

Messina quarant'anni dopo

L'attualità del *metodo* in vista della Conferenza intergovernativa del 1996

a cura di
Luigi V. Majocchi



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union
EACEA – European Education and Culture Executive Agency
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE

Messina quarant'anni dopo
L'attualità del *metodo* in vista della
Conferenza intergovernativa del 1996

a cura di
Luigi V. Majocchi



Cacucci Editore - Bari

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA
© Copyright 1996 by Cacucci Editore
Via Nicolai, 17 - Bari - Tel. 080/5214220

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

I N D I C E

<i>Introduzione</i> LUIGI V. MAJOCCHI	pag. 7
<i>Indirizzi di saluto</i> ANTONIO SAVINI, GERARDO MOMBELLI	» 15
<i>Relazioni:</i>	
LUIGI V. MAJOCCHI Il rilancio europeo di Messina nella storia dell'unificazione europea	» 25
ENRICO SERRA Dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma	» 61
DANIELA PREDA Il progetto di Mercato comune nello Statuto della Comunità politica europea	» 69
ANTONIO VARSORI Italy and the Messina Conference	» 91
GERARD BOSSUAT Messine, une méthode pour l'unité de l'Europe? Ou comment le gouvernement français a été convaincu d'avancer vers l'unité	» 107
KLAUS SCHWABE West Germany and European integration. From the defeat of the EDC Treaty to the Conference of Messina	» 143
PASCALINE WINAND American support for European integration from World War II to 1996: not just a European marketplace	» 155

Comunicazioni:

- ANDREA CHITI-BATELLI
Considerazioni sull'attualità del metodo Monnet-Schuman pag. 193
- CINZIA ROGNONI VERCELLI
L'atteggiamento del quadripartito di fronte al rilancio europeo » 197
- MAURO MAGGIORANI
L'atteggiamento delle forze della sinistra in Italia » 215
- GIORGIO CLEMENTI
L'atteggiamento della Confindustria » 233
- PIERO GRAGLIA
L'atteggiamento dei sindacati italiani » 237
- FABIO ZUCCA
Il Conseil des communs d'Europe e il rilancio europeo di Messina » 243
- BARBARA CURLI
La tecnocrazia nucleare italiana e le origini dell'Euratom, 1952-1957 » 261
- MADDALENA GUIOTTO
Italia e Repubblica Federale di Germania dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma » 281
- Conclusioni*
GIAMPIERO ORSELLO » 295

Introduzione

Il 30 agosto 1954, l'Assemblea nazionale francese affossava il progetto di Trattato della Comunità europea di difesa. Quell'atto non sanciva semplicemente il fallimento di una formula d'integrazione militare, ma aveva un significato ben più profondo: la politica di unificazione, giunta, grazie a Monnet, alla fondazione della Comunità e, grazie a Spinelli, alla soglia dell'Unione federale, entrava in quel momento in una grave crisi. Con la caduta della Ced, infatti, anche il progetto di Statuto della Comunità politica europea veniva accantonato *sine die*.

La nascita, il 23 ottobre di quell'anno, dell'Unione europea occidentale, con l'adesione di Italia e RFdG al Patto di Bruxelles, la ricostituzione dell'esercito tedesco e il passaggio dell'iniziativa europeistica nelle mani britanniche sembravano porre il processo di unificazione sui binari morti della mera cooperazione tra i governi. Anche la Ceca era ormai in pericolo, una sorta di cittadella assediata dai nazionalismi e destinata prima o poi a soccombere. Nel novembre del '54, infatti, con gesto consapevole ed eloquente Jean Monnet abbandonava la presidenza dell'Alta Autorità per riprendere in piena libertà la propria battaglia per l'Europa.

Nel momento in cui tutto sembrava perduto, tuttavia, le forze sane dell'europeismo mossero i primi passi per reagire alla sconfitta. Il cosiddetto 'rilancio europeo' avviato alla Conferenza di Messina del giugno 1955 è frutto in gran parte della loro ferma volontà politica. Ma è frutto anche di un contesto internazionale profondamente mutato.

Di fatto, il periodo tra il 30 agosto 1954 e il 25 marzo 1957, data alla quale vennero firmati i Trattati di Roma, è estremamente ricco di avvenimenti destinati, seppur in maniera diversa, a influire sulla politica europea: l'uscita di scena di Malenkov e la presa del potere da parte di Kruscev, il Trattato di Stato austriaco, il riavvicinamento di Tito all'Unione Sovietica, l'ingresso della RFdG nella Nato, la firma del Patto di Varsavia, la Conferenza di Bandung, il XX Congresso del Pcus, l'indipendenza di Marocco e Tunisia, la crisi di Suez, i fatti di Polonia e Ungheria, l'indipendenza dell'ultima colonia del Sud-Est asiatico — la Malesia — e della prima colonia dell'Africa — il Ghana. L'Europa, divisa, assisteva impotente a queste grandi trasformazioni e la speranza di Monnet che essa potesse riconquistare, con l'unità, "le domaines de l'avenir", sembrava inesorabilmente spengersi.

* * *

Le vicende che hanno condotto alla Conferenza di Messina e poi ai Trattati di Roma sono ormai state studiate ampiamente e rigorosamente. Basti, per tutte, citare la davvero commendevole opera promossa dal *Comité de Liaison des Historiens auprès des Communautés* che, sotto la direzione del prof. Enrico Serra e con la partecipazione di illustri storici e ugualmente illustri testimoni, ha organizzato a Roma un convegno (25-28 marzo 1987) i cui atti sono stati pubblicati nel volume *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma* (Bruxelles, Paris, Milano, Baden Baden 1989).

Non tutti sanno, però, che molti degli obiettivi che il trattato istitutivo della CEE indicava, auspicandone la realizzazione in un periodo transitorio di dodici anni, erano già stati proposti e studiati dall'Assemblea ad hoc e dalle successive conferenze dei sostituti dei ministri: la riduzione progressiva dei dazi doganali e dei contingenti all'importazione fino alla loro definitiva abolizione; la fissazione di una tariffa doganale esterna comune a tutti gli Stati membri; l'attuazione della libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone; l'armonizzazione delle politiche economiche e sociali, e persino la possibilità d'istituire l'Unione monetaria con gli strumenti della legislazione ordinaria.

Nel progetto dell'Assemblea ad hoc questi obiettivi erano esplicitamente subordinati a quello dell'Unione federale. Non così a Messina. Eppure, almeno nella testa di uomini come Spaak, il Mercato comune era chiaramente identificato come un fine-mezzo, precisamente come "l'accessoire, ou tout au moins la première étape d'une révolution politique plus importante encore". La stessa cosa pensava Dehousse, secondo il quale "le couronnement indispensable des Communautés que nous construisons c'est, tôt ou tard, la Communauté politique". Così pensavano molti altri uomini illuminati. Il meno che si possa dire è che, a quarant'anni di distanza, queste cose debbono venir ricordate.

Analogamente, anche se gli storici più seri concordano nel ritenere che l'elemento fortemente innovativo di Messina fosse costituito dal *metodo* che in quella circostanza si decise di seguire, non tutti lo sanno e non si è, dunque, potuto trarne i debiti insegnamenti per affrontare con pari fortuna i successivi atti di costruzione dell'unità europea. Questo metodo consisteva — e ciò coincideva con le modalità rituali — nell'affidare il compito di redigere il trattato a un comitato di esperti. Ciò che risultò irriuale fu che non tutti questi esperti erano responsabili nei confronti dei governi e, soprattutto, che il comitato fosse guidato da una forte personalità politica. È un fatto che, conferito il mandato il 2 giugno 1955, a un solo anno di distanza, il 29 maggio a Venezia, il comitato fu in grado di presentare ai ministri degli Esteri una bozza di trattato già ampiamente definita.

* * *

È proprio sul *metodo di Messina* che la Cattedra Jean Monnet di Storia dell'Integrazione europea attivata presso l'Università di Pavia, in stretta collaborazione con l'Associazione Universitaria di Studi Europei, ha deciso di promuovere una riflessione di carattere storico-politico, organizzando un convegno — di cui questo volume riproduce gli atti — e invitando a parteciparvi eminenti studiosi europei: da Enrico Serra a Klaus Schwabe, da Gérard Bossuat a Pascaline Winand, convenuti a Pavia il 4 dicembre insieme ad Antonio Varsori e Daniela Preda che, pur giovani

storici, hanno già compiuto studi di riconosciuto spicco sul tema. Accanto a loro, Andrea Chiti Batelli, al quale si deve la più copiosa pubblicistica in chiave federalistica sulle tematiche europee, nonché un nutrito gruppo di giovani ricercatori, per lo più maturati alla scuola di dottorato in Storia del federalismo e dell'unità europea, che proprio nella cattedra Jean Monnet ha un suo punto di riferimento. Questi ultimi hanno approfondito la ricognizione dei fatti relativi al "rilancio europeo di Messina", affrontando taluni temi sinora investigati solo marginalmente.

Si è detto 'una riflessione storico-politica'. Il documento di lavoro diffuso in preparazione del convegno proponeva, infatti, una riflessione che, studiando il metodo di Messina, potesse fornire qualche indicazione utile per i lavori della Conferenza intergovernativa incaricata di sottoporre a revisione il Trattato di Maastricht.

Gli elementi fondamentali proposti dal documento erano tre. Il primo sottolineava che nessun progresso nella costruzione europea è mai risultato — né è — possibile prescindendo da *un punto di vista europeo*. Facile a conquistarsi per le avanguardie europee — da Monnet a Spinelli e, in generale, ai federalisti — questo punto di vista non coincide affatto con la sommatoria dei punti di vista nazionali. È per questo che le conferenze diplomatiche sono inadeguate a esprimerlo. Messina, sotto questo profilo, nella misura in cui può considerarsi un successo, risulta un esempio di carattere paradigmatico, se è vero che i governi si limitarono a conferire un mandato a un organo che — grazie alla presenza, accanto ai diplomatici, di esperti vicini a Jean Monnet e alla forte influenza di Paul Henri Spaak — seppe esprimere un punto di vista europeo.

Il secondo era che, con l'elezione diretta del Parlamento europeo, la Comunità dispone ormai di un'istituzione capace di esprimere un punto di vista europeo. Né va dimenticato che, in democrazia, il solo esperto di questioni relative ai propri interessi fondamentali è il popolo che manifesta la sua volontà attraverso il fatto elettorale e l'azione dei suoi rappresentanti.

Il terzo, l'elemento di carattere conclusivo che costituiva la chiave di lettura di Messina in vista della revisione del Trattato di Maastricht — cioè del compimento costituzionale dell'Unione Europea — era che, come già fecero a Messina, i governi, in sede

di conferenza diplomatica, dovrebbero limitarsi a conferire un mandato. Questo dovrebbe constare di tre parti: la prima intesa a indicare gli obiettivi da perseguire in comune, a cominciare dalle istituzioni necessarie a garantire una capacità di azione dell'Unione soprattutto in vista dell'allargamento; la seconda dovrebbe specificare quelle competenze, indispensabili al perseguimento degli obiettivi indicati, che gli Stati sono disposti a trasferire irreversibilmente all'Unione; la terza mirerebbe a stabilire taluni principi — come quello di sussidiarietà — che i paesi membri ritengono irrinunciabili e al cui rispetto l'organo incaricato di redigere la Costituzione dovrebbe strettamente attenersi. La sola differenza — sostanziale — rispetto a quanto avvenne a Messina è che, secondo le più elementari regole della democrazia, un tale mandato, anziché a un comitato o gruppo di esperti o conferenza diplomatica, andrebbe conferito oggi al Parlamento europeo o ad altro organo rappresentativo eletto ad hoc, cioè al solo organo dell'Unione capace di coinvolgere le forze vive della società federale europea in un dibattito concernente le istituzioni e i loro poteri. In sostanza, la revisione del Trattato di Maastricht, nella misura in cui volesse davvero costituire la fase conclusiva del processo di unificazione, dovrebbe articolarsi in due atti distinti: 1) una conferenza diplomatica destinata a concludersi con un trattato le cui clausole definiscano contenuti e limiti del mandato costituente; 2) l'elaborazione della Costituzione dell'Unione da parte di un'assemblea rappresentativa. A ben vedere, come del resto indicava lo stesso documento preparatorio, è congetturabile sin d'ora una terza fase: quella relativa alle modalità per l'entrata in vigore della Costituzione dell'Unione. Stabilito che agli Stati non può consentirsi di rimettere in discussione le norme costituzionali approvate dall'assemblea rappresentativa, giacché esse concernono competenze che gli Stati membri hanno ormai trasferito all'Unione, una procedura efficace potrebbe rivelarsi quella indicata dall'articolo 82 del progetto di trattato istituyente l'Unione Europea, approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984. Se questa strada venisse percorsa, i lavori della conferenza, dopo l'affermazione nei fatti della *opting out clause*, potrebbero concludersi proficuamente nel volgere di poche ore.

* * *

Gli atti che questo volume racchiude rendono conto delle diverse posizioni emerse nel corso del convegno. Non si tratta di posizioni univoche. Ma l'auspicio è che lo svolgersi e intrecciarsi delle medesime possa costituire occasione per un più ampio dibattito da aprirsi al più presto in seno alla società europea su una riforma dell'Unione che, sino ad oggi, vuoi per la pochezza dei mezzi d'informazione, vuoi per l'inadeguatezza delle forze politiche, vuoi per le gravi responsabilità della cultura, è rimasto un fatto sostanzialmente clandestino.

LUIGI V. MAJOCCHI

Il convegno si è svolto nell'Aula fosciana dell'Università di Pavia, lunedì 4 dicembre 1995. I lavori — sotto la presidenza del prof. Dario Velo, presidente dell'Ause e del prof. Giulio Guderzo, Direttore del Dipartimento storico geografico dell'Università di Pavia — sono stati aperti da un indirizzo di saluto da parte del prof. Antonio Savini, delegato del Rettore dell'Università di Pavia per le relazioni internazionali, e del dr. Gerardo Mombelli, direttore dell'Ufficio per l'Italia della Commissione dell'Unione Europea. La seduta antemeridiana ha visto le relazioni di: Luigi V. Majocchi, titolare della Cattedra Jean Monnet di Storia dell'Integrazione europea presso l'Università di Pavia; Enrico Serra, professore emerito dell'Università di Bologna e già capo del servizio storico e documentazione del Ministero Affari Esteri; Daniela Preda, titolare della Cattedra Jean Monnet di Storia e Politica dell'Integrazione europea presso l'Università di Genova; Antonio Varsori, titolare della Cattedra Jean Monnet di Storia dell'Integrazione europea presso l'Università di Firenze. Nella seduta pomeridiana hanno preso la parola: Klaus Schwabe, direttore dello Historisches Institut presso la Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule di Aachen; Gérard Bossuat, direttore dell'Institut Pierre Renouvin presso l'Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne; Pascaline Winand, docente di Storia contemporanea presso l'Université Libre di Bruxelles. Le comunicazioni sono state presentate da Barbara Curli, Cinzia Rognoni Vercelli, Mauro Maggiorani, Giorgio Clementi, Piero Graglia, Fabio Zucca, Andrea Chiti Batelli e Maddalena Guiotto. È seguito un ampio dibattito che è stato concluso dal prof. Giampiero Orsello, segretario d'onore del Movimento europeo internazionale.

Indirizzi di saluto

ANTONIO SAVINO

A nome del Rettore, impedito a essere presente qui come avrebbe voluto, nel porgere il più cordiale saluto dell'Ateneo pavese agli illustri ospiti qui convenuti da diversi paesi dell'Unione europea, vorrei esprimere le più vive felicitazioni a chi ha deciso di promuovere quest'iniziativa.

La scelta dell'Università di Pavia come sede del convegno *Messina quarant'anni dopo* ci onora e, insieme, mi pare particolarmente felice. Il nostro Ateneo, che trae le sue origini nella stagione del sorgere delle più antiche università d'Europa, che ha offerto fraterna ospitalità a chierici vaganti e goliardi, che è stato costantemente, con i suoi storici collegi, luogo d'incontro delle più diverse culture, che — come ci ricordano le effigi di Maria Teresa e Giuseppe II nei quadri che stanno a sfondo di quest'aula — è stato, ai tempi della riforma nell'età teresiana, mirabile scuola di tolleranza e di cosmopolitismo; ebbene, il nostro Ateneo, conclusa l'età del nazionalismo, ha costantemente inteso ritornare a quella vocazione universalistica che ha così profondamente segnato la sua storia. La volontà di essere un'università aperta verso il mondo e orientata oltre gli angusti confini nazionali ha, dunque, qui profonde radici e si configura come un atteggiamento radicale e, oserei dire, definitivo. La scelta europea è parte essenziale di un tale atteggiamento. È proprio su questo terreno, del resto, si sono dispiegati gran parte degli sforzi al servizio della nostra Università nel corso degli ultimi rettorati. Ne è piccola ma significativa testimonianza il fatto che il nostro Ateneo è stato il primo a ottenere

nel nostro paese quella cattedra europea Jean Monnet di Storia dell'Integrazione europea che compare tra i promotori di questo convegno, una cattedra che, per un verso, costituisce un aperto riconoscimento del costante e serio impegno profuso dal nostro Ateneo nel campo degli studi europei e, per altro verso, sottolinea l'importanza che questo Ateneo ha costantemente annesso e annette a questo genere di studi. Basti ricordare al riguardo come, grazie alla sensibilità e alla perspicacia del prof. Giulio Guderzo, il nostro Dipartimento storico-geografico abbia promosso l'istituzione — costituendone ancor oggi il centro motore — di un dottorato di ricerca in Storia del federalismo e dell'unità europea, un dottorato che risulta il primo istituito in Italia su questi temi, che è ormai giunto al suo settimo ciclo e che comincia a mettere in mostra i suoi frutti. Sono informato, infatti, che una delle relazioni di questo convegno — quella affidata alla dott. Daniela Preda — scaturisce da questo laboratorio di studi seri e severi. Dallo stesso laboratorio provengono anche alcune delle comunicazioni che saranno oggi presentate. Identifico in questo fatto un motivo di vivo compiacimento.

Vorrei ancora segnalare come l'iniziativa di organizzare questo convegno sia stata assunta in stretta collaborazione con l'Associazione Universitaria di Studi Europei, la sezione italiana di ECSA Europe, *European Community Studies Association*, un'assai meritevole associazione che da più anni ormai è animata con sagacia e intelligenza dal prof. Dario Velo, un caro amico e illustre studioso che appartiene al nostro Ateneo sin dai tempi dei suoi studi universitari.

V'è però una seconda ragione per la quale la scelta del nostro Ateneo come sede di questo convegno mi pare particolarmente felice. Ho notato con soddisfazione come, nel documento di lavoro redatto in preparazione di questo convegno, si suggerisse agli storici, che oggi ci offriranno il frutto delle loro riflessioni, di orientare bensì la propria ricerca verso lo studio delle origini della Comunità economica europea, ma con lo sguardo rivolto alla prossima Conferenza intergovernativa incaricata di sottoporre a revisione il Trattato di Maastricht al fine di condurre la Comunità al suo compimento costituzionale. L'esigenza di dar vita a una

Unione europea più vitale sul terreno economico-monetario e su quello della politica estera e della sicurezza comune è particolarmente avvertita anche in seno a questo Ateneo. E ciò non solo per le ragioni ormai ampiamente illustrate dalla cultura più illuminata che ha, da tempo, messo in evidenza la necessità di adeguare la statualità vuoi all'internazionalizzazione dei processi produttivi, vuoi alla globalizzazione dei problemi ambientali e della sicurezza, ma anche perché, nella nostra Università, l'impegno dispiegato al servizio della ricerca più rigorosa sull'unità europea e sul federalismo si è sempre congiunto a un pari impegno civile per promuoverne la realizzazione. Basti ricordare al riguardo l'insegnamento e l'azione di Mario Albertini che ha formato un'intera generazione di giovani ricercatori e insieme militanti della causa europea e federalista. In questo particolare aspetto della nostra storia si rintraccia un'ulteriore, convincente ragione per giustificare la scelta della nostra università per un convegno che ha una finalità ricognitiva e insieme progettuale.

Nel sottolineare così diffusamente i meriti che, in qualche modo, giustificano questa scelta, non vorrei aver suggerito l'impressione di voler sottacere sentimenti di gratitudine verso gli illustri studiosi che, con la loro presenza, hanno voluto così autorevolmente sottolinearne l'importanza. A essi va, insieme con il più cordiale benvenuto tra le mura di questa storica università, il più vivo ringraziamento dell'istituzione che mi trovo a rappresentare. Un ringraziamento tanto più sentito in quanto essi hanno accettato di venire tra noi per rivolgersi in primo luogo ai nostri studenti.

Le mie ultime parole di saluto sono indirizzate proprio a loro che tra l'altro costituiscono la parte più numerosa di questo uditorio. Essi sono la tangibile testimonianza di come temi di questa natura, che concernono la nostra storia di cittadini europei, costituiscano motivo di forte interesse per le generazioni che si affacciano alla vita civile. E si tratta, come già accennavo in apertura, di una storia che solo in parte è stata scritta, ma che in larga parte deve esser ancora fatta: dalla cultura, dalla politica e dagli uomini di buona volontà. Come già accennavo, il nostro Ateneo si è impegnato vigorosamente su questa strada e sono

certo che i nostri studenti sapranno percorrerla con serietà e forti motivazioni.

Rinnovo a tutti i partecipanti a questo convegno internazionale sul quarantennale della Conferenza di Messina l'augurio più cordiale di buon lavoro, nella convinzione che il convegno stesso costituirà un'occasione non solo di rievocazione e celebrazione, ma soprattutto di riesame di accadimenti che possono, alla luce dell'esperienza e a distanza di tempo, apparire diversi nel loro significato, origine di fausti sviluppi o radice di pericolose situazioni di stallo, cause adeguate a spiegare eventi positivi che si sono verificati o impostazione di percorsi destinati a condurre a vie senza uscita. Il compito primario della cultura accademica sul terreno storico è infatti quello di operare rigorose ricognizioni del passato per fornire strumenti efficaci di conoscenza a coloro che vogliono por mano a costruire il futuro.

GERARDO MOMBELLI

Cari amici non c'è dubbio che, forse oggi più di ieri, il "come fare" nell'integrazione europea, ma anche più in generale nell'azione politica risulta spesso più importante e più decisivo del "che fare". L'interesse di questo convegno, organizzato e promosso dall'AUSE e dall'Università di Pavia, è dunque indiscutibile anche dal punto di vista politico. Credo tuttavia che non si debba perdere di vista le caratteristiche della presente situazione europea e soprattutto dell'attuale fase dell'integrazione. Essa infatti ci appare, dalle notizie della stampa e da un esame anche approssimativo, difficile e delicata a motivo di un triplice intreccio di problemi e soprattutto di scadenze.

In primo luogo una sequenza di appuntamenti tra loro inevitabilmente correlati: la convocazione nei primi mesi del 1996 della Conferenza intergovernativa, l'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, l'esaurirsi del Trattato dell'Ueo, l'esaurirsi degli accordi per il finanziamento del bilancio comunitario e infine (è proprio il caso di dire *last but not least*) la prospettiva di allargamento della Comunità a un certo numero di paesi del Mediterraneo e dell'Europa centrale e orientale. Questa sequenza di appuntamenti richiede coerenza di approccio e soluzioni coordinate, una necessaria visione d'insieme che sia nello stesso tempo forte, flessibile e lungimirante.

In secondo luogo c'è un inseguirsi, un accavallarsi di impegni interni o nazionali che influiscono direttamente sull'agenda comunitaria, sull'agenda politica dell'Unione e ne sono altrettanto

direttamente influenzati. Pensate alle prossime elezioni legislative nei nostri paesi, in Spagna, in Italia, in Gran Bretagna, in Germania nel corso dei prossimi anni e, prima ancora, ai programmi di riduzione dei deficit pubblici per consentire di arrivare alla moneta unica, che in un modo o nell'altro agitano già le opinioni pubbliche dei nostri paesi e interferiscono su una più tranquilla preparazione di queste stesse scadenze comunitarie.

Infine, dobbiamo constatare un coinvolgimento crescente dell'opinione pubblica dei nostri paesi nel processo di integrazione, nel senso preciso che è ormai impossibile fare progetti, immaginare riforme o avanzamenti senza fare i conti con una necessaria opera di comunicazione capace di spiegare e di convincere. In altre parole, i probabili referendum (per fare solo un esempio) di ratifica delle proposte che usciranno dalla Conferenza intergovernativa non devono riservarci le sorprese che in un certo qual modo ci hanno riservato i referendum del 1991-92 (casi danese e francese) in occasione della ratifica popolare dei Trattati di Maastricht.

Non si tratta naturalmente, riassumendo in questo modo la situazione politica dell'Unione, di qualcosa di assolutamente inedito, ma è certo che l'intensità della dialettica, della interazione tra i vari livelli e i diversi appuntamenti non si è mai presentata così impegnativa come si presenta oggi.

Di fronte a sfide siffatte i gruppi dirigenti, le forze politiche di governo e di opposizione devono dar prova di grande immaginazione e determinazione; e certo, da questo punto di vista, la lezione del nostro recente passato comune, la lezione della storia dei primi passi dell'integrazione europea e comunitaria può servire a infondere coraggio e un po' di chiarezza ulteriore per i prossimi appuntamenti.

E, anche per questo, auguro buon lavoro anche a nome della Commissione europea per questo importante convegno.

Relazioni



LUIGI V. MAJOCCHI

Il rilancio europeo di Messina nella storia dell'unificazione europea

Il compito che mi prefiggo è quello di collocare Messina nel processo d'unificazione europea per esprimere un giudizio storico con riferimento ai fatti che l'hanno preceduta e a quelli che ne sono seguiti. Per far ciò è necessaria qualche, benché sommaria, precisazione di carattere preliminare che valga a delimitare il campo e specificare il significato dei termini che verranno impiegati. A questo riguardo varrà la pena, innanzitutto, di ricordare che l'espressione "processo di unificazione europea" viene qui assunta nel senso in cui la utilizza Luigi Einaudi quando lo presenta come il corso delle cose che si sviluppò nel secondo dopoguerra — con profonde radici nella Resistenza — come risposta e alternativa al tentativo hitleriano di realizzare l'unità europea con i vieti metodi dell'egemonia e dell'imperialismo, quella "spada di Satana" alla quale, secondo Einaudi, gli antifascisti opposero il progetto di un'unità costruita con la "spada di Dio", cioè nella libertà e con gli strumenti del consenso democratico¹.

Una seconda premessa concerne la stessa definizione di processo di unificazione. Secondo Albertini il termine "unificazione" denota la globalità del processo all'interno del quale è possibile distinguere due serie diverse di atti: quelli di "integra-

¹ LUIGI EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, in *La guerra e l'unità europea*, a cura di GIOVANNI VIGO, Bologna 1986, p. 46.

zione” e quelli “di costruzione”². Con termini diversi ma con analoghi significati Duroselle parla di “flot” e di “création”³. La prima serie comprende le azioni dei governi che, sotto la pressione dei fatti e delle situazioni, sono indotti a cercare qualche forma di unità in termini di cooperazione internazionale senza peraltro porre mai in discussione la sovranità, cioè il potere di decisione ultima. Spinelli osservava correttamente al riguardo come simili atteggiamenti fossero nient’altro se non il sottoprodotto della crescente internazionalizzazione dei rapporti produttivi e il frutto dell’esperienza dei due conflitti mondiali⁴. Appartengono alla seconda serie quegli atti innovativi intesi a produrre la statualità europea o direttamente o attraverso l’avvio di un processo la cui logica interna contenga in sé, seppure come virtualità, e in qualche modo annunzi l’esito statuale. Questi atti sono suggeriti e promossi da un’iniziativa estranea al processo politico normale, un’iniziativa sostanzialmente rivoluzionaria: quella delle avanguardie, la sede naturale nella quale può maturare il progetto dell’innovazione⁵. Nella storia dell’unificazione europea, questi atti di costruzione si devono ascrivere all’iniziativa federalista, in primo luogo a quella di Jean Monnet e di Altiero Spinelli. Va ancora osservato che l’avanguardia federalista, se è sede dell’iniziativa non lo è dell’esecuzione, per la quale deve rimettersi ai poteri esistenti. Se tra questi emerge quella che Albertini chiama “una leadership europea di carattere occasionale”⁶, l’iniziativa può pervenire al successo o, quanto meno, uscire dalla clandestinità e giungere al tavolo delle decisioni.

² MARIO ALBERTINI, *L'Europa sulla soglia dell'Unione* in “Il Federalista”, anno XXVIII 1986, n. 1, p. 28.

³ JEAN-BAPTISTE DUOSSELLE, *La relance européenne. 1954-57*, in GROUPE DE LIAISON DES HISTORIENS AUPRÈS DES COMMUNAUTÉS, *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, a cura di ENRICO SERRA, Milano 1989, p. 56.

⁴ ALTIERO SPINELLI, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea* in LUCIANO BOLIS (a cura di), *La nascita degli Stati Uniti d'America*, Milano 1957, pp. 213-4.

⁵ *La stratégie de la lutte pour l'Europe*, in “Le Fédéraliste”, VII^{me} année 1965, n. 3-4, p. 204.

⁶ MARIO ALBERTINI, *La Comunità europea: evoluzione federale o involuzione diplomatica*, in “Il Federalista”, anno XXI 1979, n. 3-4, p. 173.

Una terza premessa non può non riguardare il metodo per fondare lo Stato europeo. Nell'ambito della cultura che ha promosso gli "atti di costruzione" è possibile identificare due linee: quella dei costituzionalisti e quella monnetiana. Li accomuna il dichiarato obiettivo finale da perseguire: la federazione europea. Li differenzia il metodo.

I primi — i costituzionalisti — ritengono che gli atti d'integrazione, ben lungi dal segnare passi avanti verso l'obiettivo federale, costituiscano, al contrario, l'ultima trincea della conservazione degli Stati esistenti, giacché consentono a questi di presentarsi come capaci di dar risposta positiva all'esigenza sempre più urgente di superare la divisione, mentre ne sono essi stessi la causa. Ragionando in termini di eterogenesi dei fini, può forse cogliersi un aspetto positivo in questi atti d'integrazione. Tale aspetto consisterebbe nel fatto che ognuno di essi, essendo destinato a rivelarsi prima o poi inadeguato e illusorio, renderà necessariamente più credibile e praticabile l'alternativa costituzionale, quella che sostiene l'ineludibile esigenza del "salto di qualità". Questo fatto rivoluzionario si otterrebbe forzando gli Stati a un trattato che conferisca un mandato costituente ai rappresentanti del popolo europeo, cioè a una assemblea, la sola sede non solo legittimata in democrazia a redigere una Costituzione, ma anche idonea a far emergere un punto di vista europeo che, come noto, è cosa diversa da una semplice sommatoria dei punti di vista nazionali. L'espressione più compiuta di questo atteggiamento è facile rinvenire nel pensiero e nell'azione di Altiero Spinelli.

Monnet e quanti s'ispirano al suo metodo ritengono, al contrario, che è impossibile forzare gli Stati alla rinuncia alla propria sovranità se la situazione non è sufficientemente matura. Occorre, pertanto, gradualisticamente trasferire un numero crescente di funzioni a livello europeo, con la strategia dei piccoli passi, sinché forti interessi, radicati comportamenti, costumi consolidati non rendano indolore e quasi spontaneo l'ultimo atto, cioè il trasferimento della sovranità⁷.

⁷ La letteratura federalista sui concetti di "funzionalismo" e "costituziona-

Un'ultima premessa concerne il punto di vista da cui procede la nostra analisi. L'espressione "punto di vista" è qui assunta nel senso in cui essa viene utilizzata da Max Weber nel suo saggio sui limiti dell'avalutatività del sapere storico-sociale⁸. Il punto di vista qui adottato è quello federalista, che si ritiene adeguato a considerare "processo" una serie di avvenimenti il cui legame e significato è possibile cogliere esclusivamente sulla base di una scommessa che si colloca nel futuro, cioè il risultato — nel senso hegeliano — dello stesso processo: questo oggetto di mera congettura è, al termine di un percorso non lineare, la fondazione della statualità europea nella forma federalistica. Sulla base di questo assunto, le fasi di questo processo vengono lette come tentativi incompiuti di costruire la federazione europea e i fatti che le sostanziano vengono interpretati in funzione della loro adeguatezza o inadeguatezza a consentire, promuovere o allontanare l'esito della statualità federale. È con questo criterio che tenterò di formulare un giudizio storico su Messina.

Delineati gli ambiti temporali del processo in relazione al quale viene definito il significato di Messina ed esplicitati i riferimenti di carattere nomotetico del nostro discorso, è possibile riassumere, seppur in termini schematici, i caratteri fondamentali degli avvenimenti che hanno preceduto il cosiddetto "rilancio" di Messina — ciò costituirà la seconda parte del nostro intervento — per procedere poi a una sinossi dei fatti che lo sostanziano — ciò costituirà la terza parte — e, infine, pervenire al giudizio storico degli stessi in riferimento vuoi a ciò che trovasi a monte di Messina, vuoi a ciò che sta a valle.

lismo" è ormai abbastanza ampia. Per una definizione dei termini e per un rinvio a quella letteratura, cfr. il mio *La difficile costruzione dell'unità europea*, Milano 1995, pp. 240-7.

⁸ MAX WEBER, *L'«oggettività» conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale*, in *Il metodo delle scienze storico-sociali*, trad. it., Torino 1958, pp. 53-141. Sulla rilevanza del *punto di vista* nella selezione dei fatti e nell'attribuzione di significato ai medesimi, si vedano in particolare le pp. 100-10.

Riferendo il pensiero di Einaudi, l'abbiamo lasciato alle prospettive di lotta per la federazione europea emerse nel corso della Resistenza. È forse opportuno muovere da quelle prospettive, così lucidamente espresse nella Dichiarazione di Hertenstein, nel Documento della Rosa Bianca, nella Dichiarazione di Franc Tireur e, soprattutto, nel Manifesto di Ventotene⁹. Per restare a quest'ultimo, è noto come le speranze di fondare la federazione europea, sfruttando con un'iniziativa di carattere leninista il vuoto di potere creatosi in Europa con la capitolazione dello Stato nazionale, siano andate presto deluse con l'affermarsi di un forte sistema bipolare che divideva l'Europa in rigide zone d'influenza. Preso realisticamente atto della nuova situazione di potere e considerando ormai conclusa la parentesi rivoluzionaria, Spinelli abbandonò persino la lotta federalista per riprenderla soltanto quando la potenza egemonica sulla porzione occidentale dell'Europa assunse una chiara iniziativa intesa a promuovere l'unità europea¹⁰. Al riguardo è ormai prevalente l'orientamento storiografico che interpreta il Piano Marshall come la risposta statunitense all'aggressività dello stalinismo, una risposta che implicava un'efficace ricostruzione europea, promossa e sostenuta dagli Usa che, però, consapevoli dell'alto prezzo pagato nei due conflitti mondiali per difendere e ristabilire il regime della libertà nel Vecchio Continente, volevano evitare a ogni costo la restaurazione della divisione nazionale e condizionarono il loro contributo all'impegno

⁹ Cfr. *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, a cura di SERGIO PISTONE, Torino 1975.

¹⁰ Spinelli s'accorse che le speranze di Ventotene andavano tramontando subito dopo la liberazione. Nel giugno del '45 così scriveva: "I primi atti della nuova storia europea non saranno compiuti dai popoli europei, ma dal concerto delle grandi potenze e tutto ciò che si volesse tentare ignorandole sarebbe come una tempesta in un bicchier d'acqua." (ALTIERO SPINELLI, *Bilancio federalista nel giugno 1945*, in "L'Italia libera", giugno 1945). È noto come Spinelli abbia interpretato come *chiare iniziative della potenza egemonica* sulla parte occidentale dell'Europa la Dottrina Truman e, soprattutto, il Piano Marshall.

degli europei a ricostruire nell'unità¹¹. Da questa iniziativa nacquero le prime istituzioni, fondate sulla cooperazione intergovernativa e, in termini di potere, sulla comune subordinazione agli Usa sul terreno della sicurezza. Di queste istituzioni basta ricordare l'Oece, il Patto di Bruxelles e, più tardi, l'Unione europea dei pagamenti¹². Ma gli Stati europei occidentali, quando con l'adesione alla Nato rendevano manifesta la loro dimissione al compito irrinunciabile della sovranità — quello di garantire la sicurezza dei propri cittadini — furono forzati ad affermare che quella stessa indipendenza cui apertamente rinunziavano con la subordinazione atlantica doveva un giorno o l'altro essere riconquistata. E, risultando preclusa la strada nazionale, ne imputarono il compito all'Europa. Il Consiglio d'Europa fu l'istituzione che incarnò questa speranza e contrassegnò nella sua forma più marcata il periodo che Albertini denota come la "fase psicologica dell'integrazione europea"¹³.

È noto come Jean Monnet, riflettendo sulla natura delle istituzioni nonché sulla situazione effettuale di potere che caratterizzarono questa prima fase del processo di unificazione europea, sentenziasse lapidariamente che tutte le strade sin'allora percorse non conducevano che a una *impasse*¹⁴. Di qui la sua iniziativa, un'iniziativa estranea al processo politico normale, di proporre la Comunità. Sempre nell'ambito della solidarietà Atlan-

¹¹ Il passo decisivo al riguardo nel discorso di Marshall alla Harvard University (5 giugno 1947) si trova in *Department of State Bulletin*, Washington, D.C., 15 giugno 1947, Vol. XVI, p. 1160. Per l'orientamento storiografico menzionato si vedano per tutti: ANDRÉ FONTAINE, *Histoire de la guerre froide*, Paris, 1965, pp. 377-96; WALT. W. ROSTOW, *The United States in the World Arena*, New York, N.Y., 1960, trad. it. *Gli Stati Uniti nell'arena mondiale*, Bologna 1964, pp. 259-70; ALTIERO SPINELLI, *L'ERP secondo il progetto americano*, in *Dagli Stati nazionali agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze 1950, p. 259 sgg.

¹² Cfr. ACHILLE ALBONETTI, *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Milano 1960.

¹³ MARIO ALBERTINI, *L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico*, in *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavia 1965, p. 69 sgg.

¹⁴ "(...) l'enlèvement des résolutions enthousiastes qui devaient aboutir un an après à la formule du Conseil d'Europe me confirma que cette voie conduisait à une impasse." (JEAN MONNET, *Memoires*, Paris 1976, p. 323).

tica ma sulla base di un'autonoma e più forte situazione di potere — la riconciliazione franco-tedesca — la Comunità si presentava come una formula di forte interesse per i governi perché, grazie a essa, avrebbero potuto uscire da una *impasse* risolvendo un problema di rilevante gravità. Il problema era quello della ricostruzione tedesca, il che implicava, in primo luogo, di risolvere le questioni della Saar e della Ruhr restituendo alla Germania di Bonn il controllo delle risorse primarie del suo apparato industriale: il carbone e il ferro. La reintegrazione della sovranità tedesca, fortemente voluta dagli americani, preoccupati di ergere un forte bastione sul fronte dello scacchiere più esposto alla minaccia staliniana, era ovviamente osteggiata dalla Francia che vedeva in quella la premessa della rinascita militare tedesca. Questo atteggiamento negativo era peraltro destinato a sicura sconfitta stanti i rapporti di forza tra Francia e Stati Uniti. Si trattava, dunque, di escogitare una formula innovativa. Monnet seppe farlo: mai e poi mai il controllo tedesco sulle fonti della loro industria pesante e, quindi, della loro potenza militare, perché anche i francesi avrebbero rinunciato a una tale sovranità devolvendone l'esercizio a un'autorità sovranazionale, le cui istituzioni erano concepite come "les premières assises concrètes de la fédération européenne"¹⁵. Secondo Monnet, la Comunità carbo-siderurgica riguardava "un punto limitato ma preciso" a partire dal quale era però possibile modificare tutti i dati essenziali della situazione¹⁶. Questo convincimento, che lo differenziava radicalmente dai funzionalisti *tout court*, divenne presto un elemento saliente del suo metodo d'azione politica.

¹⁵ *Memoires* cit. p. 353. Sulle vicende che hanno condotto all'iniziativa di Jean Monnet e alla nascita della Ceca, specie per quanto concerne i riferimenti bibliografici, rinvio al mio *Il ruolo costituente del Parlamento europeo nel corso del primo tentativo di fondare lo Stato europeo*, in LUIGI V. MAJOCCHI - FRANCESCO ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo. Significato storico di una elezione*, Napoli 1979, pp. 38-42; si veda anche GROUPE DE LIAISON DES HISTORIENS AUPRÈS DE LA COMMUNAUTÉ, *Histoire des débuts de la construction européenne*, a cura di RAYMOND POIDEVIN, Bruxelles 1986.

¹⁶ Cfr. *Le Memorandum Monnet du 3 Mai 1950*, in "Le Monde" del 9 maggio 1970. La traduzione italiana del documento trovasi in MARIO ALBERTINI, *Il Federalismo*, Bologna 1993, p. 273 sgg.

Al medesimo principio Monnet si attenne ancora quando, nell'estate del '50, scoppiata la guerra di Corea, gli Stati Uniti, costretti a dislocare gran parte del loro potenziale militare sul fronte orientale e, conseguentemente, a indebolire quello europeo che pur rimaneva il fronte decisivo, sollecitarono espressamente il riarmo tedesco. Si riproponeva così una situazione analoga a quella che, nei primi mesi del '50, aveva condotto al Memorandum Monnet del 28 aprile e, quindi, alla dichiarazione Schuman del 9 maggio. La formula per uscire dall'*impasse* in cui si trovava la Francia fu ancora quella della Comunità. Così Pleven propose, il 24 ottobre, la Comunità europea di difesa con istituzioni analoghe a quelle della Ceca¹⁷.

Costruire un esercito comune rinviando *sine die* la costruzione dello Stato, cioè del potere democratico di controllarlo, si rivelava, però, assai più complesso che costruire una semplice autorità sovranazionale con competenze settoriali come la Ceca. Senza uno Stato europeo, delle due una: o l'esercito europeo, con un comando unico ed efficace (e quindi il potere, conferito al capo di stato maggiore, di dichiarare la guerra e stipulare la pace, ordinare la coscrizione, prelevare imposte, convertire l'economia di pace in economia di guerra, etc.) e ciò avrebbe significato *de facto* la subordinazione del potere civile (dei sei poteri civili) a quello militare (comune), cioè una forma di governo aberrante rispetto ai principi di legittimità democratica affermati nella guerra di liberazione; oppure la supremazia del potere civile (dei sei poteri civili) su quello militare (comune) e ciò avrebbe ridotto l'esercito europeo a nient'altro che una delle tante tradizionali coalizioni di eserciti nazionali, con tutta l'inefficienza e precarietà che le hanno sempre caratterizzate e che apparivano manifestamente nefaste di fronte alla minaccia staliniana e al minor impegno americano nel teatro europeo.

¹⁷ Cfr. GROUPE DE LIAISON DES HISTORIENS AUPRÈS DE LA COMMUNAUTÉ, *Die Europäische integration vom Schuman-plan bis zu veträgen von rom*, a cura di GILBERT TRAUSSCH, Baden Baden 1993; DANIELA PREDÀ, *Storia di una speranza. La battaglia per la Ced e la federazione europea*, Milano 1990; si veda anche il mio *Il ruolo costituente del Parlamento europeo* cit. pp. 42-6.

Furono queste le considerazioni che il Movimento federalista europeo, con un *memorandum* di Altiero Spinelli, portò all'attenzione di De Gasperi nell'estate del '51 e che indussero quest'ultimo a battersi per la fondazione dello Stato europeo¹⁸. Ancora una volta, dunque, l'innovazione proveniva da un'iniziativa estranea al processo politico normale e trovava in un elemento della situazione di potere — il governo italiano, la personalità di De Gasperi — una "leadership europea di natura occasionale". È un fatto che, in una storica riunione, a Strasburgo l'11 dicembre 1951, De Gasperi, con l'attivo sostegno di Adenauer, ottenne che nel Trattato Ced fosse inserito un articolo — l'articolo 7h, poi articolo 38 — che attribuiva all'Assemblea della Ced il compito di studiare le modalità della sua elezione a suffragio universale, i poteri da conferirle e la riforma delle istituzioni: "l'organizzazione definitiva che prenderà il posto dell'attuale organizzazione provvisoria — recitava testualmente l'articolo in questione — dovrà avere un carattere federale o confederale"¹⁹. Nonostante il compromesso che De Gasperi fu costretto ad accettare — la natura federale o confederale delle istituzioni — la decisione si configurava apertamente come un accordo tra Stati (nel linguaggio del diritto internazionale, un Trattato) che definiva i termini fondamentali di un mandato sostanzialmente costituente conferito a un'assemblea, il solo organo legittimato, in regime democratico, a redigere una Costituzione e, soprattutto, capace di esprimere un punto di vista europeo elaborando compromessi che, al contrario di quanto di necessità accade nelle conferenze diplomatiche in cui si decide all'unanimità, non fossero un semplice appiattimento sulle posizioni meno avanzate. È bensì vero che il mandato si limitava ad assegnare il compito di "studiare" riservando il potere

¹⁸ Il testo del memorandum Spinelli è stato pubblicato in MARIO ALBERTINI, *La fondazione dello Stato europeo. Esame della documentazione del tentativo intrapreso da De Gasperi nel 1951 e prospettive attuali*, in "Il Federalista", anno XIX 1977, n. 1, p. 1 sgg. Esso compare anche in MAJOCCHI - ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo* cit., pp. 193-216.

¹⁹ Il testo del verbale della riunione dell'11 dicembre 1951 trovasi in ALBERTINI, *La fondazione* cit. È stato ripubblicato in MAJOCCHI - ROSSOLILLO, *Il Parlamento* cit., pp. 173-91.

di "decidere" agli Stati; ma, per un verso, l'iniziativa, accompagnandosi alla rinuncia alla sovranità militare prevista dal Trattato Ced, rendeva quanto meno realistica la prospettiva della fondazione dello Stato europeo, mentre, per altro verso, questo potere di decisione poteva benissimo intendersi come la necessaria ratifica da parte degli organi costituzionali dei sei paesi interessati e non come il preludio di quanto poi effettivamente avvenne, cioè una trattativa tra i governi, nell'ambito di una conferenza nel corso della quale quel potere avrebbe finito per essere rimesso a diplomatici, quando addirittura non a funzionari.

Va ancora ricordato che, rivelatasi più laboriosa del previsto l'approvazione del Trattato Ced e quindi l'attuazione dell'articolo 38, le diverse iniziative intese a darne subito attuazione, una volta insediata l'Alta Autorità della Ceca e convocata l'Assemblea per il 10 settembre del '52, approdarono al successo con il mandato conferito dal Consiglio dei ministri, riunito in quella stessa data a Lussemburgo, all'Assemblea della Ceca debitamente integrata in modo che coincidesse con quella prevista dal Trattato Ced. Quest'assemblea, divenuta in seguito nota con il nome di Assemblea ad hoc, si mise senza indugio al lavoro e, il 10 marzo 1953, consegnò ai sei governi un progetto di Statuto della Comunità politica europea²⁰.

Come noto, quest'avventura si concluse infelicemente. Il progetto di Statuto venne effettivamente affidato a una conferenza diplomatica in cui persino, come s'è detto, i funzionari, con zelo degno di miglior sorte e costantemente inteso a tutelare le vecchie prerogative di una sempre più illusoria e formale sovranità nazionale, si arrogarono il diritto e il potere di rimettere in discussione e disfare quanto avevano deciso e fatto i rappresentanti del popolo. Così, in un quadro internazionale che, dopo la scomparsa di Stalin, appariva profondamente mutato, con una situazione in Francia che si andava progressivamente deteriorando in funzione dei fatti d'Indocina, con il risorgere del micronazionalismo in Italia attorno alla questione di Trieste e con

²⁰ Cfr. DANIELA PREDÀ, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano 1993.

l'emarginazione di De Gasperi, sostituito alla segreteria del partito e, successivamente, alla guida del governo, questa conferenza si protrasse con alterne vicende sinché, il 30 agosto 1954, la Ced cadde di fronte all'Assemblea nazionale francese, sconfitta da una maggioranza eterogenea che raccoglieva comunisti, gollisti, parte dei socialisti e dei radicali e altri nazionalisti dislocati qua e là nell'Assemblea²¹. La caduta della Ced accomunò al suo destino quello della Comunità politica, con il risultato del riarmo tedesco, pudicamente mascherato dall'adesione della Repubblica federale di Germania alla Nato e, insieme con l'Italia, al Patto di Bruxelles, pomposamente ribattezzato Unione europea occidentale, una coalizione tradizionale di eserciti nazionali, gradita ovviamente al Regno Unito, al servizio del protettore d'Oltreatlantico e, a dispetto di quanti ancor oggi vorrebbero risuscitarla, morta ancor prima di nascere. Si concludeva così quella che potremmo definire la preistoria del cosiddetto "rilancio europeo di Messina"²².

* * *

Le situazioni e gli avvenimenti che caratterizzarono il periodo intercorrente tra questa grave sconfitta dell'iniziativa federalista e le decisioni di Messina sono state ampiamente studiate nel corso di un convegno tenuto a Roma dal 25 al 28 marzo 1987 in occasione del trentennale dei trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica. Promosso dal *Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés*, sotto la direzione di Enrico Serra, i relativi atti sono stati pubblicati nel 1989 in un ricco volume che, oltre a numerose e preziose testimonianze di attori e protagonisti di quelle vicende — da Uri a Spierenburg, da von der Groeben a Snoy et d'Oppuers, da Kohnstamm a Pineau —, raccoglie i risultati di scrupolose ricerche condotte negli archivi delle diverse cancellerie su

²¹ JACQUES FAUVET, *Naissance et mort d'un traité*, in RAYMOND ARON - DANIEL LERNER (a cura di), *La querelle de la Ced*, Paris 1956.

²² PREDÀ, *Sulla soglia* cit., pp. 429-30; MAJOCCHI - ROSSOLILLO, *Il Parlamento* cit., pp. 63-6.

documenti che sono ormai divenuti di pubblica consultazione²³. A queste ricerche possono oggi aggiungersi quelle promosse dalla Fondazione Bolis che, sotto la direzione di Sergio Pistone, hanno illustrato le posizioni e l'azione dei movimenti federalistici ed europeistici in un convegno a Genova dal 5 al 7 novembre 1992 i cui atti sono apparsi con il titolo "I movimenti per l'unità europea. 1954-1969"²⁴. Va da sé che, nell'ambito di questa letteratura, un ruolo d'elezione occupano i contributi che Altiero Spinelli ha lasciato con i suoi diari²⁵ oltre, ben inteso, a quelli offerti dalle *Memoires* di Jean Monnet. Sulla scorta di questi lavori è oggi possibile una ricognizione sufficientemente circostanziata dei fatti, una ricognizione che risulta in larga parte convergente e appare qui opportuno riassumere nei suoi elementi essenziali.

Per rimanere agli elementi fondamentali di queste ricognizioni e rinviando per una illustrazione puntuale dei fatti e delle situazioni alle limpide analisi contenute nel primo volume citato, basterà qui richiamare soltanto, suddividendoli in quattro capitoli, gli aspetti fondamentali ai fini di quella riflessione di carattere tipologico che ci siamo proposti.

Il primo di questi capitoli, come opportunamente ricorda Duroselle²⁶, concerne quelle che Renouvin chiamava "le forze profonde", quelle stesse che hanno sospinto il processo d'in-

²³ GROUPE DE LIAISON, *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma* cit. Per quanto concerne il dibattito e l'intrecciarsi delle diverse iniziative nel periodo che intercorre tra la caduta della Ced e la Conferenza di Messina, si vedano in particolare i contributi di PIERRE GERBET, *La relance européenne jusqu'à la Conférence de Messine*, pp. 61-92; HARRIVAN ANJO GIBBERT - ALBERT KERSTEN, *The Netherlands, Benelux and the relance européenne. 1994-1995*, pp. 125-58; ENRICO SERRA, *L'Italia e la Conferenza di Messina*, pp. 93-124. Per quanto concerne i lavori del Comitato Spaak e le vicende che condurranno ai testi dei due trattati approvati a Roma il 27 marzo del 1957, si vedano MICHEL DUMOULIN, *Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955-avril 1956)*, pp. 195-210 e HANS JURGEN KÜSTERS, *The origins of EEC Treaty*, pp. 211-38.

²⁴ *I Movimenti per l'unità europea. 1954-1969*, a cura di SERGIO PISTONE, Pavia 1996.

²⁵ ALTIERO SPINELLI, *Diario europeo, 1948-1969*, Bologna 1989; si veda anche ID., *Il progetto europeo*, a cura di MARIO ALBERTINI, Bologna 1985.

²⁶ JEAN-BAPTISTE DUROSELLE, *La relance européenne* cit., pp. 45-54.

tegrazione europea, se si accoglie la tesi di Ludwig Dehio, a far tempo dalla pace di Versailles²⁷ e, più attivamente, dalla fine del secondo conflitto mondiale. Queste "forze profonde" possono identificarsi, in primo luogo, nello sviluppo delle forze produttive che rendevano sempre più anacronistica la dimensione nazionale del mercato e, in secondo luogo, nel passaggio dal sistema europeo al sistema mondiale degli Stati che cagionò l'eclisse della sovranità nazionale in Europa e la generale subordinazione all'equilibrio bipolare di Stati, situazioni politiche, relazioni economiche, rapporti sociali²⁸. In altri termini, il congiunto operare di queste forze profonde provocò una dislocazione dei problemi della sicurezza e della crescita economica dall'ambito nazionale alla dimensione europea. È opportuno ricordare questi elementi di carattere strutturale per sottolineare l'attualità dell'analisi di Ventotene secondo cui il problema europeo non era ormai più *un* problema, ma era divenuto *il* problema che si poneva perentoriamente agli Stati europei e che, a dispetto di ogni possibile fallimento di questa o quella iniziativa, era destinato a riproporsi. Normale, dunque, che, fallito il tentativo di fondare lo Stato europeo nel cuore della guerra fredda e sull'urgenza del problema tedesco, emergessero spinte robuste intese a promuovere il "rilancio" dell'operazione europea. Può dirsi forse, pur senza voler nulla concedere a un rozzo determinismo storico o a un hegelismo grossolano, che gli uomini, nella prospettiva qui considerata, apparivano quasi strumenti di una necessità storica.

Il secondo capitolo concerne il contesto internazionale. È sempre Duroselle a ricordarci che il periodo fra il 30 agosto 1954

²⁷ Cfr. LUDWIG DEHIO, *Versailles 35 anni dopo*, in *La Germania e la politica mondiale nel XX secolo*, trad. it., Milano 1962.

²⁸ Cfr. LUDWIG DEHIO, *L'agonia del sistema europeo degli Stati*, in *La Germania*, cit. L'espressione "eclissi di fatto delle sovranità nazionale" è di Mario Albertini: "L'unità europea è (...) una sorta di anarchia basata sull'eclissi di fatto delle sovranità nazionali, sulla protezione americana e, in ultima istanza, sulla bomba atomica che impedisce alla Russia di lasciar straripare la sua potenza nel vuoto politico dell'Europa occidentale." (MARIO ALBERTINI, *Quattro banalità e una conclusione sul vertice europeo*, in "Il Federalista", anno III 1961, n. 2, p. 65).

e il 25 marzo 1957 ha disegnato un quadro della politica mondiale profondamente diverso da quello dell'età dello stalinismo. Al riguardo basta ricordare che in quel torno di tempo accaddero fatti di grande rilievo come l'uscita di scena di Malenkov e la presa del potere da parte di Kruscev, il Trattato di Stato austriaco, il riavvicinamento di Tito all'Unione Sovietica, l'ingresso della RFdG nella Nato, la firma del Patto di Varsavia, la Conferenza di Bandung, il XX Congresso del Pcus, l'indipendenza di Marocco e Tunisia, la crisi di Suez, i fatti di Polonia e Ungheria, l'indipendenza dell'ultima colonia del Sud-Est asiatico - la Malesia - e della prima colonia dell'Africa - il Ghana²⁹. L'Europa, divisa, assisteva impotente a grandi trasformazioni come il risveglio storico del Terzo mondo, il profilarsi all'orizzonte del fronte dei paesi non allineati, la distensione Usa-Urss che, seppur in prospettiva, abbozzava già i contorni di una ragion di Stato americana non più coincidente con l'unificazione europea. Così, la speranza di Monnet che l'Europa potesse riconquistare, con l'unità, "le domaines de l'avenir", sembrava inesorabilmente spengersi. Anche queste considerazioni imponevano, per così dire, il "rilancio".

Il terzo capitolo comprende la situazione di forte imbarazzo in cui si trovavano le forze europeiste. Il quadro era quello delineato dal fallimento della Ced e dal passaggio dell'iniziativa nelle mani del Regno Unito, che aveva seguito con apprensione la vicenda dell'esercito europeo e accolto con vivo compiacimento il suo fallimento per riproporre un'alleanza tradizionale che distruggesse la piattaforma a sei e, riaffermando la leadership americana, assegnasse un ruolo privilegiato ai britannici nella conduzione degli affari atlantici sul versante europeo dell'alleanza³⁰. Una

²⁹ JEAN-BAPTISTE DUROSELLE, *La relance* cit., p. 46.

³⁰ "Cette solution [una soluzione d'attesa: l'Ueo], la diplomatie anglaise, à qui la France venait, en se bloquant elle-même, de céder l'initiative, la proposa aussitôt par la voix d'Anthony Eden. Premier ministre depuis peu, il se vit offrir là l'occasion de jouer le rôle d'arbitre sur le continent et d'y faire prévaloir une politique de coopération présentée comme une formule de rechange à l'armée européenne. Ce furent les accords de Paris instituant l'Union de l'Europe occidentale qui permirent l'entrée de l'Allemagne dans une alliance militaire de type classique entre des armées nationales financées par des

situazione siffatta lasciava ben poco a sperare su un rilancio dell'unificazione europea da parte dei governi, anche perché in Francia, il paese cui si debbono ascrivere le più incisive iniziative europee nel corso dell'intero processo di unificazione, un'azione efficace appariva preclusa dal governo Mendès France di cui era ormai ben noto l'atteggiamento indifferente verso il problema europeo e addirittura ostile nei confronti di Jean Monnet³¹. Quest'ultimo, d'altra parte, aveva deciso di rassegnare le dimissioni dalla presidenza dell'Alta Autorità³² di cui, tra l'altro, dimenticando la sua valenza politica, si cominciava a denunciare il corto respiro sul terreno economico, proponendosi in alternativa un rilancio dell'Oece che mirasse alla liberalizzazione delle relazioni commerciali in spazi più ampi di quelli della "piccola Europa" dei Sei³³. A completare il quadro manca soltanto di ricordare la diffusa ritrosia a imboccare di nuovo la strada dell'unificazione europea per tema che un nuovo e subitaneo fallimento potesse pregiudicare definitivamente qualsiasi ulteriore possibilità di avanzare sulla strada dell'unità. Stando così le cose, il rilancio europeo, se mai fosse avvenuto, non poteva che ispirarsi a criteri di estrema prudenza e in vista di obiettivi non troppo ambiziosi³⁴.

budgets nationaux, administrées par des états-majors nationaux. Là était la réalité, le reste ne constituait qu'une faible structure de coordination vouée à une existence végétative." (MONNET, *Memoires* cit., p. 466).

³¹ "Dans les priorités qu'il choisit, ou que les événements lui imposèrent, la construction de l'Europe ne figurait pas." (*Ibid.*, p. 465).

³² Davanti all'Assemblea della Ceca, Monnet aveva dichiarato: "C'est des Parlements et des gouvernements que dépend la décision de transférer de nouveaux pouvoirs aux institutions européennes. L'impulsion doit donc venir du dehors. Je vais pouvoir me joindre aux efforts de tous ceux qui travaillent à poursuivre et à élargir l'œuvre entreprise." (*Ibid.*, p. 469).

³³ Per l'atteggiamento in questo senso del governo dei Paesi Bassi, cfr. la testimonianza di M.H. Rutten in GROUPE DE LIAISON, *Il rilancio* cit., pp. 71-3. Per un atteggiamento analogo in ambienti della Farnesina, si veda ENRICO SERRA, *L'Italia e la Conferenza di Messina*, *ibid.*, p. 109. Edgar Faure, in una dichiarazione letta di fronte al Conseil de la République il 26 marzo 1955, aveva annunziato "des propositions françaises pour développer la «coopération la plus étroite» entre les partenaires de l'Ueo." (PIERRE GERBET, *La relance européenne*, cit., p. 72).

³⁴ "Après la «querelle de la Ced», avec les polémiques sur les accords de

Il quarto capitolo concerne l'iniziativa federalista, in particolare Spinelli e Monnet, coloro che seppero agitare e animare movimenti e governi nel corso del primo tentativo di fondare, a partire dalla Comunità, la federazione europea. Il discorso è certamente più semplice a condursi per quanto concerne la posizione di Spinelli. Costui era convinto che la reintegrazione della sovranità militare della Germania avesse concluso definitivamente un periodo in cui l'unità europea era divenuto problema che investiva prepotentemente le cancellerie. Indotte a occuparsene dai caratteri straordinari della situazione di potere — la guerra fredda, il problema tedesco —, queste avevano cercato inutilmente di risolverlo con i consueti metodi delle intese diplomatiche. Ma, di fronte alla palese inadeguatezza delle soluzioni raggiunte, i governi erano inclini a prestare attenzione ai suggerimenti dell'avanguardia federalista e, pur di uscire dall'*impasse*, ad accettare di battersi per la fondazione dello Stato europeo. Tra queste cancellerie quelle ragionevolmente più disposte a un tal genere d'azione — l'assunzione di una "leadership europea di natura occasionale" — non potevano essere che quelle di Italia e Repubblica federale di Germania, Stati che ben poco avevano da perdere in termini di sovranità, perché la prima ne possedeva poca e la seconda punto. Se si esclude l'epilogo, cioè la sconfitta al termine della battaglia ma non della guerra, un'evenienza che è del resto normale nelle avventure rivoluzionarie, le cose erano andate proprio come aveva sperato Spinelli. Potevano andare così anche caduta la Ced, restituita la sovranità alla Germania federale, uscito di scena De Gasperi e, soprattutto, nella nuova fase della politica internazionale? Spinelli, dopo un lungo travaglio interiore, era giunto alla conclusione che i federalisti dovessero abbandonare il ruolo del "consigliere del principe"³⁵ e passare

Paris, l'opinion était lasse et désorientée. Les gouvernements n'étaient pas prêts à prendre des initiatives nouvelles." (*Ibid.*, p. 65).

³⁵ "Nel periodo che va press'a poco dall'annuncio del Piano Marshall all'arrivo di Mendès-France al governo in Francia si è verificata in Europa una situazione straordinaria e non facilmente ripetibile." (ALTIERO SPINELLI, *Nuovo corso*, in *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna 1960, p. 205). "Ci siamo perciò

senza incertezze alla opposizione, un'opposizione radicale che non si limitasse a contestare la legittimità del governo e del regime, ma giungesse persino a denunciare quella della comunità politica. Albertini la definirà, appunto, "un'opposizione di comunità"³⁶. In effetti, il "nuovo corso della politica federalista" era fondato proprio sulla denuncia dell'illegittimità degli Stati nazionali, ormai incapaci di garantire sicurezza e sviluppo ai propri cittadini e sulla mobilitazione del popolo europeo nella rivendicazione del riconoscimento del suo potere costituente³⁷. Va ancora

proposti in questo periodo di sostenere il ruolo, poco appariscente ma importante, di ispiratori della politica europea dei governi." (*Ibid.*, p. 207).

³⁶ *La stratégie de la lutte pour l'Europe* cit. p. 207.

³⁷ "Lo Stato nazionale sovrano non è un ente assoluto da rispettare in ogni caso, cui obbedire in ogni caso. È uno strumento a disposizione degli uomini, che chiede agli uomini obbedienza per rendere alcuni servizi. Ora, esso chiede obbedienza alla sua politica economica e non può più rendere il servizio di promuovere il progresso economico; chiede obbedienza alla sua politica estera e non può più rendere il servizio di provvedere alla sicurezza internazionale e all'attenuazione dei pericoli di guerra; chiede obbedienza fino al sacrificio della vita per difendere il paese in tempo di guerra e non può più rendere il servizio di garantire la difesa. Ciò significa che in materia di politica economica, estera e militare, lo Stato nazionale sovrano legifera e governa abusivamente; il suo potere in questi campi è divenuto illegittimo." (ALTIERO SPINELLI, *Nuovo corso, in L'Europa non cade dal cielo* cit., p. 215-6). "I federalisti devono chiedere che un'Assemblea costituente europea sia eletta direttamente dai liberi popoli europei, e che la Costituzione che questa voterà sia ratificata da referendum popolari." (*Ibid.*, p. 216). Un atteggiamento così radicale venne confermato da Spinelli dopo l'approvazione dei Trattati di Roma. Nel dicembre del '57, mentre giudicava il trattato istitutivo della Ceea qualcosa di assai modesto, ma serio, definiva il Mercato comune "una beffa", perché nel *trattato* s'indicavano obiettivi ambiziosi ma impossibili a realizzarsi senza un governo europeo (cfr. ALTIERO SPINELLI, *La beffa del Mercato comune*, in *L'Europa non cade dal cielo* cit., p. 282 sgg.). Ugualmente critico il giudizio di Albertini nel maggio del '58: "Avevamo imparato con Lionel Robbins, Luigi Einaudi e via di seguito che per avere un Mercato comune su un'area pluristatale bisogna istituire una federazione. Dietro un'unificazione economica v'è sempre stato un potere politico e, quando limitate unificazioni hanno coperto aree pluristatali non federali, v'è sempre stato uno Stato molto forte capace di imporre una condotta comune agli altri Stati. Dietro il Mercato comune europeo non c'è né l'una né l'altra cosa. Quindi la previsione che non si realizzerà non è massimalistica, né intransigente, ma semplicemente scientifica." (MARIO ALBERTINI, *I federalisti di*

detto come Spinelli, nei Diari, ricordi i suoi molteplici tentativi di attirare Monnet sulle sue posizioni intransigenti³⁸, così come ri-

fronte alle istituzioni europee, in "Mondo economico", anno XIII 1958, n: 18, pp. 14-5). Per un'analisi delle posizioni assunte dal Movimento federalista europeo dopo la caduta della Ced, si veda SERGIO PISTONE, *Il movimento federalista europeo e i Trattati di Roma*, in GROUPE DE LIAISON, *Il rilancio cit.*, p. 629-52.

³⁸ Nel periodo che intercorre tra la caduta della Ced e la Conferenza di Messina, Spinelli, nei Diari, parla dei suoi rapporti con Jean Monnet in ben sette circostanze. Se all'inizio Spinelli sembra molto fiducioso che Monnet possa assumere una posizione intransigente nei confronti delle intese inter-governative e mostrare interesse per il nuovo corso della politica federalista, con l'andare del tempo queste speranze si affievoliranno sino a lasciare il campo a sentimenti di aperta delusione. 29 novembre [1954]: "A Lussemburgo ho visto Monnet che spiega così le sue dimissioni. La Ceca non può svilupparsi da sé. Essa può solo continuare a esplicare il mandato ricevuto dagli Stati. Sono questi che detengono la sovranità, e più precisamente sono i governi e i Parlamenti. Sono dunque loro che devono essere spinti a fare trasferimenti ulteriori di sovranità. Egli vuole esercitare questa pressione sugli Stati e perciò non vuole restare nella Ceca. Fin qui sono d'accordo con lui. Il disaccordo comincia a questo punto. In fondo Monnet è più ottimista di me. È convinto che si può facilmente indurre un governo, ed egli pensa a quello francese, a proporre *de nouvelles délégations de souveraineté*, ed a tradurle in realtà con una procedura uguale a quella seguita per il piano Schuman. (...) Non ha ancora riflettuto sulla necessità di un lavoro di propaganda assai più profondo per demolire il mito della sovranità nazionale. Respinge l'idea della Costituente europea perché non la crede realizzabile oggi, ed anch'io non la credo realizzabile oggi, ma anche perché non scorge in essa carattere di idea forza per agitare le coscienze contro lo Stato sovrano. (...) Probabilmente ho fatto male a parlare di Costituente eletta. Si deve dapprima fare entrare nelle teste come un'idea corrente la rivolta contro lo Stato nazionale." (ALTIERO SPINELLI, *Diario europeo. 1948-1969*, cit. p. 222-3). 23 dicembre: "Stamane ho finito di redigere un *projet de plan d'action pour les Etats Unis d'Europe* per Monnet" (p. 228). 13 gennaio [1955]: "Mi avvio all'incontro definitivo con Monnet. Dovrò mettere tutte le mie energie in gioco per fargli comprendere che la formula da lanciare è «Assemblea costituente europea, liberamente eletta per redigere la Costituzione degli Stati Uniti d'Europa; referendum popolari per approvare questa Costituzione; poteri del governo federale per realizzare il Mercato comune, la difesa comune, la politica estera comune, la garanzia comune delle libertà dei cittadini». È l'unica formula per tentare di suscitare *une vague de fond* nella società europea. Ma Monnet lo capirà? Si sentirà il coraggio che De Gaulle ha avuto nel 1940 quando era solo?" (p. 232). 26 gennaio: "Con Monnet le conversazioni si sono sviluppate bene. Comincia a comprendere il valore della presa di posizione in

cordi di aver costantemente informato delle proprie iniziative Spaak, con il quale aveva a lungo collaborato durante la vicenda dell'Assemblea ad hoc. Entrambi i passi non sembrano aver avuto successo, se è vero che Monnet, che neppure menziona una sola volta Spinelli nelle sue *Memoires*, prenderà autonomamente la strada del Comité d'Action e, pur dichiarando simpatia per l'iniziativa di Spinelli, la considererà un'azione prepolitica, mirando egli a raccogliere qualche risultato significativo nel breve periodo³⁹; mentre Spaak faceva notare a Spinelli come la sua iniziativa di carattere rivoluzionario fosse destinata a incontrare, tra i federalisti, le stesse difficoltà che egli incontrava tra i governi⁴⁰.

favore della Costituente, ma mi chiede di rispondere anche a un altro quesito: come *redresser le courant*, che proposte fare immediatamente per mettere in moto forze che portino poi alle elezioni europee. Ho cercato di mostrargli che il cambiamento di corrente non può essere generato da noi, ma solo sfruttato." (p. 233). 11 febbraio: "Monnet (...) mi ha telefonato, proponendomi di rinviare il viaggio. Gli ho mandato due lettere." (p. 234). 18 marzo: Ho parlato con Monnet che mi ha alquanto deluso. Egli pensa che per *redresser le courant* occorre realizzare subito qualcosa di concreto e che questo concreto può essere solo l'allargamento delle competenze della Ceca ad altre fonti di energia ed ai trasporti. Inutilmente ho cercato di fargli comprendere l'inutilità di queste manovre e l'assurdità dei progetti. È preso dall'idea fissa che occorre pensare sì al domani, ma fare qualcosa di immediato subito. Tuttavia ha detto che gli sembra giusto che io prepari un piano d'azione per l'indomani." (p. 240). 2 giugno: "Altro elemento che giuoca a mio favore è che l'altro ieri al Consiglio dei sei ministri della Ceca, Monnet è stato silurato. Così l'equivoco possibile dell'allargamento delle competenze della Ceca sotto la direzione di Monnet sparisce. Monnet ha la scelta di stare con me o sparire." (p. 267). 8 giugno: "Durante il mio viaggio in America Monnet *has been fired*. In fondo sono contento. L'equivoco della *relance européenne* da parte dei governi è fallito. (...) La Conferenza di Messina dei sei ministri della Ceca con la liquidazione di Monnet e con la riduzione a nulla delle proposte del Benelux è stata una conferma piena della giustezza delle mie analisi." (p. 269). Una lettura attenta di questi passi illustra in modo incisivo le differenze tra questi pionieri dell'unità europea, riguardo al tema della strategia della lotta per l'Europa e persino alla filosofia politica.

³⁹ Per le ragioni che hanno condotto Monnet a fondare il *Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe*, si veda MONNET, *Memoires* cit., p. 475 sgg.

⁴⁰ Circa queste posizioni di Spaak così annota Spinelli nei suoi Diari alla data del 18 gennaio 1956: "L'altro ieri a Bruxelles ho avuto un colloquio di un'ora con Spaak. Abbiamo trattato tre argomenti: i lavori del Comitato di

Più complesso è il discorso circa l'orientamento di Monnet. Per un verso, egli pareva condividere con Spinelli il convincimen-

Messina, quelli del Comitato Monnet, e quelli dei movimenti. Quanto ai suoi lavori egli si è lamentato della durezza del mio giudizio. Assicura che nel piccolo gruppo tutti hanno compreso che ci vogliono un'autorità e un Parlamento sopranazionali. Ma i governi dei tre grandi sono assolutamente freddi. In quest'anno egli non ha fatto altro che tenere la testa dell'Europa al di sopra del pelo dell'acqua. Più che questo il Benelux non può. Prevede di dover forse attendere un anno e più, prima di poter concludere qualcosa. Circa l'iniziativa di Monnet si è molto meravigliato del fatto che Monnet abbia limitato tutta la sua azione all'Euratom, il quale non ha senso che nel quadro del Mercato comune. Crede inoltre che Monnet avrà grosse delusioni da parte dei segretari dei partiti i quali, essendo andati tutti preventivamente a orientarsi presso i ministri degli Esteri dei propri paesi, assai difficilmente prenderanno quell'impegno troppo preciso e troppo limitato che egli vorrebbe imporre loro. Secondo Spaak, Monnet avrebbe dovuto assumere un atteggiamento estremista: *tout Messine et au-delà de Messine*. Quanto ai movimenti, la sua opinione è che essi debbano essere impazienti e criticare le iniziative dei governi, ma non condannarle, come faccio io. Si è lamentato che il Movimento europeo da un anno a questa parte non fa nulla ed ha constatato che io sono riuscito a far saltare anche l'Uef. Gli ho spiegato i miei giudizi, piani e prospettive, ed il proposito di cominciare ex novo solo con chi vuole fare il Congresso del popolo europeo. Mi ha chiesto quanto tempo penso sia necessario per mettere in piedi un tale movimento. Gli ho risposto: due o tre anni. «Come vedi — mi ha ribattuto — il tuo metodo non è più rapido del mio, e tu ritrovi al livello dei movimenti tutte le stesse resistenze e opposizioni che io trovo al livello dei governi». Gli ho spiegato che non cercavo la via più rapida, ma la via sicura. Gli ho detto che deve esserci tra noi una divisione delle parti. Anche se lo attacco, sono convinto che egli è dalla parte dell'Europa. Se nel progetto che riuscisse a elaborare ci fosse un elemento dinamico di sviluppo federalista, come c'era nella Ced e nella Cep, lo avrei sostenuto. Ma se non ci fosse, come temo, vorrei almeno preparare una piattaforma politica per lui, come del resto per Monnet. Il colloquio è stato assai cordiale e gli ho promesso di tenerlo informato sugli sviluppi dei miei progetti." (SPINELLI, *Diario europeo. 1948-1969* cit., p. 285-6). Spinelli aveva anche inviato nel dicembre del '55 una lettera aperta a Spaak, il cui testo è pubblicato in SPINELLI, *L'Europa non cade dal cielo* cit., pp. 268-77. Come Monnet, anche Spaak non menziona neppure una sola volta Spinelli nelle sue memorie (cfr. PAUL HENRI SPAAK, *Combats inachevés*, Paris 1969). Sembra legittimo constatare, al di là di qualsiasi considerazione sulla gratitudine umana, che, in un mondo che assegna valore solo al denaro e al potere, il contributo di idee offerto in modo disinteressato conta ben poco, o forse nulla, anche per uomini della statura di Spaak e, soprattutto, di Monnet.

to che si fosse inesorabilmente chiuso un ciclo politico e che occorresse quindi riprendere libertà d'azione al di fuori delle istituzioni. Da ciò la sua ferma intenzione di lasciare la presidenza dell'Alta Autorità per riassumere il ruolo dell'iniziativa. Ma a questo orientamento s'accompagnava la convinzione che era indispensabile rilanciare subito l'integrazione europea, una convinzione che lo portava a considerare come possibile una lotta per l'estensione — a cominciare dai trasporti e dall'energia — delle competenze della Ceca⁴¹. Questo secondo e opposto orientamento lo portava a mettere in discussione la prima scelta operata sino al punto, caduto il governo Mendes France e apertisi nuovi spiragli nella politica francese, di riproporre la propria candidatura alla carica per la quale aveva rassegnato, con carattere d'irrevocabilità, le dimissioni⁴². Da questo dilemma Monnet uscì muovendo da quello stesso principio di metodo che lo aveva condotto a proporre la Ceca. Si trattava d'identificare ancora una volta il "punto limitato ma preciso" a partire dal quale fosse possibile modificare tutti i dati della situazione. Nella circostanza, a Monnet quel punto parve consistere nell'energia atomica, l'energia del domani, destinata a soppiantare in breve volger di tempo quella termoelettrica e a garantire fonti autonome per lo sviluppo economico europeo in un periodo di crescente instabilità internazionale specie sul fronte dei paesi del Terzo mondo. La crisi di Suez lo rafforzò ulteriormente in questo convincimento. Secondo Monnet, un *pool* europeo per la produzione pacifica dell'energia atomica, caratterizzato dalla proprietà da parte di un'autorità sovranazionale del materiale fissile, non solo avrebbe istituito una forte dipendenza dell'intera economia europea da quell'autorità, spingendo verso l'unificazione di crescenti settori sino al-

⁴¹ A suo avviso si trattava semplicemente di chiedere agli Stati "d'obtenir des Parlements une extension des compétences de la Ceca et la création d'une nouvelle Autorité atomique." (MONNET, *Memoires* cit., p. 470-1). "Nous pensions aux transports, à l'énergie" (p. 469).

⁴² Cfr. MONNET, *Memoires* cit. p. 472. Sulle reazioni della diplomazia europea all'idea di una *prorogatio* della presidenza Monnet alla Ceca, si veda SERRA, *L'Italia e la Conferenza di Messina* cit., pp. 106-7. Si veda anche GERBET, *La relance* cit., pp. 84-5.

l'unificazione monetaria, ma avrebbe dispiegato anche straordinarie potenzialità di sviluppo su un terreno squisitamente politico, quello dell'unificazione militare⁴³. Può osservarsi, a quarant'anni di distanza, che proprio questa seconda intuizione di Monnet si rivelerà fatalmente corretta se è vero che la Quinta Repubblica, ponendo all'ordine del giorno la costruzione della *force de frappe nationale*, scoprirà come l'Euratom, nato dal progetto monnetiano, costituisca un ingombrante ostacolo, chiederà la testa del suo presidente, il monnetiano Etienne Hirsch, e relegherà l'istituzione al rango di una curiosità storica, anchilosata e impotente.

In conclusione, può ragionevolmente affermarsi che sul versante dei federalisti, cioè su quello dell'iniziativa, non si profilavano nette prospettive di rilancio: per ciò che concerne Spinelli, perché il suo piano d'azione non prometteva risultati per l'indomani; per ciò che concerne Monnet, perché un'iniziativa settoriale, per quanto mirata come quella dell'atomo, non riscuoteva più il consenso degli europeisti che, dopo l'esperienza dell'Assemblea ad hoc, avevano ritenuto chiuso il periodo dell'integrazione verticale e ritenevano irrinunciabile quell'integrazione orizzontale che, nel corso dell'avventura costituente, era stata apertamente sostenuta con riferimento alla politica e all'economia. È un fatto poco conosciuto, ma proprio durante i lavori di quell'Assemblea, per iniziativa di Beyen e in generale dei parlamentari del Benelux, era stato avanzato e infine accettato il principio che non era possibile un esercito europeo senza un'economia europea. Ciò implicava di costruire dapprima un'unione doganale e, quindi, su quelle basi, un'unione economica e monetaria. Va ricordato, infatti, che l'Assemblea ad hoc e le diverse conferenze diplomatiche che ne seguirono avevano ampiamente studiato un progetto che prevedeva la riduzione progressiva dei dazi doganali e dei contingenti all'importazione fino alla loro definitiva abolizione; la fissazione di una tariffa doganale esterna comune a tutti gli Stati membri; l'attuazione della libera circola-

⁴³ MONNET, *Memoires* cit., p. 493. Sulle reazioni — negative — degli Usa al progetto Euratom, si veda DUROSELLE, *La relance* cit., p. 55.

zione di merci, servizi, capitali e persone; l'armonizzazione delle politiche economiche e sociali, e persino la possibilità d'istituire l'Unione monetaria con gli strumenti della legislazione ordinaria⁴⁴.

Il fatto rilevante da registrare ai fini della nostra indagine è che fu questo il frutto dell'esperienza dell'Assemblea ad hoc che gli europeisti più ostinati si ripromisero di non disperdere. Il progetto, formulato dallo stesso Beyen e fatto proprio dai governi del Benelux, raccolse il consenso della Repubblica federale e, insieme al progetto di Monnet, che non dispiaceva a Parigi ma sollevava forti perplessità a Bonn, entrò nel pacchetto che finì per costituire l'oggetto del negoziato di Messina.

Sempre attenendosi al criterio della ricognizione dei soli fatti essenziali, sarà opportuno ricordare come a Messina le diverse delegazioni fossero convenute in un clima sufficientemente distratto e poco incline a clamorose decisioni. La sola, in effetti, che a tutti premeva era quella di risolvere il problema della presidenza della Ceca, un nodo che venne sciolto assai speditamente, mentre incerto e ondivago risultò il dibattito sulle iniziative più opportune per il "rilancio", un'operazione che tutti ritenevano auspicabile *a patto che* ... e, a questo punto, ciascuno sciorinava le proprie riserve o, comunque, i propri motivi d'esitazione. Le testimonianze raccolte nel convegno romano dell'Ottantasette confermano come i negoziati si siano trascinati stancamente e senza costrutto sino all'ultima riunione, quella che si tenne presso l'hotel San Domenico a Taormina, quando, inaspettatamente, si risolsero con una proposta di metodo che trovò il consenso generale: conferire a un gruppo di esperti, nominati dai governi e dalle istituzioni europee ma guidati da un "coordinatore politico", il mandato di studiare la fattibilità dei due progetti presentati, cioè "la creazione di un'organizzazione comune per lo sviluppo pacifico dell'energia atomica e (...) l'istituzione di un mercato comune, da realizzare per tappe, mediante la riduzione progressiva delle limitazioni quantitative e l'unificazione dei regimi doganali". La forte guida politica sotto la cui direzione si era deciso di porre i

⁴⁴ Su questo punto si veda la relazione di Daniela Preda in questo volume.

lavori del Comitato che da lui avrebbe preso il nome, venne affidata a Paul Henri Spaak⁴⁵.

* * *

Anche le vicende del Comitato Spaak sono state studiate in maniera assai approfondita nel convegno romano del trentennale. Dunque, occorre qui soltanto riportare gli aspetti salienti di quelle vicende. A fornirceli è l'analisi di Michel Dumoulin, il quale descrive molto efficacemente le tergiversazioni che caratterizzarono il lavoro di capi delegazione ed esperti sino al 7 novembre e la svolta impressa ai lavori personalmente da Spaak che, a partire da quella data, presiedette quasi regolarmente le sedute con un metodo di lavoro che ricorda molto da vicino quello seguito dal *Comité d'études pour la Constitution européenne*: la discussione verteva su documenti di lavoro per lo più preconfezionati dai fedeli collaboratori del presidente, in primo luogo Pierre Uri e Hans von der Groeben, e si concludeva con risoluzioni che costituiranno la base per i capitoli e i paragrafi dei futuri trattati⁴⁶. Spaak racconta che Uri, von der Gröben, insieme col belga Hupperts, vennero, quindi, inviati "dans le Midi de la France — a Cap Ferrat, come precisa Uri⁴⁷ — pour leur permettre de travailler dans la calme"⁴⁸. Lì essi misero a punto il testo definitivo per portarlo alla discussione del Consiglio dei ministri che si riunì a Venezia il 29 e 30 maggio 1956. E fu proprio a Venezia che i sei

⁴⁵ KOSTERS, *The Origins* cit., pp. 217-8; SERRA, *L'Italia e la Conferenza di Messina* cit., pp., 121-4; MONNET, *Memoires* cit., p. 473.

⁴⁶ MICHEL DUMOULIN, *Les travaux du Comité Spaak* cit., pp. 195-210; SPAAK, *Combats* cit., pp. 70-2 e 84-100.

⁴⁷ Vedasi la testimonianza di Pierre Uri in GROUPE DE LIAISON, *Il rilancio* cit. p. 305. A detta di Uri, anche l'italiano Guazzugli Marini era della compagnia.

⁴⁸ "Ils devaient rédiger un rapport synthétisant les conclusions que nos discussions avaient permis d'envisager. La méthode se révéla excellente. Cette rédaction de texte, difficile, probablement impossible si elle avait été confiée aux six chefs de délégation, fut reconnue par tous valable dans son ensemble. Le rapport discuté point par point fut finalement adopté sans que le sens général et le style en aient été altérés. Ainsi naquit ce que, dans l'histoire de la formation de l'Europe, on appelle «le rapport Spaak»." SPAAK, *Combats* cit., p. 85.

governi si accordarono sui lineamenti fondamentali di quelli che sarebbero diventati i Trattati di Roma.

* * *

La terza parte di questa relazione riguarda il giudizio storico sul "rilancio" europeo avviato a Messina con riferimento a ciò che lo ha preceduto e a ciò che ne è seguito sino a oggi.

Pur volendo prescindere dal caustico giudizio di Spinelli che, a commento dei Trattati di Roma, pubblicò un articolo dal titolo *La beffa del Mercato comune*⁴⁹ e pur tenendo conto delle situazioni obiettive entro le quali l'iniziativa prese forma, il men che si possa dire è che il rilancio coincideva con un forte arretramento dalle posizioni conquistate nel periodo '50-54, un arretramento che appare quasi una disfatta se si comparano i risultati raggiunti con la posta in gioco nel corso dei lavori dell'Assemblea ad hoc. Anche i giudizi più favorevoli, del resto, sono in larga parte concordi nell'affermare che, sebbene al solo fine di "mieux sauter", a Messina non si era fatto che "reculer"⁵⁰. Ma è più opportuno muovere, anziché dalla registrazione delle pecche, da quella degli aspetti positivi, anche perché essi furono così scarsi che il compito di illustrarli risulta molto più agevole.

È un dato di fatto, comunque, che, grazie soprattutto al meccanismo delle attese, un elemento sempre decisivo sul terreno economico, la Comunità conobbe, negli anni a cavallo del decen-

⁴⁹ L'articolo, che porta la data 24 settembre 1957, è pubblicato in SPINELLI, *L'Europa non cade dal cielo* cit., pp. 282-7.

⁵⁰ Per tutti cfr. KOSTERS, *The Origins* cit., pp. 227-30 e 232-38. "Nous avons dû nous contenter d'un minimum de dispositions institutionnelles, tout juste ce qu'il fallait pour que le Marché commun, tel qu'il était conçu, puisse être transposé dans la réalité. Mais c'était aussi un maximum; le maximum de ce qui, politiquement, pouvait passer" (testimonianza di Hans von der Groeben in GROUPE DE LIAISON, *Il rilancio* cit., p. 297). "Dopo il rigetto della Ced, la via trionfale all'Europa politica fu abbandonata per il vicolo che mena all'Europa economica." (PAUL DELOUVRIER, *Esperienze in fatto d'integrazione europea e prospettive per il futuro*, in G. GROVE HAINES (a cura di), *L'integrazione europea*, Bologna 1957, p. 165.

nio, un *boom* che impropriamente viene spacciato come “miracolo economico italiano, francese, tedesco etc.” e, invece, dovrebbe definirsi “europeo” *tout court*. Una tumultuosa crescita condusse a bruciare le tappe dell'integrazione negativa, a estendere, con gli accordi dell'11 maggio 1966, il Mercato comune al settore agricolo, a istituire la Tec e le prime risorse proprie, alla Convenzione di Lomé, ai diversi allargamenti, alle decisioni dei Vertici dell'Aja e di Parigi relative al progetto di costruire, a partire dall'unione doganale, l'unione economico-monetaria, alle elezioni dirette del Parlamento europeo, allo Sme, all'azione di Spinelli nel Parlamento europeo, all'Atto unico e, infine, a Maastricht⁵¹. Non basta; i progetti, sorti su questa e quella sponda dell'Atlantico di una *equal partnership* fra Europa e Usa, hanno certo la loro radice in questa crescita della Comunità chiamata da più parti ad aperte assunzioni di responsabilità nella politica mondiale⁵². Né va, infine, dimenticato che l'Ottantanove nell'Est europeo, se trova certamente spiegazione in molti e diversi fenomeni di natura interna e internazionale, ne trova altrettanto certamente anche nel successo della Comunità alla quale i paesi appena liberati dal giogo imperiale sovietico hanno immediatamente chiesto di aderire⁵³.

Sono, ovviamente, cose note, ma è parso opportuno richiamarle perché si tende spesso a dimenticarle. Analogamente, per non riferirsi che agli spinelliani *acharnés*, nei cui ranghi mi sono spesso ritrovato e in larga parte ancor oggi mi ritrovo, si tende a dimenticare che lo stesso Spinelli, dopo aver espresso il ricordato giudizio sulla Cee, finì per smentirlo clamorosamente con il pensiero e con l'azione. È un dato di fatto. Come è un dato di fatto

⁵¹ Cfr. LUIGI V. MAJOCCHI, *La difficile costruzione dell'unità europea*, Milano 1995. Si vedano in particolare i capitoli: *Dalla fondazione della Comunità all'Atto unico*, p. 161 sgg. e *Il Trattato di Maastricht: sviluppi e limiti dell'integrazione europea*, p. 251 sgg.

⁵² Cfr. HENRY A. KISSINGER, *American Foreign Policy*, New York, N.Y., 1969; LESTER THURLOW, *The coming economic battle among Japan, Europe and America*, New York, N.Y., 1992.

⁵³ MAJOCCHI, *La difficile costruzione* cit. Si veda il capitolo: *Gli sconvolgimenti dell'Ottantanove nell'Est europeo*, p. 277 sgg.

che, seppur in concorso con grandi rivolgimenti della politica internazionale, il rilancio di Messina aprì le porte a un *revirement* sui temi della politica europea in seno a due grandi formazioni socialiste dei paesi membri — il Psi e la Spd — ponendo le premesse per l'ancor più sorprendente *revirement* del Pci. Si tratta di svolte di grande rilievo che, conquistando alla causa europea larga parte del proletariato, dilatavano in maniera insperata la base sociale del consenso indispensabile per più incisive iniziative sul terreno dell'unificazione.

* * *

Più complesso il discorso sugli aspetti che fondano un giudizio ancor oggi fortemente critico. Il denominatore comune di tali aspetti è costituito dal carattere dichiaratamente intergovernativo della costruzione avviata a Messina.

La prima osservazione concerne gli obiettivi. È noto che i medesimi sono così indicati nei *Trattati* di Roma: "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un Mercato comune ed il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e *più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano*". "Più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano"! Affermazione assai grave. Ricordando che Jean Monnet parlava apertamente di *Etats Unis d'Europe e fédération européenne*, come parlava dei *voeux pieux des fonctionnalistes*³⁴, si sarebbe tentati di concludere con l'Ovidio delle *Metamorfosi*, quando narra di Niobe tramutata in statua, esclamando: "Heu quam haec Niobe Niobe distabat ab illa"! E va osservato che, in politica, a dispetto di quanto comunemente si ritiene, le parole contano se è vero che, quando nel corso dei negoziati che condurranno a Maastricht fu proposto d'inserire tra

³⁴ MONNET, *Memoires* cit., p. 335.

i caratteri dell'Unione la sua "vocazione federale", persino un'espressione vagamente allusiva come questa fu rifiutata.

Il carattere scopertamente intergovernativo delle istituzioni e l'arretramento rispetto alla Ceca si colgono ancor più chiaramente esaminando le istituzioni della nuova Comunità. Muoviamo ancora una volta da un rilievo semantico: nella Ceca Alta Autorità, nei Trattati di Roma Commissione. Ma, in questo caso, alle carenze della forma si accompagnava una carenza della sostanza. Nel più volte citato convegno romano, Guazzugli-Marini, dopo aver rivendicato agli esperti il merito di aver innestato nei testi il principio che avrebbe condotto in seguito alla nefasta istituzione del Co.re.per., osserva che "l'essentiel du pouvoir de décision était confié au Conseil des ministres" e ricorda che, nel corso del negoziato, quanti non rinunziavano ad affermare un minimo di sovranazionalità proposero di "confier à la Commission un droit d'initiative, c'est-à-dire faire des propositions dont n'aurait pu s'écarter le Conseil des ministres". Egli ricorda anche come Marjolin si fosse opposto a una tale disposizione suggerendo una diversa idea: "le droit d'initiative de la Commission restait mais le Conseil pouvait sortir du cadre fixé en prenant une décision à l'unanimité". E conclude "c'est le système qui figure finalement dans le Traité"⁵⁵. Riflettendo su queste osservazioni, Pierre Uri, con una capriola retorica, riesce persino a giustificare la *diminutio capitis* della Commissione affermando che «cela prouve que notre ruse avait réussi car, pour faire accepter ces pouvoirs, il fallait employer des mots modestes comme 'Commission' à la place de 'Haute Autorité' et 'décisions du Conseil sur propositions de la Commission' au lieu de 'décisions de la Commission sur avis conforme du Conseil'»⁵⁶.

Si perviene ad analoghe conclusioni se si prende in esame l'Assemblea parlamentare europea. Anche in questo caso la scelta del nome dice chiaramente come l'arciere della nota metafora del capitolo VI del Principe di Machiavelli avesse puntato in basso.

⁵⁵ Si veda la testimonianza di G. Guazzugli Marini in GROUPE DE LIAISON, *Il rilancio* cit., pp. 303-4.

⁵⁶ Si veda la testimonianza di Pierre Uri, *ibid.*, p. 310.

Non basta. Hans von der Groeben, dopo aver ricordato che il ministro Martino "avait essayé de placer dans le traité au moins un passage selon lequel le Parlement européen pourrait déterminer lui-même le moment où il serait élu au suffrage universel direct" e che "les cinq autres délégations, y compris la néerlandaise et l'allemande, étaient contre cette propositions", conclude osservando amaramente che "dans le Traité de Rome aurait pu figurer un Parlement ayant des pouvoirs beaucoup plus larges"⁵⁷.

La filosofia che ispirò un tale atteggiamento, ingenuamente furbacchiotto, da parte degli esperti è ben formulata dallo stesso von der Groeben. "La démarche — afferma — n'était pas de créer, a priori, des institutions et s'en remettre à celles-ci pour faire avancer les choses. On avait plutôt pensé qu'il fallait se mettre d'accord sur le fond, sur les objectifs, et qu'ensuite les institutions devraient mettre en oeuvre ces objectifs"⁵⁸. Ancora una volta chi avesse in mente non il massimalismo di Spinelli, ma il semplice convincimento di Monnet circa le istituzioni che "seules deviennent plus sages" perché "elles accumulent l'expérience collective"⁵⁹ e che, pertanto, egli voleva provviste di equilibrati e funzionali poteri nella Comunità perché prefigurassero in qualche modo "les assises concrètes de la fédération européenne"⁶⁰; costui, dunque, non potrebbe che tornar con la mente al verso di Ovidio che abbiamo testé ricordato.

Giustificazione più plausibile di un atteggiamento così prudente si ritrova in un'importante considerazione espressa nel 1957 da Paul Delouvrier, un esperto di cultura monnetiana che giocò un certo ruolo nei negoziati che seguirono Messina. Delouvrier, dopo aver rilevato che nella testa dell'esperto ("che non ha la cultura che è prerogativa dei professori e non ha le responsabilità che costituiscono monopolio del ministro"⁶¹) è possibile distinguere una "parte professorale e una parte ministeriale del cer-

⁵⁷ Si veda la testimonianza di Hans von der Groeben, *ibid.*, p. 297.

⁵⁸ Si veda la testimonianza di Hans von der Groeben, *ibid.*, p. 188.

⁵⁹ MONNET, *Memoires* cit., p. 461.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 353.

⁶¹ PAUL DELOUVRIER, *Esperienze* cit., p. 163

vello"⁶², candidamente confessa che gli esperti del Comitato Spaak potrebbero esser severamente criticati perché "l'aspetto monetario dei problemi risulta praticamente assente. Ma ciò non perché gli esperti di Bruxelles non fossero consapevoli della fondamentale importanza che i problemi monetari hanno per un mercato comune o per un'unione economica, bensì perché la parte ministeriale del loro cervello ebbe la meglio (...). Gli esperti si dissero: 'Non parliamo di problemi monetari in questa sede; se le misure dirette alla soppressione delle tariffe doganali saranno realmente rispettate, un certo grado di unificazione monetaria dovrà necessariamente aver luogo'. Si trattò forse di un atto di fede, ma anche del solo modo concreto con il quale, in quella fase dell'opera, ci si poteva occupare della questione"⁶³. Può notarsi che, attraverso queste affermazioni, prende limpidamente corpo un mito che ha funestato e funesta l'impresa europea. Si tratta di un mito a due facce. La prima riguarda una certa concezione meccanicistica dei processi storici e, nel nostro caso, del processo di unificazione europea per cui, raggiunto un obiettivo, la semplice logica delle cose conduce a raggiungerne un altro e così via sino alla fondazione del potere europeo. La seconda concerne l'ingenua credenza secondo cui chi vuole la federazione europea deve far ricorso, come diceva Uri, alla *ruse*: occorre cioè mettere i governi, senza che se ne accorgano, su un piano inclinato che finirà necessariamente per farli cadere nel potere europeo. A questo riguardo ho sempre ritenuto che avesse ragion La Rochefoucauld quando affermava che "*Il est aussi facile de se tromper soi-même sans s'en apercevoir, qu'il est difficile de tromper les autres sans qu'ils s'en aperçoivent*".

* * *

Restiamo ancora per un momento sulla prima delle due facce del mito testé denunziato, cioè su quella concezione meccanicistica che ha permeato l'atteggiamento degli europeisti da Messina a Maastricht. Con queste osservazioni giungiamo alle conclusioni.

⁶² *Ibid.*, p. 173.

⁶³ *Ibid.*, p. 174.

I fatti provano che si trattava di una pia illusione. Senza "atti di costruzione" imputabili all'iniziativa federalista saremmo ancora, come in parte siamo, al traguardo di una semplice unione doganale. Il Piano Werner fallì perché i governi ponevano al termine del processo quel potere che era indispensabile per consentirne lo svolgimento; senza l'iniziativa federalista non si sarebbe pervenuti né al Sistema monetario europeo né all'elezione diretta del Parlamento europeo, un atto di costruzione che permise a Spinelli di battersi perché il Parlamento europeo redigesse il progetto di trattato istituyente l'Unione europea; senza l'iniziativa di Spinelli e la lotta che attorno ad essa promossero i federalisti non sarebbe mai scaturito l'Atto unico che consentì a Delors di proporre l'obiettivo dell'Unione monetaria. Si tratta di risultati di grande rilievo che sono il frutto di un nuovo metodo affermatosi nel tempo, quello che Albertini definisce il "gradualismo costituzionale", un metodo che riferisce la logica dei piccoli passi anche alla costruzione costituzionale, sostenendo che ad ogni avanzamento sul terreno delle intese governative deve corrispondere un parallelo rafforzamento delle istituzioni⁶⁴.

Per rilevanti che queste conquiste possano considerarsi, resta il fatto che ci si trova ancora al di qua del guado: la sovranità, che è per sua natura indivisibile quanto meno in riferimento a una determinata competenza, sta ancora e per intero dalla parte dei governi nazionali e non da quella della Comunità. I lavori, oggi in corso, del *Groupe de reflection*, incaricato di preparare quelli della Conferenza intergovernativa che dovrà sottoporre a revisione il Trattato di Maastricht, sono lì a mostrarlo. Per convincersene basta uno sguardo a taluni passaggi cruciali contenuti nell'ultimo *Rapport intérimaire* redatto in data 10 novembre 1995. Dopo aver collocato tra le priorità quella "to make the institutions more efficient, democratic and open so that they are able to adjust to the demands of an enlarged Union"⁶⁵ e quella "to involve citizens

⁶⁴ Sul concetto di "gradualismo costituzionale" rinvio al mio *La difficile costruzione* cit., pp. 244-7.

⁶⁵ Documento SN 517/95 (REFLEX 18), Madrid 10 novembre 1995 (11.11), p. 2.

more closely in the process of European construction"⁶⁶, conclude riaffermando vigorosamente il carattere intergovernativo dell'Unione e proponendo che rimanga intatto e addirittura sia rafforzato il ruolo del Consiglio, l'istituzione tipicamente confederale dell'assetto comunitario, la vera cagione dell'incapacità d'azione della Comunità perché paralizzata dal principio di veto e una figura aberrante dal punto di vista costituzionale se è vero che assomma il potere legislativo ed esecutivo, come al tempo dell'assolutismo, e decide in segreto, come al tempo dell'assolutismo. Ebbene, il documento del *Groupe*, dopo aver sbrigativamente liquidato la prospettiva di mutare il Consiglio in una seconda camera federale affermando, senza nessuna spiegazione, che "the Group is not in favour of the creation of a second chamber comprising members of national Parliaments"⁶⁷, neppure affronta seriamente il problema di un'effettiva codecisione tra Parlamento e Consiglio la quale implicherebbe di riconoscere a questo secondo organismo esclusivamente la funzione legislativa da esercitarsi insieme al Parlamento e, pertanto, un forte ridimensionamento dei suoi poteri. Al contrario, "the Group considers that the Conference must strengthen the role of the Council as an institution with legislative and executive functions"⁶⁸. Non basta: "The Group considers that the European Council's central role is essential to the Union as the ultimate impulse and apex of democratic legitimacy in Union's strategic policy and decision making"⁶⁹. Come meravigliarsi poi di fronte a sentenze di questo tenore: "There is a broad agreement in the Group that unanimity should remain the rule for decisions on primary legislation", in particolare quelle relative alla determinazione delle "Union's own resources and their amount. All such decisions need to be ratified by national Parliaments"⁷⁰? E come meravigliarsi ancora se "the Group recommends strengthening Co.re.per. in its key role of

⁶⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 31.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 31.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 31.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 31.

coordinating and preparing for Council meetings in order to ensure their overall consistency⁷¹?

Queste contraddizioni patenti tra gli obiettivi indicati e gli strumenti per perseguirli si riscontrano anche in riferimento alla stessa procedura di riforma delle istituzioni. In un convegno dei docenti Jean Monnet a Bruxelles il 17 e 18 novembre scorso, Marcelino Oreja, membro della Commissione dell'Unione europea con il portafoglio delle riforme istituzionali e, a questo titolo, membro anche del *Groupe*, ha dichiarato che le diverse finalità indicate dal rapporto si possono efficacemente riassumere in quella di pervenire a un "Pacte de citoyenneté". Se è vero, ha sostenuto, che Maastricht ha riconosciuto la cittadinanza europea, ne segue che la sua revisione deve ispirarsi ai principi della democrazia e della trasparenza. E, in risposta a chi gli faceva notare come da tali premesse conseguisse necessariamente il conferimento della revisione di Maastricht a un'assemblea parlamentare — capace di coinvolgere in un ampio dibattito forze politiche, sociali, economiche, religiose, culturali —, Oreja ha rivelato che tra governi e Commissione unanime era l'accordo perché la riforma delle istituzioni fosse gestita, prima, da un *Groupe de reflexion* che lavora in segreto e, quindi, da una Conferenza intergovernativa che pure lavora in segreto. Davvero una stravagante concezione del "Pacte de citoyenneté", della democrazia e della trasparenza!

Chi, come insegnava Spinelli, rivendica il potere costituente del Parlamento europeo nei confronti del quale gli Stati hanno esclusivamente il potere-dovere di conferire un mandato che ne circoscriva l'ambito di discrezionalità, lo fa non solo per un'astratta riaffermazione di un principio giacobino di legittimità democratica. Lo fa soprattutto perché nel Parlamento europeo è possibile che emerga *un punto di vista europeo*, capace di esprimere l'interesse europeo che, come s'è già ricordato, non è una semplice sommatoria degli interessi nazionali⁷². È per questa considera-

⁷¹ *Ibid.*, p. 33.

⁷² A dire il vero non sta scritto da nessuna parte che non sia possibile interpretare l'interesse europeo e agire per realizzarlo altrimenti che rimetten-

zione che il cosiddetto "metodo di Messina" mantiene una certa attualità. Se comparato al metodo indicato nella riunione del 10 settembre 1952, esso si rivela ben poca cosa: a Lussemburgo venne conferito a un'assemblea europea il mandato di studiare lo Statuto della Comunità politica, a Messina quello di studiare le forme di una unione doganale e di una agenzia settoriale. Ma, pur nell'ambito di obiettivi così modesti, il metodo di Messina si presenta attuale sotto due profili. Il primo è che, in quella circostanza, i governi hanno conferito un mandato a un organismo capace di esprimere un punto di vista europeo. Questo organismo a Messina era un comitato guidato da una forte personalità politica e assistito da esperti, alcuni dei quali erano indipendenti dai governi. E il risultato fu che, redatto un progetto di trattato e propostolo ai governi, questi finirono per accettarlo.

Nell'istituire il *Groupe de reflection* si è voluto illudere i cittadini europei che questa lezione della storia non fosse andata smarrita. È noto infatti che esso fu costituito a Messina il 2 giugno 1995, nel giorno stesso in cui cadeva il quarantennale della Conferenza conclusasi con il conferimento del mandato al Comitato Spaak. Ma qui finiscono le analogie e cominciano le differenze, quelle che — *a contrario* — segnalano il secondo aspetto attuale del metodo di Messina. Alla testa del *Groupe*, infatti, non vi è una "forte personalità politica" come lo fu Spaak, ma Westen-

dosi alle decisioni di un'assemblea rappresentativa. A conforto di una siffatta tesi potrebbero addursi l'azione di De Gasperi per introdurre l'articolo 38 del Trattato Ced o, in termini più generali, il principio, fondato sull'insegnamento di Platone, secondo cui la verità non scaturisce necessariamente dalla somma di qualche centinaio di corbellerie. Ciò che qui si vuole affermare è semplicemente che nel Parlamento il punto di vista europeo *può* formarsi, nel Consiglio no. È una questione chiarita da tempo dalla scienza delle istituzioni politiche. D'altra parte, il fatto che il punto di vista europeo *possa* emergere non dice nulla circa quello che esso *debba* emergere. Infatti, non bisogna dimenticare che le istituzioni rendono possibili o impediscono determinati comportamenti che restano, tuttavia, prerogativa degli uomini e della loro libertà. Valga per tutti il fatto che, con Spinelli, il Parlamento europeo ha saputo rivendicare il suo potere costituente; morto Spinelli, ha vivacchiato, occupandosi di questioni, come l'aborto o il matrimonio tra omosessuali, questioni entrambe che, tra l'altro, non costituiscono, per alcuna ragione, competenza dell'Unione.

dorp, un diplomatico spagnolo senza particolari credenziali europee, assistito, come ancora ha asserito senza ambiguità Marcelino Oreja, non già da esperti indipendenti dai governi, ma da altri diplomatici, ciascuno dei quali risponde alla sua cancelleria ed è lì esclusivamente per tutelarne gli interessi.

Volendo attualizzare il metodo di Messina, oggi che abbiamo alle spalle l'elezione diretta del Parlamento europeo, il riconoscimento della cittadinanza europea e del diritto all'*opting out*, non sarebbe improprio sostenere che i governi dovrebbero, in sede di conferenza diplomatica, limitarsi a indicare, come a onor del vero fa il Rapporto Westendorp, gli obiettivi da raggiungere imperativamente in vista dell'allargamento⁷³, tenendo conto delle nuove responsabilità europee nella situazione mondiale venutasi a creare dopo la dissoluzione dell'Urss e la fine dell'ordine bipolare. Oltre a ciò potrebbero indicare taluni principi che tutti gli Stati ritengono irrinunciabili, come potrebbe esserlo quello di sussidiarietà, e che debbono presiedere alla delineaazione dell'impianto istituzionale dell'Unione. Ciò dovrebbe costituire la prima parte del "trattato fondamentale", come impropriamente lo definisce Oreja. Se la Conferenza avesse consapevolezza che non è affar suo definire gli aspetti della statualità europea, disegnandone l'assetto istituzionale, definendo le regole del potere, i diritti di cittadini e Stati membri, insomma redigendo una Costituzione, la seconda parte di questo succinto ma decisivo trattato (a questo punto sì un vero "trattato fondamentale") dovrebbe limitarsi a conferire un mandato chiaro alla sola istituzione democratica capace di esprimere un punto di vista europeo, cioè al Parlamento europeo (o ad altra istituzione rappresentativa costituita ad hoc e con analoghe caratteristiche), specificando contestualmente le norme che dovrebbero regolare l'entrata in vigore della Costituzione europea. Ciò, magari, richiamando il disposto dell'articolo 82 del progetto Spinelli⁷⁴ il quale stabiliva che il testo del trattato-co-

⁷³ *Ibid.*, pp. 3 e 7-8.

⁷⁴ È questa l'espressione corrente con la quale viene denotato il *Draft Treaty establishing an European Union*, approvato a schiacciante maggioranza dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 (cfr. MAJOCCHI, *La difficile* cit., pp. 209-22).

stituzione sarebbe stato trasmesso direttamente agli Stati membri per la ratifica senza esser sottoposto al vaglio di alcuna conferenza diplomatica e avrebbe dispiegato i suoi effetti giuridici una volta ratificato da "una maggioranza degli Stati membri della Comunità la cui popolazione costituisca 2/3 della popolazione complessiva della Comunità".

Questa è a nostro avviso l'attualità del metodo di Messina. E qui finisce il compito degli studiosi, il problema d'identificare e reclutare le forze capaci di portare a realizzazione queste indicazioni restando questione che concerne il dibattito politico e, in primo luogo, l'azione delle avanguardie.

ENRICO SERRA

Dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma

Nell'estate di quarantun anni fa accaddero due fatti importanti: uno a livello internazionale, uno a livello interno italiano.

Il primo consistette nella bocciatura, il 30 agosto 1954, da parte del Parlamento francese, del trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (Ced). Non si trattava soltanto, come è stato evidenziato, del mancato varo di un esercito europeo, con la partecipazione di truppe dei sei Stati della Ceca, e quindi anche della Germania che otteneva così di potersi riarmare, ma soprattutto del rifiuto di quegli elementi di sovranazionalità che il trattato comportava. Rifiuto che tanto spiacque all'Italia ed a noi federalisti europei.

Il secondo avvenimento consistette nel modo di scelta del nuovo ministro degli Esteri, on. Gaetano Martino, ed a questo proposito sono in grado di recare una mia testimonianza personale. Mi trovavo a Londra, dove seguivo i seminari del prof. Norton Medlicott, successore di Webster alla "London School of Economics", e mi mantenevo con un incarico giornalistico. Seppi così che il presidente del Consiglio, on. Scelba, aveva offerto ripetutamente il portafoglio degli Esteri, resosi vacante per le improvvise dimissioni dell'on. Piccioni in seguito allo scandalo in cui era rimasto coinvolto suo figlio, all'ambasciatore a Londra Manlio Brosio. Il quale l'aveva rifiutato perché, così mi disse, non voleva sostituire un caro amico come Piccioni, e poi perché sapeva che quel portafoglio era ambito da altri del suo partito, il Pri, tra cui Ugo La Malfa. In quei giorni Brosio, che era già stato vice-pre-

sidente del Consiglio con Parri, si era guadagnata una certa popolarità per aver concluso di fatto, dopo una trattativa difficile ed ingrata, il famoso "Memorandum d'intesa" su Trieste.

Allora Scelba si decise a trasferire il ministro Gaetano Martino dalla Pubblica Istruzione agli Esteri, anche per il vantaggio di riconquistare alla Democrazia Cristiana l'ambito Ministero dell'Istruzione.

E così pochi giorni dopo la sua nomina agli Esteri, e precisamente il 26 settembre, il ministro Martino giunse a Londra per consultarsi con l'ambasciatore Brosio sull'intesa triestina e per dargli il via alla conclusione. Il trattato poté essere siglato il 5 ottobre nella residenza privata del ministro Eden, che ammalato non si fece vedere, io essendo, per volere di Brosio, il solo italiano presente.

Sulla Conferenza di Messina ha già parlato eloquentemente il prof. Majocchi, che ha ricordato come io stesso me ne fossi occupato per aver organizzato a Roma, in Campidoglio, nel giugno del 1987, cioè in occasione del trentennale della firma dei Trattati di Roma, un grande convegno con la partecipazione del gruppo degli storici della Cee, ed anche dei superstiti testimoni di quella memorabile firma, tra cui Pineau, Faure, Luns, Snoy, van der Groeben, Guazzaroni, Noel, Rothschild, Gazzo... Il grosso volume degli atti è stato pubblicato a mia cura nel 1989, con il titolo "Il Rilancio dell'Europa ed i Trattati di Roma".

Dunque dal fallimento della Ced partirono due strade parallele, ed in un certo senso convergenti. La prima è quella imboccata dal ministro degli Esteri Eden e che porterà all'Unione europea occidentale (Ueo), il cui scopo era soprattutto pratico, quello di consentire il riarmo della Germania occidentale. La seconda strada è quella aperta dal ministro Martino, strada ideale e pratica, diretta ad instaurare un Mercato comune tra gli Stati dell'Europa occidentale. Non a caso la prima visita ufficiale del presidente Scelba e del suo ministro degli Esteri fu proprio a Londra nel gennaio del 1955. Ma Eden, sia pure elegantemente, rifiutò di lasciarsi trascinare sulla via dell'integrazione europea.

Bisognava trovare un'altra strada. L'occasione fu offerta dalle dimissioni di Jean Monnet da presidente della Ceca, in segno di

protesta per la mancanza di prospettive europeiste di quella Comunità. Questa via, come ha illustrato il prof. Majocchi, porterà direttamente alla Conferenza di Messina.

Mio compito è quello d'illustrare la successiva opera del ministro Martino, coadiuvato da un eccezionale *team* di collaboratori, che ho potuto conoscere e frequentare, a cominciare dal suo capo di Gabinetto, Bartolomeo Migone, dal direttore degli Affari Politici, Massimo Magistrati, dal capo dell'Ufficio Stampa, Raimondo Giustiniani. Ed ancora i diplomatici Roberti Ducci, Franz Cavalletti, Maurizio Bucci, l'on. Lodovico Benvenuti... Ho condotto ovviamente un'esplorazione a fondo dell'Archivio del Ministero degli Esteri e mi sono servito anche di annotazioni che feci allora.

La Conferenza di Messina aveva deciso tra l'altro l'istituzione di un Comitato intergovernativo dei sei paesi, noto anche come "Comitato Rilancio", con il compito di elaborare un Rapporto sui Trattati del Mercato comune e dell'Euratom entro il 1° ottobre 1955.

Dopo la rinuncia inglese, i dubbi della diplomazia italiana riguardavano l'atteggiamento della Germania occidentale: pochi a dire il vero per quel che riguardava il cancelliere Adenauer, il segretario di Stato prof. Hallstein, il ministro degli Esteri von Brentano, ma molti sui ministri Erhard e Strauss, come informava l'ambasciatore a Bonn, Umberto Grazi. Da qui la decisione del ministro Martino di accompagnare il neo-presidente Segni in visita ufficiale a Bonn il 7-8 febbraio. I colloqui furono particolarmente fruttuosi, l'on. Martino poté ottenere il via per il proseguimento del processo europeista.

Nel frattempo Spaak, nella sua qualità di "coordinatore" del Comitato intergovernativo creato a Messina, poté riferire sui lavori svolti in occasione della riunione, avvenuta pochi giorni dopo, l'11-12 febbraio a Bruxelles, dei sei ministri della Ceca. A suo dire, si sarebbe potuto arrivare agevolmente alla conclusione dei Trattati sul Mercato comune e sull'Euratom, a condizione che si fosse proceduto gradualmente e con prudenza specie nei confronti degli Stati terzi.

Il Rapporto Spaak, che venne approvato il successivo 21 aprile, sempre a Bruxelles, per quanto riguardava il Mercato comune

era ispirato a tappe successive, accompagnate da correttivi e da misure di salvaguardia. Rimanevano invece aperti alcuni problemi per quanto concerneva l'Euratom, tra cui l'acquisto ed il controllo del combustibile nucleare, l'utilizzazione dell'energia atomica, infine il cosiddetto controllo di sicurezza. Tutto ciò per venire incontro al governo socialista francese, che si trovava a far i conti con forti resistenze golliste, sollecitate dal conflitto algerino.

A questo punto il problema non era più la Germania o solo la Germania, ma la Francia, anche perché era abbastanza prevedibile che quest'ultima avrebbe trascinato la prima nell'opposizione. Perciò alla fine di aprile 1956 il presidente Gronchi ed il ministro Martino si recarono a Parigi in visita ufficiale ed ebbero colloqui con il presidente Coty, il presidente del Consiglio Mollet, il ministro degli Esteri Pineau, assistito dal segretario di Stato, Maurice Faure. I colloqui non furono facili, anche perché gli esperti del Quai d'Orsay avevano preparato delle relazioni piuttosto pessimiste. Il comunicato diramato al termine della visita affermava esplicitamente che "i due paesi si pongono come obiettivo un'integrazione europea atta ad affermare la comunanza d'idee e d'interessi che già esiste", ma non faceva parola dell'Euratom; il che era quanto meno preoccupante. Tuttavia la delegazione italiana ottenne che i negoziati sull'Euratom potessero continuare, anche perché Adenauer aveva fatto sapere che senza un accordo sull'Euratom, niente Mercato comune.

Il ministro Martino, anche in previsione della Conferenza conclusiva convocata a Venezia, si decise a recarsi in visita ufficiale ai governi del Benelux per prendere gli ultimi accordi. Per il viaggio si servì di un vagone ferroviario speciale messogli a disposizione dalla presidenza del Consiglio e su quel vagone, oltre ai suoi collaboratori, fui invitato a salire anch'io. Il che mi offrì la possibilità d'informarmi alla fonte e poi di riferire sul settimanale "Relazioni Internazionali".

Il viaggio durò dal 2 al 9 maggio. La prima tappa fu il Lussemburgo, che tra l'altro ospitava un gran numero di lavoratori italiani. Non s'incontrarono particolari difficoltà, anche se il piccolo Stato mostrò qualche preoccupazione per la sua agricoltura. Fu tranquillizzato con la prospettiva di clausole di salvaguardia.

Bruxelles fu la seconda tappa dell'on. Martino (6-8 maggio); i colloqui con il ministro Spaak furono cordiali e positivi essendo animati da fede integralista. Base dei colloqui fu il Rapporto Spaak sulla Comunità europea — ragion per cui quest'ultima venne battezzata dai giornalisti come "Spaakistan" — onde stabilire tempi e modi per il passaggio dalla fase di studio a quella esecutiva. (E ricordo a questo proposito le riunioni degli esperti dell'autunno-inverno successivi nella fangosa Val Duchesse).

Seguì la visita all'Aja, dove i colloqui con il ministro Beyen, che era stato un promotore della Conferenza di Messina, furono altrettanto cordiali ed in un certo senso ripetitivi rispetto a quelli di Bruxelles.

La conclusione positiva di questo viaggio la si può trovare nel testo del telegramma inviato da Martino al presidente Segni, e cioè accordo per procedere sulla via dell'integrazione europea, ma dubbi sull'atteggiamento della Francia. In un certo senso rimaneva fluido anche quello della Germania, orientata sempre più su Parigi. Del resto che senso avrebbe avuto una Unione europea senza la Francia?

La Conferenza di Venezia dei sei ministri degli Esteri, riuniti alla Fondazione Cini il 29 maggio 1956, si aprì con un intelligente ed abile discorso dell'on. Martino che chiese in definitiva che il Rapporto Spaak venisse accettato quale base per la redazione del trattato. Il che avvenne dopo un'ampia discussione e non senza qualche riserva sull'inclusione dei territori d'Oltremare e sull'eventuale uso dell'energia nucleare a fini militari. Fu deciso di riparlare a Bruxelles in sede di Comitato intergovernativo. Nonostante alcuni dubbi procedurali, la Conferenza di Venezia si era conclusa con un promettente successo.

Era chiara in tutti la volontà di fare presto. Riunitosi il 26 giugno a Bruxelles sotto la Presidenza di Spaak, il Comitato intergovernativo si suddivise in tre gruppi: uno per il Mercato comune, uno per l'Euratom, il terzo presieduto dal nostro Roberto Ducci, incaricato della redazione dei due trattati. I lavori cominciarono subito, ma dovettero essere sospesi durante la pausa estiva per dar modo ai governi di valutarli e soprattutto per gli avvenimenti internazionali: crisi di Suez, spedizione anglo-francese contro

l'Egitto, moti in Ungheria ed in Polonia, insurrezione in Algeria con minacciato sbarco dei parà del col. Massu su Parigi, ecc. ecc. Chi, come me, abitava a Parigi poté rendersi conto che la capitale francese viveva in stato d'assedio, con rischio quotidiano di scontri tra gli operai che sostenevano il governo Mollet-Pineau ed i gollisti sempre più baldanzosi.

Forse anche per questo, il governo francese si convinse dell'opportunità di partecipare al processo d'integrazione europea. Il 20 ottobre si riunirono a Parigi i sei ministri degli Esteri della Ceca, ciascuno con le sue richieste: la Germania per quanto concerneva l'acquisto ed il controllo del materiale nucleare e non senza adombrare il tema della riunificazione; la Francia per pretendere un diritto di veto sul passaggio dalla prima alla seconda fase del Mercato comune; ed anche l'Italia in favore di un periodo transitorio iniziale del Mercato comune con particolari misure di salvaguardia.

E poiché il nostro ambasciatore a Bonn, Grazzi, aveva informato che anche il cancelliere Adenauer sembrava propendere più verso l'Ueo — che assicurava alla Germania il riarmo ed implicitamente il consenso degli alleati a una eventuale riunificazione — che non accettare eventuali spunti di sovranazionalità, il presidente Gronchi ed il ministro Martino si recarono in visita a Bonn ai primi di novembre.

I colloqui furono assai cordiali, ma come si legge nel comunicato finale "si è convenuto che mentre occorre proseguire sulla via tracciata dalla Conferenza di Messina, sembra giunto il momento nel quale gli Stati membri debbono chiedersi quali mezzi siano da escogitare per rafforzare l'Ueo".

Si era così entrati in una fase difficile e tesa con l'Urss, anche e proprio a causa del riarmo tedesco (il Trattato di Varsavia è del maggio 1955). Molto si deve all'abilità del ministro Martino, che allora era uno dei "tre saggi" incaricati di dare un contenuto politico all'Alleanza Atlantica ed all'opera della diplomazia italiana, se il governo tedesco, preoccupato anch'esso di quanto stava accadendo in Polonia ed in Ungheria, si convinse della necessità di concludere in fretta i Trattati sul Mercato comune e sull'Euratom.

Anche l'Assemblea nazionale francese dopo un acceso dibattito aveva approvato con ampia maggioranza la politica estera del governo Mollet, favorevole alla conclusione dei trattati. Maggioranza che si ripeterà un mese dopo. Da quel momento l'Italia ed in particolare il ministro Martino furono al centro della cosiddetta "Operazione Europa". Vennero ripetutamente a Roma in visita ufficiale o privata i ministri degli Esteri francese e tedesco ed il segretario di Stato del Foreign Office, Selwyn Lloyd. I primi per risolvere i problemi ancora in sospeso e che noi conosciamo: inclusione dei territori d'Oltremare, Algeria, diritto di veto, periodo transitorio, ecc. Il secondo per cercare d'impedire che i futuri trattati contenessero elementi tali da impedire l'adesione successiva della Gran Bretagna. Benché si potesse constatare una certa flessione nell'atteggiamento britannico, la successiva missione a Londra del ministro Spaak non riuscì a smuovere il neo-prim ministro MacMillan. Cosa che tutti gli storici inglesi oggi gli rimproverano. La Gran Bretagna, infatti, aderì alla Cee soltanto a partire dal 10 gennaio 1973.

I sei ministri degli Esteri della Ceca, riunitisi a Bruxelles alla fine del gennaio 1957 poterono constatare i progressi fatti nella redazione dei trattati, anche se rimanevano alcuni punti in sospeso, che andavano risolti.

Chi qui scrive ha avuto la grande irripetibile occasione di assistere ai lavori conclusivi dei trattati, svoltisi a Bruxelles nella fangosa Val Duchesse, nonché in serata nei corridoi dell'Hotel Metropol, e può testimoniare del clima di volenterosa operosità che accompagnò gli ultimi negoziati. A metà febbraio i ministri degli Esteri dei Sei, subito raggiunti dai rispettivi capi di governo, si riunirono a Parigi dove poterono accordarsi sulle ultime differenze: vennero così inclusi nel Mercato comune i territori d'Oltremare e creato per essi un sostanzioso Fondo d'investimenti; fu approvato il regime tariffario, mentre l'acquisto e la proprietà del materiale fissile vennero affidati allo stesso Euratom, ecc.

E così, il 25 marzo di quarant'anni fa, i due trattati vennero solennemente firmati a Roma, in Campidoglio, a dimostrare, se ve ne fosse stato bisogno, la continuità esistente tra le riunioni di Messina e di Roma, ed il fondamentale ruolo svolto dal ministro Martino e dall'Italia tutta.

DANIELA PREDA

Il progetto di Mercato comune nello Statuto della Comunità politica europea

La nascita della Comunità e il tentativo di creare una Comunità europea di difesa sono avvenimenti ormai abbastanza noti. Tuttavia, forse non tutti sanno che, a partire dal tentativo di creare un esercito europeo, prese le mosse un progetto di Comunità politica, avviato nel settembre del '52, con la convocazione di un'Assemblea ad hoc — l'Assemblea allargata della Ceca — a cui venne affidato il compito di redigere un progetto di Statuto della Comunità politica. A maggior ragione, forse non tutti sanno che all'interno di questo progetto di Statuto, che fu consegnato ai governi nel marzo del '53, era prevista la creazione di un Mercato comune fondato sulla libera circolazione di merci, capitali e persone.

Affermare che il processo di unificazione europea ha avuto, sin dai suoi esordi, un carattere politico potrebbe sembrare paradossale in un'Europa che si è sviluppata nel tempo su binari prevalentemente economici. È un fatto, tuttavia, che non solo l'avvio dell'Europa comunitaria, ma i singoli progressi in campo economico furono contrappuntati da chiare aspirazioni, che inserivano il processo d'integrazione funzionalistico in un più vasto contesto di riorganizzazione politica del continente cui doveva necessariamente sottendere un ripensamento critico in merito al carattere assoluto e permanente dell'organizzazione fondata sullo Stato nazionale sovrano.

Il processo d'integrazione europea ha avuto — e continua ad avere — un carattere dualistico: a forti spinte a favore di un ampliamento delle competenze comunitarie, ha fatto da contral-

tare una costante pretesa di procedere parallelamente verso un rafforzamento dei meccanismi decisionali dell'integrazione, cioè verso una loro democratizzazione. E questo dualismo da sempre si è espresso in un serrato dibattito, che spesso si è tramutato in aperto dissenso, tra i fautori dei due diversi approcci, tra realisti e utopisti, audaci e cauti.

È ragionevole affermare che nell'esperienza della Comunità politica europea, a partire dalla Ced, per la prima volta nel processo di unificazione europea queste due parallele strategie di avvicinamento all'obiettivo dell'unità europea hanno trovato un punto d'incontro e di fusione e che proprio in virtù di questo fatto si sono creati i presupposti per quello che può essere definito il primo tentativo di creare uno Stato federale europeo. In quegli anni, infatti, il processo d'integrazione funzionalistica, nel suo approfondirsi, forniva argomenti sempre più validi alla lotta per l'unità politica e il tentativo di creare un esercito integrato, in particolar modo, implicava anche la creazione di una statualità europea.

Parallelamente a questa accelerazione del processo sul piano politico, i fautori dell'allargamento delle competenze, in primo luogo i Paesi Bassi, avanzarono la richiesta del Mercato unico. Le richieste che i loro rappresentanti¹ avevano e avrebbero avanzato in seno all'Assemblea ad hoc in tema d'integrazione economica erano il frutto di una precisa politica del governo di quel paese. Le prospettive della ricostruzione, la volontà di rompere con l'autarchia del tempo di guerra e col protezionismo degli anni Trenta (tematiche ampiamente diffuse nell'Europa postbellica) condussero i governi, così come gli ambienti industriali e finanziari, dei piccoli paesi del Benelux e in particolar modo dei Paesi Bassi — forse in virtù anche delle ridotte dimensioni territoriali di quegli Stati che apparivano vieppiù anacronistiche nell'epoca

¹ Sull'atteggiamento dei Paesi Bassi cfr. RICHARD T. GRIFFITHS and ALAN S. MILWARD, *The Beyen Plan and the European Political Community*, in WERNER MAIHOFFER (ed.), *Noi si mura. Selected Working Papers of the European University Institute*, Firenze 1986, pp. 595-621; ID., *The Beyen Plan*, in RICHARD T. GRIFFITHS (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe*, Amsterdam 1990.

dell'interdipendenza economica globale — a sviluppare una strategia che mirava alla liberalizzazione degli scambi². Nel corso della guerra, sorsero così in quei paesi vari gruppi di studio, in esilio e nei territori occupati, sia a carattere governativo che privato, al fine di studiare i problemi, in particolar modo economici, che il dopoguerra avrebbe posto³. In Belgio operò a partire dal gennaio del '41 una Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre, il cui segretario, Jef Rens, era stato capo di Gabinetto di Spaak e il cui presidente dal giugno di quell'anno era Paul van Zeeland. La Commissione aveva lo scopo di affrontare i problemi che presumibilmente sarebbero emersi nell'immediato dopoguerra, studiarli e proporre al governo in esilio possibili soluzioni. La sezione di Politica internazionale, presieduta da Paul Henri Spaak, aveva approfondito i temi dell'Unione europea, redigendo in tal senso rapporti, in cui la collaborazione tra gli Stati veniva postulata come fondamentale per evitare un terzo conflitto mondiale e in cui si prospettava la creazione di un'organizzazione mondiale basata su tre livelli: regioni economiche, Stati nazionali, Nazioni Unite. Nei Paesi Bassi, nel settembre del '41, il segretario generale del Ministero degli Esteri, conte van Bylandt, aveva proposto la creazione, in seno al Ministero, di un "Bureau Na-oorlogse Vraagstukken", la cui direzione sarebbe stata affidata a de Beuf dal 1° novembre, con il compito di studiare le questioni internazionali e preparare i trattati di pace⁴.

² MICHEL DUMOULIN, *La Ligue Européenne de Coopération Economique ou la méthode des petits pas*, in *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, a cura di ANDREA CIAMPANI, Milano 1995, pp. 230-43.

³ Cfr. *Les cercles économiques et l'Europe au XX^e siècle*, a cura di MICHEL DUMOULIN e ERIC BUSSIERE, Louvain-la-Neuve 1992.

⁴ Cfr. THIERRY GROSBOIS, *Les projets des petites nations de Benelux pour l'après-guerre 1941-1945*, in *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre 1940-1947*, a cura di MICHEL DUMOULIN, Bruxelles 1995, pp. 95-125. Si vedano, inoltre, *L'idée européenne en temps de guerre (1940-1944)*, a cura di THIERRY GROSBOIS, Louvain-la-Neuve 1994; *La Belgique et les débuts de la construction européenne de la guerre aux Traités de Rome*, a cura di MICHEL DUMOULIN, Louvain-la-Neuve 1987.

Accanto alle organizzazioni 'governative', diversi gruppi di riflessione erano stati attivati nell'esilio londinese su iniziativa di personalità private. Tra questi, importanza particolare rivestirono il "Groupe socialiste Emile Vandervelde", sorto nel dicembre del '40, che riuscì ad esercitare un'influenza su Spaak, tramite Rens⁵, e lo "Studie-Groep voor Reconstructie Problemen", creato all'inizio del '41 dall'olandese Paul Rijkens, nel cui seno l'"Economische Groepvorming", presieduto da Beyen, aveva studiato la possibilità di creare nel dopoguerra, con particolare riferimento all'Europa, gruppi economici regionali che non fossero di ostacolo a progetti su scala mondiale e aveva elaborato un rapporto in cui importanza speciale era attribuita ai problemi monetari.

Numerosissimi altri gruppi, poi, si erano formati nelle zone occupate. A titolo esemplificativo, ricordiamo il Groupement d'études économiques, il gruppo clandestino più organizzato e serio che riuniva le élites intellettuali e amministrative belghe, creato nel dicembre del '41 nel Belgio occupato, su iniziativa dell'ex segretario generale del Ministero degli Affari Economici, conte Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, e sostenuto finanziariamente dai grandi banchieri del paese: Alexandre Galopin, il barone de Launoit, Max-Léo Gérard, Fernand Collin Albert-Edouard Janssen. Il gruppo di Snoy, che coordinava a sua volta i lavori realizzati da vari centri di studio semiclandestini (il "groupe de la rue d'Egmont", la Société Royale d'Economie Politique, il Centre d'études bancaires, l'Institut belge des Finances Publiques, la Chambre de Commerce d'Anvers, ecc.), arrivava a pubblicare un volume, il cui primo capitolo, *La restauration économique de la Belgique*, era dedicato all'unione doganale coi Paesi Bassi⁶. Il gruppo sarebbe stato consultato dal servizio di

⁵ Nell'aprile del '44, il Groupe Vandervelde aveva organizzato una riunione. Il rapporto ivi presentato da Rens, prendendo atto che la politica d'indipendenza si era rivelata fallimentare, in Belgio come in tutti i paesi piccoli e medi che nell'anteguerra avevano praticato una politica analoga, si indicava nella cooperazione una necessità vitale per garantire la sicurezza e la libertà.

⁶ *La restauration économique de la Belgique. Transition vers un'économie de paix*, Bruxelles 1944.

studi della Sûreté de l'Etat del governo belga in esilio a Londra sull'opportunità di un'unione doganale coi Paesi Bassi e le sue informazioni utilizzate per redigere un rapporto⁷, presentato al Consiglio dei ministri nel momento stesso in cui venivano avviati a Londra i negoziati per l'accordo monetario tra i paesi del Benelux, il 4 gennaio 1943.

Già dal 1944, durante l'esilio, i governi belga, olandese e lussemburghese avevano deciso di concludere tra i loro paesi una Convenzione doganale, che sarebbe stata avviata nel 1948. Il 14 marzo del 1947, poi, avevano firmato un accordo che prevedeva la trasformazione dell'unione doganale in unione economica⁸. In Belgio, nel 1947, era nata, con l'apporto fondamentale di van Zeeland, una Lega europea di cooperazione economica, cui avevano aderito Gran Bretagna, Francia e Lussemburgo⁹. L'idea aveva trovato un terreno fertile perché, già nel '45, era stato costituito in quel paese un Comitato d'azione economica e doganale. Sempre dal '47, inoltre, era stato costituito un gruppo di lavoro incaricato di esplorare la possibilità di addivenire a un'unione

⁷ Il testo del rapporto della Sûreté de l'Etat è riportato in *Les cercles économiques et l'Europe* cit., p. 145.

⁸ In base a questo accordo, in cui ritroviamo i temi principali che saranno in seguito sviluppati a proposito dell'Unione economica europea, all'interno del territorio del Benelux si sarebbe avuta libertà di circolazione di beni, servizi, capitali e persone e coordinamento delle politiche economiche, finanziarie e sociali, in modo da costituire un'entità unica nei rapporti con i paesi terzi. «La réalisation d'une telle entité économique doit permettre d'élever le standard de vie des trois peuples». *Mémoire des pays du Benelux sur l'Union économique*, 26 gennaio 1950, in Archives Diplomatiques du Ministère des Affaires Etrangères, Francia (d'ora in avanti ADMAE), DE-CE, CPE, vol. 577, settembre 1948-dicembre 1952. Si veda, inoltre, nel quadro dell'Oece, la lettera del presidente del Consiglio Stikker ai colleghi, accompagnata da un memorandum intitolato "Plan d'action pour le coordination des économies européennes", 2 giugno 1950, *ibidem*. L'Unione economica fu attuata soltanto nel 1958.

⁹ Cfr. MICHEL DUMOULIN, *La Lega Europea di Cooperazione Economica*, in *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, a cura di SERGIO PISTONE, Milano 1992, pp. 265-9; MICHEL DUMOULIN e ANNA-MYRIAM DUTRIEUE, *Un mouvement européen patronal: la Ligue Européenne de Coopération Economique (1946-1981)*, Louvain-la-Neuve 1990.

doganale nella quale fossero compresi tutti i maggiori Stati dell'Europa occidentale. Nel 1950, un gruppo di paesi dell'Oece aveva assunto l'impegno di accelerare il processo d'integrazione, sino a quel momento caratterizzato dalle misure di liberalizzazione, autonomamente decise da ogni singolo paese, e dagli accordi di pagamento avviati in seno all'Uep. E, in questo ambito, è del giugno 1950 un progetto di Stikker per un'Unione economica europea, in cui, riconoscendo l'esistenza di uno stretto legame tra benessere della popolazione e processo d'integrazione economica, si insisteva sulla regolazione sovranazionale degli investimenti, delle tasse, degli aiuti e su tutti quegli aspetti di politica interna che l'integrazione fra paesi dalle strutture economiche assai differenziate coinvolgeva. Stikker pensava anche a un Fondo europeo di integrazione — forse l'antesignano del *Fond européen de réadaptation* che sarebbe stato proposto all'Assemblea ad hoc — destinato alla modernizzazione delle industrie e all'aggiornamento¹⁰.

Nei paesi del Benelux e nei Paesi Bassi in particolare, già durante la guerra e in decisa contrapposizione con le esperienze autarchiche del periodo tra le due guerre, l'integrazione economica, le cui frontiere erano peraltro incerte¹¹, venne dunque percepita come un elemento indispensabile sia alla crescita economica sia alla coesistenza pacifica. Non è quindi motivo di stupore che lo stesso ministro degli Affari Esteri olandese, Beyen, cercando d'influenzare i lavori dell'Assemblea ad hoc che sarebbero sfociati in un progetto di Statuto della Comunità politica europea, si muovesse con decisione a favore di un allargamento delle competenze comunitarie nel campo economico, inviando ai colleghi europei, nel dicembre del '52, un memorandum esplicativo della posizione olandese. «Le premier but de l'intégration européenne — si affermava nel memorandum — devrait être, semble-t-il,

¹⁰ Cfr. ALBERTO CONA, *Le vie all'unificazione del mercato e i piani economici*, in *L'altra via per l'Europa* cit., pp. 202-303. Cfr. inoltre ALAN S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, Londra 1984.

¹¹ Dal punto di vista territoriale, le proposte avanzate andavano da un'unione ristretta ai paesi del Benelux, a un'unione più ampia comprendente anche la Francia, a un'imprecisata unione dell'Europa occidentale. Cfr. GROSBOIS, *Les projets des petites nations de Benelux* cit.

l'élévation du niveau de vie général des peuples européens, à part le renforcement de la défense par une coopération plus étroite dans le domaine militaire (...). De l'avis du gouvernement de la Reine, l'intégration économique, ainsi que la coordination monétaire et sociale qu'elle nécessite, est pour cette raison essentielle au développement des intérêts des pays européens»¹². Il memorandum si rifaceva ai principi esposti nel preambolo del Trattato della Ceca — la necessità di realizzare progressivamente una solidarietà di fatto e basi comuni di sviluppo economico per costruire una vera Unione europea — e soprattutto ai successivi avvenimenti e alle risoluzioni che avevano portato all'accelerazione del processo verso la Comunità politica e alla convocazione dell'Assemblea ad hoc. Ricordava come, secondo la dichiarazione dei sei ministri a Lussemburgo, la creazione della Comunità politica dovesse procedere di pari passo con la fissazione di basi comuni di sviluppo economico e con la fusione degli interessi essenziali degli Stati membri. Chiedeva pertanto che questi scopi fossero perseguiti energicamente: i Paesi Bassi non avrebbero accettato proposte relative alla Comunità politica che non fossero accompagnate da progressi concreti, o quantomeno da impegni precisi, in campo economico¹³. Il memorandum elencava poi una serie di misure considerate «le minimum de stipulation à convenir dans le domaine de l'intégration économique, lors de l'institution d'une Communauté politique européenne»¹⁴. Tra queste, spiccava

¹² Memorandum, 11 dicembre 1952, in Archivio storico del Ministero degli Esteri italiano (d'ora in avanti ASMAE), Direzione generale affari politici (DGAP), b. 255 e in Archives diplomatiques du Ministère des Affaires Étrangères, Belgio (d'ora in avanti AMAE Belgio), Dossier 14603, novembre-dicembre 1952.

¹³ «En créant uniquement des organismes nouveaux — sosteneva il memorandum —, qui en réalité n'auraient ni compétences ni tâches concrètes à l'égard de nouveaux domaines de l'intégration européenne, il serait porté atteinte, semble-t-il, à l'opinion publique quant au développement de l'idée européenne». *Ibidem*.

¹⁴ Si chiedeva, in particolare, la creazione a breve termine di organizzazioni sovranazionali, già allo studio, e in special modo quella relativa all'agricoltura europea; la collaborazione con paesi al di fuori dei Sei; il ricono-

l'abolizione delle dogane interne e l'istituzione di una tariffa esterna comune sui prodotti provenienti dai paesi terzi¹⁵. Nella lettera d'accompagnamento inviata ai ministri, Beyen chiedeva che le idee esposte nel memorandum fossero discusse dai sei ministri degli Esteri in una riunione da convocarsi prima della seduta plenaria dell'Assemblea ad hoc del gennaio 1953, pregando van Zeeland, dal momento che a quella data la presidenza del Consiglio dei ministri della Ceca sarebbe spettata al Belgio, di prendere un'iniziativa in tal senso¹⁶.

Anche il governo belga aveva espresso in quel torno di tempo la propria ferma volontà di estendere le competenze della Comunità politica al campo economico. «Le gouvernement belge — affermava un documento ufficiale già in novembre — estime qu'il est essentiel que la future Communauté politique puisse établir une unité des marchés européens. C'est, croit-il, une condition *sine qua non* pour que l'Europe soit forte. Sans ce pouvoir économique, sans cette création du marché européen unique, la Communauté politique ne signifierait rien»¹⁷. Van Zeeland, tuttavia, era più incline a sostenere la creazione di una vasta zona di libero scambio, moderatamente integrata, come i suoi frequenti richiami all'Europa dei Quindici e, soprattutto, all'Oece lasciano trasparire: «Nous transmettrons par exemple à la Communauté politique européenne — affermava van Zeeland nel corso di una

scimento di una responsabilità comune a fronte di crisi congiunturali delle economie nazionali che si fossero prodotte parallelamente ai progressi dell'integrazione. *Ibidem*.

¹⁵ Un limitato periodo transitorio era previsto per permettere la graduale realizzazione di questi obiettivi. In questo periodo, «a. Il faudra entamer tout d'abord l'élimination des barrières tarifaires existantes (...); b. Les pourparlers devraient également tenir compte d'autres obstacles dans le commerce et dans les transactions invisibles et les transports; c. Il faudra tenir compte de la nécessité d'insérer certaines "clauses de sauvegarde" dans les arrangements à convenir». *Ibidem*.

¹⁶ Lettera di Beyen a De Gasperi, 10 dicembre 1952, in ASMAE, DGAP, p. 255.

¹⁷ Communauté politique européenne. Principes de base du gouvernement belge, 19 novembre 1952, in AMAE Belgio, dossier 14603, novembre-dicembre 1952.

riunione con alti funzionari del governo — tous les pouvoirs que nous avons délégués à l'Oece. Nous irions même plus loin parce qu'il y aurait dans certains cas des votes à la majorité simple ou à la majorité qualifiée tels qu'ils sont prévus dans les Traités Ced et Ceca, ce qui n'existe pas dans le sein de l'Oece»¹⁸. Il ministro degli Esteri belga riteneva comunque doveroso farsi carico, come Beyen aveva chiesto, dell'organizzazione di una riunione a Sei, rimanendo tuttavia convinto che gli studi del caso dovessero effettuarsi nel quadro dell'Oece¹⁹.

Nel febbraio del '53, riprendendo i temi già esposti nel memorandum di dicembre, Beyen rilanciava l'obiettivo del Mercato comune, legando strettamente ad esso le sorti della Comunità politica, e proponeva d'avviare il processo mediante la creazione all'interno della Comunità politica di una "Comunità tariffaria" europea (in sostanza un'unione doganale). Il nuovo intervento olandese era particolarmente deciso: «Le gouvernement de la Reine — affermava il nuovo memorandum — estime qu'il serait particulièrement difficile de se rallier en temps opportun aux propositions qui seraient faites en vue de l'institution d'une Communauté politique européenne si, en même temps, des progrès n'avaient été pas faits dans les domaines sus-indiqués (intégration économique) ou si, du moins, des engagements nettement déterminés n'avaient pas été pris pour arriver dans un délai raisonnable à des résultats concrets en cette matière»²⁰. I Paesi Bassi non dividevano affatto l'opinione secondo la quale la realizzazione di una Comunità politica dalle competenze limitate ai settori già integrati avrebbe rappresentato il punto d'inizio di una graduale estensione di tali competenze. Consapevoli, d'altra parte, delle profonde disparità esistenti in campo economico tra i Sei, gli olandesi proponevano l'istituzione di "clausole

¹⁸ Réunion dans le bureau de M. van Zeeland, 16 ottobre 1952, in AMAE Belgio, dossier 14602 à 14603.

¹⁹ Telespresso a Ministero Esteri, 29 dicembre 1952, in ASMAE, DGAP, p. 255.

²⁰ Mémoire néerlandais relatif à la création d'une Communauté politique européenne, 12 febbraio 1953, in AMAE Belgio, dossier 17771/1.

di salvaguardia" destinate a rendere meno traumatico il passaggio all'economia integrata²¹. Il governo belga appoggiava l'iniziativa, distinguendosi su alcuni punti²².

Se le proposte di Beyen, allargate all'Europa dei Sei, e l'adesione di van Zeeland rientravano in un quadro politico già consolidato, altra cosa era pretendere che la Francia accettasse senza colpo ferire questa ulteriore, importante, limitazione di sovranità. In una nota del febbraio 1953, preparata dal Servizio di cooperazione economica in vista del colloquio tra Bidault e Beyen che si sarebbe tenuto di lì a pochi giorni, la critica del Piano Beyen non poteva essere più serrata. Dopo aver esposto le ragioni di carattere economico, monetario, sociale, politico che si potevano addurre per respingere le proposte olandesi, la nota terminava senza lasciar spazio a illusioni: «En conclusion, la situation propre de la France dans l'ordre économique, comme dans l'ordre social et politique, les intérêts particuliers qu'elle doit défendre hors d'Europe du fait de l'existence de l'Union française lui commandent de ne s'engager plus loin dans la voie de l'intégration économique européenne qu'avec prudence. Il faut au moins provisoirement écarter les formules supranationales ou d'intégration forcée par la voie d'une autorité politique pour retenir les méthodes de coopération intergouvernementales ou à la rigueur confédérales»²³. In un'ulteriore nota, il Servizio di cooperazione

²¹ Cfr. Lettre du Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas concernant l'intégration économique des six pays, 14 febbraio 1953, in AMAE Belgio, dossier 14603, gennaio-febbraio 1953.

²² Considérations d'ordre économique sur le mémorandum néerlandais relatif à la création d'une Communauté politique européenne, 12 febbraio 1953, in AMAE Belgio, dossier 17.771/1.

²³ Note de la Direction générale des Affaires Economiques et Financières, Service de Coopération économique, 9 febbraio 1953, in ADMAE, DE-CE, CPE, vol. 578, pp.39-54. La nota sollevava in particolar modo i problemi monetari («Il faut donc bien se rendre compte que sous une terminologie imprécise sont mis en oeuvre les attributs essentiels de la souveraineté nationale»), della mano d'opera («C'est donc aux dépens du niveau de vie français que pourrait se produire un afflux incontrôlé sur le marché du travail de la masse de chômeurs italiens et des réfugiés allemands») e dell'Unione francese («Nos responsabilités dans l'Union française constituent un obstacle probable-

economica, criticando la tendenza a precipitare la realizzazione d'un Mercato comune fondato sulla libera circolazione di merci, capitali e persone, rivelava numerose perplessità sull'opportunità di aderire alla Comunità politica. «Il est du devoir des fonctionnaires de montrer aux ministres les difficultés d'ordre parlementaire et électoral auxquelles ils pourraient faire face s'ils décidaient d'adhérer à une politique d'intégration économique à Six. Il conviendrait de leur montrer aussi qu'en cas d'échec après une première tentative, l'économie française que l'on prétendait vouloir reveiller sombrerait dans une stagnation accrue, le protectionnisme sortirait reffermi de l'aventure et des idées valables en soi se trouveraient dévalorisées»²⁴.

Bidault faceva proprio il messaggio. La sua reazione a un'affermazione particolarmente provocatoria di van Zeeland, il quale affermava che senza «l'integrazione economica non ci potrà essere né integrazione militare, né integrazione politica»²⁵, era particolarmente dura. Il responsabile del Quai d'Orsay rispondeva che porre sul tappeto la questione dell'integrazione economica non solo non avrebbe facilitato il passaggio del progetto della Ced al Parlamento, ma sarebbe stato «il modo sicuro per far naufragare anche la Ced»²⁶. Bidault, che non nascondeva a van Zeeland di ritenersi personalmente «federalista tanto se non più di lui»²⁷, aggiungeva in tono irritato che se Belgio e Paesi Bassi avessero

ment dirimant à une fusion économique»). Si veda, inoltre, la copia di un Memorandum francese a proposito del Piano Beyen, inviata a M. Burin des Rosiers, 7 febbraio 1953 («L'idée d'union douanière contenue dans la proposition hollandaise — si commenta nel memorandum — ne paraît ni très satisfaisante ni très réaliste»).

²⁴ Note de caractère personnel de la Direction générale Affaires Economiques et Financières, Service de coopération économique, 17 febbraio 1953, in DE-CE 1945-1960 CPE, Vol. 578. La nota continuava sottolineando che, se in Francia non era stato possibile promuovere le riforme che avrebbero permesso all'economia di competere all'interno di una struttura di mercato libero limitata quale l'Oece, non era ragionevole aspettarsi che la situazione potesse migliorare di fronte alla creazione di un mercato europeo ben più unificato.

²⁵ Entretiens entre Messieurs van Zeeland et Bidault, Parigi 19 febbraio 1953, in AMAE Belgio, dossier14603, gennaio-febbraio 1953.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

continuato a sostenere queste posizioni, «egli li avrebbe denunciati pubblicamente quali sabotatori della Comunità di difesa e della integrazione europea, sotto il pretesto di volersi mostrare più europei di tutti»²⁸. De Gasperi si dimostrava invece favorevole alla proposta olandese e si diceva pronto a stabilire «accordi su certi punti»²⁹ tra i due governi, nonostante il parere prudente, se non addirittura negativo, della direzione generale Affari Economici della Farnesina³⁰.

Si giungeva, in tal modo, alla riunione dei Sei, convocata a Roma il 24-25 febbraio, che aveva come primo punto all'ordine del giorno proprio l'esame del memorandum olandese. Inaspettatamente, in quella sede tutti consentivano con Beyen sulla necessità di procedere verso una progressiva integrazione delle economie, distinguendosi però sulla procedura da seguire: Bidault era favorevole all'elaborazione di un trattato distinto da quello della Comunità politica³¹; De Gasperi, Adenauer e van Zeeland

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Lettera di De Gasperi a Beyen, 24 dicembre 1952, in ASMAE, DGAP, b. 165.

³⁰ Pur ammettendo la necessità di una progressiva integrazione in campo economico, la Direzione generale Affari Economici sottolineava in un promemoria che condizione indispensabile per il raggiungimento di tale obiettivo era «la liberalizzazione degli scambi e dei movimenti di mano d'opera». Ogni riserva sull'opportunità di procedere all'istituzione di una comunità tariffaria doveva essere subordinata al raggiungimento di risultati conclusivi in questi settori. In caso contrario, un livellamento di tariffe non avrebbe potuto che «esasperare gli squilibri economici attuali ed aggravare la situazione economica europea». S'affermava inoltre che «è chiaro comunque che non si possa parlare di Comunità tariffaria, se ad essa non partecipino gli Stati più economicamente importanti d'Europa, se l'auspicata integrazione economica non sia completa ed assoluta in tutti i campi e non si sia proceduto all'abolizione di tutte le restrizioni, di qualsiasi genere, al commercio». DGAE uff. IV, Appunto per la Direzione generale Cooperazione internazionale, 7 gennaio 1953, in ASMAE, DGAP, b. 255.

³¹ Questa ipotesi era stata avanzata qualche giorno prima in una nota del governo francese, redatta in vista dell'incontro di Roma. «Le gouvernement français conçoit qu'un plan de réalisation progressive du Marché commun fasse l'objet d'un traité à négocier entre les gouvernements intéressés. Le plan serait élaboré selon le principe de progressivité». Note du gouvernement français relative au projet du Marché commun, 21 febbraio 1953, in ADMAE, DE-CE, CPE, vol. 578.

sostenevano l'opportunità d'inserire i lineamenti dell'integrazione economica nello Statuto della Comunità; Bech, pur d'accordo in linea di principio, dichiarava di non considerare come *préalable* della Comunità politica la realizzazione del Mercato comune; Adenauer proponeva inoltre che lo studio dei problemi posti dalla collaborazione economica fosse affidato a una Commissione di esperti, al fine di consigliare gli Stati circa eventuali conflitti d'interessi. In chiusura di dibattito, Beyen poteva constatare l'esistenza di un'insperata unanimità d'intenti: «en dehors de certaines divergences d'opinion sur la procédure — affermava — il y a une grande communauté d'opinion en ce qui concerne les principes et les buts à atteindre»³². Gli avvenimenti dei mesi successivi si sarebbero incaricati di dimostrare la fragilità di questo consenso.

L'*imprimatur* di alcuni governi all'integrazione economica convinceva la Commissione costituzionale dell'Assemblea ad hoc a inserire nel progetto di Statuto disposizioni che favorivano la progressiva realizzazione di un mercato europeo. La Commissione, tuttavia, per non alterare eccessivamente gli equilibri raggiunti, si mostrava abbastanza guardinga, cercando di evitare nuove obiezioni da parte francese. Ma gli olandesi insistevano in seno all'Assemblea e ottenevano, con l'appoggio italiano, l'approvazione di un emendamento presentato da Blaisse e Preusker, che incaricava la Comunità di promuovere il coordinamento della politica monetaria, finanziaria e creditizia. Ma, a dispetto dell'opposizione francese³³, il progetto di Statuto dell'Assemblea ad hoc preludeva a quel processo d'integrazione economica orizzon-

³² Riunione dei sei ministri degli Esteri, Roma 24-25 febbraio 1953, Procès-verbal, in Archives Historiques des Communautés européennes (AHCE), Firenze, AE, 3/18, DE-CE, v. 582, pp. 5-23.

³³ Una parte dell'Assemblea sollevava decise obiezioni sull'eccessiva brevità del periodo transitorio, obiezioni che in realtà vertevano maggiormente sul principio stesso di un allargamento delle competenze all'intera economia. Erano soprattutto i francesi a criticare la vastità dei compiti che si volevano trasferire alla Comunità. «Tenter de réussir ce que l'Oece n'a pu réussir — sosteneva Laffargue —, c'est-à-dire un Marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes, n'est pas une mince ambition. Cela va poser, en effet, un nombre infini de problèmes»: Assemblée ad hoc, *Débats*, p. 461.

tale che, di lì a qualche anno, sarebbero diventati il fulcro della Comunità. A partire dall'anno successivo all'entrata in vigore dello Statuto, alla Comunità sarebbe stato affidato il compito di realizzare progressivamente un Mercato comune fondato sulla libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone. Per i primi cinque anni, le misure da adottare dovevano esser decise con voto unanime dal Consiglio dei ministri e approvate dal Parlamento. Soddisfatte queste condizioni, le misure sarebbero diventate leggi della Comunità. Al termine di questo periodo, le decisioni in campo economico sarebbero spettate al Consiglio esecutivo europeo, previ parere favorevole del Consiglio dei ministri e approvazione della Camera dei Popoli a maggioranza semplice e del Senato a maggioranza qualificata. Per consentire che la realizzazione progressiva del Mercato comune non rivestisse un carattere traumatico, era prevista l'istituzione di un "Fond européen de réadaptation", destinato, in caso di bisogno, a portare aiuti alle imprese e ai lavoratori.

La richiesta di allargamento in senso orizzontale corrispondeva di fatto a un atteggiamento molto prudente sul piano politico. Quegli stessi paesi che chiedevano con insistenza di avviarsi verso l'integrazione economica, assumevano nei confronti della Comunità politica un atteggiamento dilatorio e ostruzionistico, facilmente documentabile a partire dai verbali delle conferenze dei sei ministri degli Esteri che seguirono la chiusura dei lavori dell'Assemblea ad hoc e dai carteggi tra i capi di governo europei²⁴.

Già dall'avvio dei lavori dell'Assemblea ad hoc, il governo olandese aveva dimostrato la propria riluttanza a impegnarsi nel progetto di unificazione politica dell'Europa. Nel settembre del '52, il segretario di Stato olandese agli Affari Esteri, Hendrik Boon, aveva dichiarato di ritenere che la risoluzione italiana, in base alla quale l'autorità politica sarebbe stata la panacea di tutti i mali che travagliavano l'Europa, si fondasse su premesse del tutto erronee; al contrario, la creazione di un'autorità politica avrebbe indebolito ogni tentativo di risolvere con la cooperazione

²⁴ Si veda a questo proposito DANIELA PREDÀ, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea 1952-1954*, Milano 1994.

i fondamentali problemi economici. I Paesi Bassi, affermava, erano contrari a ogni trasformazione del Trattato Ced che implicasse possibili conferimenti di potere a un'organizzazione sovranazionale senza accordi preventivi intesi a proteggere gli interessi dei singoli Stati³⁵.

Durante l'incontro con Bidault del febbraio 1953, van Zeeland dichiarava che non avrebbe potuto accettare un trattato senza limiti di tempo e possibilità di recesso³⁶. Precedentemente, nel corso di un colloquio con Eden, il ministro degli Esteri belga aveva espresso a chiare lettere la consonanza d'idee esistente tra il governo belga e quello britannico. Se infatti il Belgio, come d'altronde la Gran Bretagna — aveva affermato van Zeeland — era pronto a fare tutto ciò che era necessario per la realizzazione dell'idea europea, non desiderava tuttavia «faire plus qu'il n'était nécessaire». In particolare, il Belgio non era pronto (e certamente non lo desiderava) a «se laisser entraîner à des solutions qui fussent de nature à créer une autorité supra-nationale de caractère susceptible de supprimer la souveraineté des différents Etats»³⁷.

L'atteggiamento nei confronti dei contenuti non poteva dirsi meno prudente. Le istruzioni ricevute dalla delegazione belga all'Assemblea ad hoc erano d'altronde estremamente restrittive e tendevano a sminuire il carattere 'ufficiale' degli studi in corso: «L'Assemblée ad hoc et la Commission constitutionnelle — affermavano — ne font que des études qui n'engagent pas les gouvernements. L'entière liberté de ceux-ci doit être sauvegardée jusqu'au moment où se réunira la conférence diplomatique prévue à l'article 38 du traité instituant la Ced»³⁸. Nel corso di una

³⁵ Nota redatta in vista della Conferenza dei ministri degli Esteri del 9-10 settembre 1952 a Lussemburgo, 5 settembre 1952, riportata in GRIFFITHS e MILWARD, *The Beyen Plan and the European Political Community* cit., p. 600.

³⁶ Entretien entre Messieurs van Zeeland et Bidault, Parigi 19 febbraio 1953, in AMAE Belgio, dossier 14603, gennaio-febbraio 1953.

³⁷ Compte-rendu sommaire des conversations entre M. Paul van Zeeland et M. Anthony Eden, tout à fait confidentiel, 15 ottobre 1952, in AMAE Belgio, dossier 14602 à 14603.

³⁸ CPE, Principes de base du gouvernement belge, 19 novembre 1952, in AMAE Belgio, dossier 14603, novembre-dicembre 1952. Si tratta delle istruzioni ufficiali trasmesse alla delegazione belga presso l'Assemblea ad hoc.

riunione con i funzionari del Ministero degli Esteri, van Zeeland, osservando che «l'Assemblée qui étudie les problèmes de l'intégration politique européenne n'est pas l'Assemblée Schuman, c'est une Assemblée ad hoc, une Commission ad hoc»³⁹ e al fine di preservare interamente le prerogative del governo belga, arrivava a mettere in dubbio l'opportunità, prospettata da de la Vallée Poussin, di mantenere legami stretti tra governo e rappresentanti belgi all'Assemblea ad hoc, tramite la Commission d'études européennes, creata nel giugno del '52. «Il faut éviter — affermava van Zeeland — de paraître comme donnant une approbation aux travaux du Groupe de travail ou de l'Assemblée ad hoc (...). Il est souhaitable de pouvoir exercer une certaine influence sur la Commission, mais il faut également rester libre de ses actes et de ses réactions, parce qu'il faut maintenir le principe qu'il s'agit, tant à l'Assemblée ad hoc qu'à la Commission nationale, d'une étude qui n'engage personne (...) Il ne peut y avoir sur ce point aucun malentendu»⁴⁰. Se questa poteva essere una posizione condivisa da molti, non lasciavano alcun dubbio sulla reale volontà del governo belga le istruzioni relative al carattere della Comunità politica: «La Communauté politique européenne doit être une Communauté d'États souverains qui gardent leur souveraineté et délèguent l'exercice de certaines fonctions, limitativement énumérées, à un organe européen (...). Le gouvernement belge tient à insister sur le caractère confédéral que doit avoir la Communauté»⁴¹. Ancor più esplicito era stato van Zeeland, durante la riunione di cui abbiamo detto, chiedendo ai delegati «de ne jamais accepter la solution fédérale, ni le mot fédéral et de toujours insister sur le mot confédéral» e di collaborare alla creazione di «une confédération par un traité diplomatique conclu à temps, donc pour une période déterminée»⁴².

³⁹ Réunion dans le bureau de M. van Zeeland, 16 ottobre 1952, in AMAE Belgio, dossier 14602 à 14603. Erano presenti alla riunione il procuratore generale, Cornil, il sen. Etienne de la Vallée Poussin, il direttore generale, Scheyven, il capo di Gabinetto, Poswick, il giureconsulto del Dipartimento, De Vadder, il direttore della III sezione, Gérard Walravens.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Principes de base du gouvernement belge cit.

⁴² Réunion dans le bureau de M. van Zeeland cit.

Alla riunione dei Sei a Roma, di cui s'è già detto, la maggioranza dei ministri (Bidault, Beyen, Bech e soprattutto van Zee-land) si era addirittura mostrata preoccupata, avendo ricevuto l'invito di Spaak per la consegna ufficiale del progetto di Statuto elaborato dall'Assemblea ad hoc, di evitare che un' "eccessiva solennità all'atto della consegna" traesse in inganno l'opinione pubblica "sulla vera natura del testo elaborato dall'Assemblea ad hoc" che era solo "uno studio"⁴³.

I governi del Benelux, al di là di queste perplessità, continuavano comunque la loro pervicace azione a favore dell'integrazione economica dell'Europa. Alla riunione dei Sei a Parigi, il 12 maggio 1953, i Paesi Bassi insistevano di nuovo per un allargamento delle competenze della Comunità in campo economico, non ritenendo addirittura che su questo punto le disposizioni previste dal progetto di Statuto elaborato dall'Assemblea ad hoc offrissero garanzie sufficienti alla graduale realizzazione del Mercato comune europeo. Ripetendo un copione già noto, qualche giorno prima della riunione Beyen inviava ai colleghi un memorandum, in cui erano specificate le richieste del governo olandese: «Le gouvernement néerlandais estime que la suppression graduelle des droits d'entrée à l'intérieur de la Communauté européenne devrait s'effectuer dans des délais à stipuler dans le traité et que en même temps les restrictions quantitatives à l'intérieur de la Communauté européenne devront être abolies pendant la même période. Entretemps un tarif commun de droits d'entrée envers les pays tiers devra être institué, ainsi qu'une coordination des autres réglementations des échanges commerciaux envers ces pays»⁴⁴. Il memorandum si soffermava inoltre sui problemi derivanti da difficoltà nella bilancia dei pagamenti dei paesi partecipanti, sulle clausole di salvaguardia da istituire, sulla creazione di

⁴³ Appunto della DGCI, Relazione riassuntiva sui lavori della riunione dei sei ministri degli Esteri della Comunità europea, Roma 24-25 febbraio 1953, in ASMAE, DGAP, Cass. 600 CED, cart. 25.

⁴⁴ Mémoire du gouvernement des Pays-Bas concernant la Communauté européenne, in AHCE, AE, 3/18, DE-CE, vol. 582, pp. 192-9 e in AMAE Belgio, dossier 14603, marzo - giugno 1953 e dossier 17.771/1.

un Fondo europeo «pour financer les plans de modernisation ou de transition qu'un ou plusieurs pays peuvent proposer»⁴⁵, sulla necessità di una collaborazione stretta nel quadro di settori economici speciali. Nella lettera d'accompagnamento, Beyen sottolineava in particolar modo il timore che durante i primi sei anni (nel primo anno non era prevista alcuna attività della Comunità in tema economico, nei successivi cinque era richiesto il parere conforme del Consiglio dei ministri all'unanimità) non si realizzasse alcun progresso. Un ritardo, questo, che il governo olandese considerava "indesiderabile" e "inutile"⁴⁶. D'altra parte, si riteneva che l'attribuzione alla Comunità di poteri generali in questo campo si sarebbe rivelata insufficiente e che fosse quindi indispensabile stabilire misure concrete per raggiungere lo scopo, quali la creazione di una unione doganale. Nel corso della riunione, poi, Beyen esponeva una serie di dubbi e riproponeva la ormai rituale *condicio sine qua non* dell'integrazione economica. Van Zeeland, dimostrando ancora una volta che l'atteggiamento avanzato del suo governo in tema di allargamento delle competenze non era accompagnato da un parallelo atteggiamento d'avanguardia sui temi dell'approfondimento dell'integrazione politica in senso verticale, esprimeva la volontà del governo belga di pervenire alla creazione di «une Communauté d'Etats souverains conservant leur personnalité de droit international, gardant leur mission séculaire et leur autorité morale, mais mettant en commun l'usage de certains pouvoirs pour qu'il soient exercés dans l'intérêt de tous, par un organisme international»⁴⁷, dichiarando

⁴⁵ Il Fondo europeo rientrava nel sistema di clausole di salvaguardia previsto dal memorandum olandese per far fronte a casi di particolare gravità: «Si a l'appréciation de la Communauté un pays peut prouver de façon satisfaisante dans un rapport circonstancié qu'une partie de sa vie industrielle ou sociale est menacée de troubles fondamentaux et persistants, il peut demander l'ajournement des mesures libératrices, à condition qu'il présente un plan de modernisation ou de transition». *Ibidem*.

⁴⁶ Lettera di Beyen ai ministri degli Esteri di Parigi, Bonn, Bruxelles, Roma, Lussemburgo, 5 maggio 1953, in AHCE, AE, 3/18, DE-CE, vol. 582, pp. 190-1 e in AMAE Belgio, dossier 17.771/1.

⁴⁷ Déclaration de M. van Zeeland sur les principes essentiels qui doivent être à la base de la Communauté politique européenne, 12 maggio 1953, in

che la via migliore verso l'unità europea consisteva nella creazione di concreti interessi comuni.

I paesi del Benelux si trinceravano di fatto su posizioni di difesa delle proprie prerogative nazionali. Alla riunione dei Sei a Baden Baden, il 7-8 agosto 1953, sulla base delle proposte di van Zeeland, si raggiungeva un'unanimità d'intenti al livello della creazione di una «Communauté d'États souverains qui, dans l'intérêt de tous, exercera les fonctions supranationales définies par les traités en vigueur ou qui pourraient résulter de traités ultérieurs»⁴⁸, una Comunità aperta a tutti gli Stati europei e destinata semplicemente a dare una 'copertura' politica alla Ceca e alla Ced. L'obiettivo di un Mercato comune era definito come essenziale per la Comunità, ma la sua creazione doveva essere progressiva e legata all'esistenza di basi comuni di sviluppo economico. Quanto alle istituzioni che dovevano assicurare un controllo politico e democratico efficace degli organi esecutivi esistenti o da crearsi, gli unici punti fermi erano costituiti dalla creazione di un organo parlamentare bicamerale, con una Camera dei Popoli eletta a suffragio diretto, e dalla permanenza del Consiglio dei ministri nazionali, con poteri preponderanti e paralizzato nella sua azione dal principio dell'unanimità. L'intervento di van Zeeland era paradigmatico: «Il faut créer une organisation supranationale d'un caractère nouveau — affermava — qui respecte les États membres sur le plan national comme sur le plan communautaire; c'est donc une association d'États souverains dans une Communauté d'un caractère particulier qu'il convient de définir»⁴⁹.

Con la caduta della Ced, anche il progetto di Statuto della Comunità politica veniva accantonato *sine die*. Nell'agosto del '54, il processo di unificazione subiva una brusca frenata. La trasformazione del progetto originario di integrazione difensiva

AMAE Belgio, dossier 14603, marzo - giugno 1953 e dossier 17771/1. Van Zeeland riprendeva *in extenso* la definizione di Comunità europea elaborata dalla Commissione belga incaricata di studiare i problemi europei.

⁴⁸ Communiqué de presse, in AHCE, AE, 3/18, DE-CE, vol. 583, pp. 93-4.

⁴⁹ Procès-verbal de la réunion des six Ministres des Affaires Étrangères, Baden Baden, 7-8 agosto 1953, in AHCE, AE, 3/18, DE-CE, vol. 583, p. 80.

europea in un più ampio progetto di unificazione politica, le successive prese di posizione di Beyen e Spaak circa l'opportunità che quel progetto prevedesse anche la creazione graduale di un Mercato comune europeo avevano tuttavia fatto nascere grandi aspettative e rispondevano a bisogni concreti. I governi non avrebbero potuto rimaner a lungo sordi a questi richiami. Ciò contribuiva di fatto al 'rilancio europeo' avviato a Messina nel giugno del '55. Non sarebbe spiegabile la rapidità con cui, il 25 marzo 1957, i governi apponevano la firma ai Trattati di Roma e, il 1° gennaio del '58, questi entravano in vigore se non si facesse riferimento all'esperienza della Comunità politica. Molti degli obiettivi che il trattato istitutivo della Cee indicava, auspicandone la realizzazione in un periodo transitorio di 12 anni, erano già stati proposti e studiati dall'Assemblea ad hoc e dalle successive conferenze dei sostituti dei ministri: la riduzione progressiva dei dazi doganali e dei contingenti all'importazione fino alla loro definitiva abolizione; la fissazione di una tariffa doganale esterna comune a tutti gli Stati membri; l'attuazione della libera circolazione di merci, capitali, persone; l'armonizzazione delle politiche economiche e sociali.

Mentre, tuttavia, il progetto d'integrazione economica elaborato dall'Assemblea ad hoc costituiva un aspetto di un più generale disegno politico, con Messina il primo veniva completamente isolato e unito al secondo esclusivamente in una prospettiva storica. In altri termini, se negli anni 1952-1954 integrazione in senso orizzontale e in senso verticale erano procedute parallelamente, a partire dal cosiddetto 'rilancio europeo' il momento della convergenza poteva dirsi definitivamente chiuso, il rafforzamento veniva accantonato e la tendenza all'ampliamento delle competenze diventava predominante. Si privilegiava l'approccio funzionale, nell'ipotesi che esso potesse condurre gradualmente, come ultima tappa, a un'integrazione politica.

Interpretando lo spirito e la volontà che avevano condotto al "rilancio europeo" e riproponendo in maniera forte il nesso inscindibile tra allargamento e trasformazione della Comunità in senso statutale, Paul Henri Spaak affermerà che gli uomini a cui era stato affidato il compito di elaborare i Trattati di Roma "cro-

yaient que l'intégration économique les conduirait inévitablement à l'union politique" e consideravano le integrazioni economiche nient'altro che "l'accessoire, ou tout au moins la première étape d'une révolution politique plus importante encore"⁵⁰. Solo sulla base di questo convincimento, era possibile, per Spaak come per molti altri statisti del tempo⁵¹, sostenere che "le Traité de Rome marquait le triomphe de l'esprit de coopération et la défaite du nationalisme égoïste"⁵².

⁵⁰ PAUL-HENRI SPAAK, *Combats inachevés*, vol. II, *De l'espoir aux déceptions*, Parigi 1969, p. 100.

⁵¹ Nel corso del dibattito al Senato belga per la ratifica dei Trattati di Roma, Fernand Dehousse, affermando che l'unica soluzione del problema poteva essere trovata nella Comunità politica, sottolineava come un'effettiva fusione dei mercati e delle economie — che postula l'irreversibilità — rischiasse di essere messa in pericolo dall'insufficienza dei poteri comunitari e dal pericolo di possibili crisi che avessero investito uno dei paesi firmatari. "Le couronnement indispensable des Communautés européennes que nous construisons c'est, tôt ou tard, la Communauté politique (...). C'est dans cet esprit-là — en vue de ménager les souverainetés qui commencent à se rapprocher et qui se fédéreront un jour — que j'accepte et que la grande majorité du groupe socialiste accepte les deux traités qui nous sont proposés". FERNAND DEHOUSSE, *L'Europe et le monde. Recueil d'études, de rapports et de discours 1945-1960*, vol. II, Parigi 1960, cap. VII, *Le Marché commun et l'Euratom*, Art. 1: *La ratification des Traités de Rome*, Discorso al Senato belga nel corso della seduta del 26 novembre 1957, pp. 453-97 (tratto da *Annales parlementaires (Sénat)*, sessione ordinaria 1957-1958, pp. 125-130). Anche Lodovico Benvenuti riteneva che il problema politico fosse in realtà riaffiorato a Messina, dal momento che, nell'ultima parte del comunicato, veniva affermata la necessità che venissero studiate "le modalità istituzionali per la realizzazione e il mantenimento del Mercato comune". L'istituzione degli organi sovranazionali, tuttavia, era prevista non come meta prefissata né come premessa assiomatica, bensì come un'esigenza alla quale i governi dei sei paesi erano decisi a dare soddisfazione in quanto il meccanismo del Mercato comune lo avesse richiesto.

⁵² *Ibidem*, p. 99.

ANTONIO VARSORI

Italy and the Messina Conference

The topic of this paper has already been dealt with by well-known and experienced scholars such as Enrico Serra. In an important study presented at a conference held in Rome in 1987, Serra analyzed the Italian authorities' position towards the "relaunching of Europe" on the basis of the records kept in the archives of the Italian Foreign Ministry, and offered some convincing interpretations¹. The present study attempts to reassess Italy's attitude towards the Messina Conference. Serra's essay remains a fundamental point of reference; this paper, however, examines the issue in a wider international framework and takes into consideration some archival and secondary sources that have become available in the last few years, thus attempting to offer a new insight into Italy's Europeanist choice.

1. *Italy, the European integration process and the collapse of the EDC.*

Italy had been a staunch advocate of European integration since 1947, when such a process began to be regarded as a feasible goal: the Italian government joined the Marshall Plan almost immediately, and in this context De Gasperi and Sforza

¹ E. SERRA, *L'Italia e la Conferenza di Messina*, E. SERRA (ed.), *The Relaunching of Europe and the Treaties of Rome*, Brussels 1989, pp. 93-124.

put forward a proposal for a Franco-Italian customs union; Italy had been a founding member of the Council of Europe in 1949; and in 1950 the Italian authorities joined both the Schuman plan and the Plevan plan. Furthermore, between 1951 and 1953 De Gasperi played a leading role in the attempts to transform the EDC into a European Political Community. While we cannot ignore the Europeanist ideals that shaped the Italian government's position, it is obvious that Rome's Europeanist choice fitted in with Italy's main national interests: through its involvement in the European integration process, a country which had come out of the second World War as a defeated nation could both recover some room for diplomatic manoeuvre and rebuild an international "status" not too far from the one enjoyed by traditional great European powers such as France². In the diplomatic field, Italy's Europeanist stand contributed to the strengthening of relations between Rome and Washington, a vital asset for the moderate ruling élite. In addition, the Italian authorities appeared to be very interested in processes that would enhance close political integration, such as the EPC scheme: in their opinion this approach would lead to forms of economic integration which would favour Italy's recovery³. In this context it is of some interest to note that Italy joined the European Coal and Steel Community, but showed a lukewarm attitude towards the Beyen plan, which aimed at creating a customs union⁴. The Rome authorities regarded the country's economy as very weak compared with its partners'; Italy could back economic integration, but had to negotiate on an equal footing with its

² For an assessment of Italy's Europeanist policy see, for example, A. VARSORI, *Italy's Policy towards European Integration (1947-58)*, C. DUGGAN and C. WAGSTAFF (eds), *Italy in the Cold War. Politics, Culture and Society 1948-58*, Oxford 1955, pp. 47-66.

³ On this issue see in particular D. PREDÀ, *Sulla soglia dell'unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Milan 1994.

⁴ On the Beyen plan see R. GRIFFITHS and A. MILWARD, *The Beyen plan and the European Political Community*, in W. MAIHOFFER (ed.), *Noi si mura. Selected Working Papers of the European University Institute*, Florence 1986, pp. 596-622.

European partners in order to safeguard the nation's economic interests. Last but not least, through European integration Italy hoped to achieve a goal that had traditionally been regarded as an important economic asset, that of opening the European market to Italy's unemployed⁵.

The crisis of the EDC and the end of the De Gasperi era poured cold water on Italy's Europeanist hopes. During the second half of 1953 the Pella government focused its attention on the Trieste question and tried to exploit the EDC ratification issue in the context of a nationalist foreign policy. The Scelba government, which was formed in early 1954, seemed eager to return to the traditional Europeanist policy advocated by De Gasperi, but its attitude towards the EDC was very cautious as it had become evident that the Paris Treaty was unlikely to be ratified by the French *Assemblée nationale*. In the economic field there were difficulties in the early stages of the ECSC and, even if in the long-term the Italian economy would profit from participation in the Coal and Steel Community, there were concerns in Italy about the most evident short-term consequences of the ECSC: that is, the loss of jobs in the unmodernised sections of Italy's steel industry, and the Community's strict rules frustrating hopes of furthering emigration. Last but not least, Italy stood to profit less than its European partners from the social policies pursued by the Coal and Steel Community in connection with the financing of housing programmes for coal and steel workers⁶.

It is not surprising that Italy played no significant role in the aftermath of the European army scheme's collapse. Some Italian decision-makers believed that European integration was

⁵On the economic and social aspects of Italy's Europeanist choice see for example R. RANIERI, *Inside or Outside the Magic Circle?* and F. ROMERO, *Migration as an issue in European interdependence and integration: the case for Italy*, in A. MILWARD et al., *The frontier of national sovereignty history and theory 1945-1992*, London 1993, pp. 117-154, 33-58.

⁶On the ECSC see D. SPIERENBURG and R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Un expérience supranationale*, Brussels 1993.

experiencing a crisis from which it might not recover; a close relationship with the United States and the Atlantic alliance appeared to both Palazzo Chigi diplomats and the Scelba government to be the vital cornerstones of Italy's international role and such elements had to be safeguarded, even if the Rome authorities were aware that they could only exert a minor influence. Furthermore, in the same period the Italian Foreign minister's position was threatened by a scandal that forced him to resign, and in late September the Liberal Gaetano Martino took the place of the Christian Democrat Attilio Piccioni. A few days earlier the British Foreign secretary, Anthony Eden, had put forward his plan aimed at solving the political crisis caused by the *Assemblée nationale's* decision. The main pillars of the British scheme were on the one hand West Germany's involvement in Nato, and on the other the reform of the Brussels Treaty through the extension of the five-power alliance to include the Federal Republic and Italy: the former aimed at creating an effective Western defence system, the latter at giving France some political and military guarantee against the danger of a too powerful German State. The Italian government's reaction to the Eden plan was mixed: the Rome authorities were ready to welcome any project which might undo the damage caused to the Western alliance by the failure of the European army scheme; the strengthening of Nato was in Rome's interest too, but they resented the lack of any Europeanist aspect to the British plan⁷. On the occasion of Eden's visit to Rome in mid-September 1954, both Scelba and Piccioni offered Italian support for the British plan, but some Italian diplomats and politicians did not conceal their fear that Eden's initiatives were destined to create a new balance in the Western system: a renewed "Entente Cordiale" between London and Paris, which shared some common aims and concerns and, at the same time, a "special relationship" between Washington and Bonn sealed by the Federal Republic's

⁷ See A. VARSORI, *L'azione diplomatica italiana dal fallimento della CED all'istituzione della UE (1954-55)*, AA.VV., *La France et l'Italie dans les années Cinquante*, Grenoble 1988, pp. 63-94

participation in the Atlantic alliance⁸. Such a new balance appeared to be part of a wider project, prompted in particular by Britain and France, whose main goal was some form of détente with the Soviet Union. Italy would play no significant part in this system and the international status that the country had recovered, mainly through European integration, would be lost, with obvious consequences, economic as well as political.

In the event the Italian authorities were unable to exert any significant influence on the political debate which led to the London and Paris agreements. The new Foreign minister, Martino, took office only a few days before the nine-power Conference opened in the British capital; furthermore, the Rome authorities were compelled to focus their attention on the last stages of the negotiations for the solution to the Trieste question. The Italian delegation's approach to the London Conference aimed at reducing the disagreements which on several occasions led the French prime minister Mendès France to oppose the other Western delegations. Furthermore, Martino tried to safeguard Rome's interests in the plan for a revised Western European alliance, in particular the ones related to Italy's military industry. Rome's caution was confirmed by the Italian delegation's attitude in the working party which had been created in order to deal with the details related to the reform of the Brussels Treaty, as Italian diplomats appeared to be interested mainly in defending Rome's representation on the various bodies that would form the new European alliance⁹. Incidentally, it seems that the name of the Western European Union was the outcome of Manlio Brosio's initiative.

Nevertheless, some form of European integration on a supranational basis still appeared, in the eyes of Italian diplomats and politicians, to be a goal worth pursuing. At the Paris Conference, which led to West Germany joining Nato and to the

⁸ See Archivio Storico Ministero Affari Esteri (hereafter ASMAE), DGAP, b. 331, memorandum "Circa la soluzione di ricambio", by L. Benvenuti, 13.9.54.

⁹ See VARSORI, *L'Azione diplomatica* op. cit.

creation of the Western European Union, the Italian delegation hoped the new organization could become an instrument through which European integration could be relaunched. Rome's interest focused on the tie between the WEU and the Council of Europe, and on the project for the creation of a WEU armaments pool¹⁰.

2. *Italy between the Western European Union and the early symptoms of Détente.*

Rome's ambitions to prompt European integration through the Western European Union were destined to be frustrated within a few months. In spite of the hard bargaining between France and West Germany, in particular concerning the Saar, Mendès France seemed to favour a *rapprochement* between Bonn and Paris, and the WEU armaments pool was regarded in several European quarters as the first step in the creation of a Franco-German cartel for heavy industry. As Elena Calandri has convincingly argued in a recent article, in November 1954 Italian politicians and diplomats began to fear that the WEU armaments pool could transform itself into the symbol of Franco-German political leadership over Western Europe. This pessimistic view was strengthened by the opinions of many in Italy's industrial circles, whose interests appeared to be threatened by the possibility of a cartel focussed on the needs of Bonn and Paris. Furthermore, Italian decision-makers feared that the WEU, in particular the projects for an armaments pool, could jeopardise the role played by the Coal and Steel Community, a body in which Italy could still hope to exert some influence¹¹.

In January 1955 Mendès France paid an official visit to Rome, where he met with both Scelba and Martino. The Italian Foreign minister stressed that Rome favoured the armaments pool on the

¹⁰See in particular E. CALANDRI, *The Western European Union armaments pool: France's quest for security and European cooperation in transition. 1951-1955*, "Journal of European Integration History", vol. 1 (1955), no. 1, pp 37-64.

¹¹*Ibidem*.

condition "qu'il soit tenu compte de nos nécessités économiques, surtout en ce qui concerne l'emploi de main-d'oeuvre et le développement de zones défavorisées telles que la Sicile et la Sardaigne"¹². Scelba, for his part, stated that, "il ne faut pas (...) que l'agence disloque substantiellement les fonctions de la CECA"¹³.

Whether or not the Italian government chose to support the WEU, at the time of Mendès-France's visit to Rome the project for an armaments pool appeared doomed to failure as a consequence of political and economic rivalries among the members of the European alliance. As for the exploitation of the European integration process, the British authorities openly showed that they had no interest whatsoever in such a plan: in British eyes the WEU had been a tool mainly favouring the Federal Republic's involvement in the Western defence system¹⁴. Such a tendency was not ignored by Italy¹⁵.

In mid-February Scelba and Martino paid an official visit to London, where they had discussions with Churchill and Eden. The two Italian statesmen's main European concerns centred on the difficulties facing the ratification of the Paris agreements by the French *Conseil de la République*, as well as on Soviet peace propaganda. Scant attention was paid to European co-operation, with the exception of the Western European Union structures¹⁶.

One month later Scelba and Martino went to the United States, where they met president Eisenhower and secretary of State John Foster Dulles. It is of some relevance that most of the discussions dealt with Italy's internal political situation, as well as with Rome's long-term economic projects; in particular the so-called Vanoni plan, and the US-Italian bilateral co-operation in

¹² *Documents Diplomatiques Français* (hereafter DDF), 1955, vol. I, Paris 1988, p. 63.

¹³ *Ivi*, p. 79.

¹⁴ E. CALANDRI, *The Western* op. cit.

¹⁵ ASMAE, DGAP, 1955, Italy, box 409, telex No. 21/0242, Italian Foreign Ministry to various offices, 6.2.1955, secret.

¹⁶ PRO, FO 371/117942, "Anglo-Italian Talks, February 15-17, 1955", 23.2.1955, secret.

the field of nuclear technology. It seems that very little time was devoted to European co-operation. The Italian representatives appeared to hope the OEEC could support Rome's efforts at furthering the process of economic development¹⁷.

In spring 1955, on the other hand, Italy's attention was focussed on the impending election of a new president of the Republic. Any thoughts that decision-makers and public opinion spared for the European scene were concentrated on the early symptoms of a real détente: the Austrian leaders' mission to Moscow in April; the Western proposal for a four-power summit conference; and Bulganin and Khrushchev's visit to Belgrade. On 29 April Giovanni Gronchi, a left-wing Christian Democrat, became president of the Republic. Gronchi was eager to play a leading role in shaping Italy's foreign policy, but his early interests appeared to be mainly in Italy developing a new approach towards the Atlantic alliance, as well as with the broader context of East-West relations¹⁸. It is of some relevance that on 7 May, in a conversation with the British ambassador in Rome regarding Italy's international role, the new president of the Republic stated his "hope that on the political side the system of consultation within Nato would be increasingly developed", and added that, even if "the weight of Italy was [not] comparable with that of Great Britain and the United States, [...]," he maintained that "the strength of the alliance would be increased if the other powers were given a fuller opportunity of contributing to the formation of policy"¹⁹. If Gronchi seemed to believe the country could also enjoy some room for diplomatic manoeuvre as the outcome of the developments in the relations between East and West, Scelba and Martino appeared to be worried about the internal consequences of détente. Strict allegiance to the Atlantic

¹⁷ See E. ORTONA, *Anni d'America. La diplomazia 1953-1961*, Bologna 1986, pp. 121-128.

¹⁸ On Gronchi's policy see A. BEDESCHI MAGRINI, *Spunti revisionistici nella politica estera di Giovanni Gronchi presidente della Repubblica*, in E. DI NOLFO, R. H. RAINERO, B. VIGEZZI (eds), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Milan 1992, pp. 59-74.

¹⁹ PRO, FO 371, RT 1017/8 (117925), despatch No. 100, Sir A. Clarke to H. Macmillan, 7.5.1955, confidential.

alliance was confirmed by the Foreign minister in May; furthermore, as the British ambassador reported in a despatch to the Foreign Office, "the whole trend of [Italy's] authoritative comment is to the effect that the Soviet government's manoeuvre must and can be thwarted by the allies continuing to present a united front"²⁰.

While the Italian authorities were focussing their interest on the developments in the broader international context, partly because of the ties such developments had with an uneasy internal balance, Rome's enthusiasm for European integration had steadily decreased. The gloomy forecasts about the Western European Union, as well as the difficulties experienced by the ECSC, seemed to support such an attitude. Of course Italian decision-makers could not forget that the European integration process had offered Italy some valuable advantages in the past, and that the country's economic growth could be closely linked to some form of European co-operation.

3. The relaunching of Europe

If by early spring 1955 the Italian authorities appeared to nurture scant hope for the European integration process, they seemed to be largely unaware of the early plans for a relaunching of Europe which Jean Monnet and the Benelux leaders were working out. The French Europeanist leader had come to the conclusion that the "relaunching of Europe" could be initiated by the extension of the Coal and Steel Community prerogatives to other fields and, in particular, by the creation of a new specialized community which would aim to exploit nuclear energy for peaceful goals. It was an almost obvious feature of Monnet's project to focus attention on France, which was already developing an independent nuclear project, and on Germany, whose economic capabilities could be of vital importance in the

²⁰ PRO, FO 371, RT 1017/24 (117925), despatch No. 118, Sir A. Clarke (Rome) to H. Macmillan, 28.5.1955, confidential.

creation of a European nuclear authority. The United States and the United Kingdom, the two Western nuclear powers, could play a significant role in Monnet's plan, but Italy, which was still commonly regarded as a backward country, would exert little influence. Furthermore, Monnet had realised that Europeanist schemes could be successful only if they could rely on the support of powerful pressure groups, and he was planning the creation of a political lobby made up of the leaders of European parties and trade unions; again, Monnet focussed his attention on France and Germany, in particular on the French Socialists, the German unions and the German Social Democrats. He remembered all too clearly how the split in the SFIO and the hostile attitude nurtured by the SPD had contributed to the weakening of the EDC scheme. Even if Monnet had established contact with Italian politicians and union leaders, it is very unlikely that such contacts were regarded by him as having more than limited value²¹.

The Benelux leaders' plans seemed to take into consideration not only their own countries' interests, but also those of France and West Germany. In Spaak's opinion, as well as in Beyen's and Bech's, the reactions of Paris and Bonn to the new plans for a relaunching of Europe would shape the outcome of their attempts at reviving the European integration process²². The attitudes of France and West Germany had always been perceived as vital for the success of the EDC and the EPC schemes, while it was commonly held that Italy would passively follow the policies pursued by its major European partners, especially if such policies were supported by the US.

When, in early April, Italian diplomats began to inform the Foreign Ministry of the Monnet and Benelux projects, Rome's reactions appeared to be very cautious, if not sceptical. There

²¹ For this aspect see A. VARSORI, *Jean Monnet e il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa dalle origini ai Trattati di Roma (1955-1957)*, in A. CIAMPANI (ed.), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Milan 1995, pp. 139-170.

²² See A. G. HARRYVAN and A. E. KERSTEN, *The Netherlands, Benelux and the relance européenne 1954-1955*, in E. SERRA (ed.), *The Relaunching op. cit.*, pp. 125-157.

were those in Italy who thought that the relaunching of Europe could involve the OEEC, as a way to include Britain in the new plans. Enrico Serra, in his essay, has stressed that experienced Italian diplomats, such as Quaroni, nurtured very few hopes about the outcome of such projects, particularly not if they aimed at creating a link between London and the Six²³. There were also some reservations about the Benelux plans for the creation of a wide European market, as the competition with stronger industrial systems were feared in Italy. The inclination tended towards specialized communities, where Italy could try to safeguard its interests more effectively. Such opinions were openly expressed in "Relazioni Internazionali", which often gave voice to the Foreign Ministry's views²⁴. A cautious "wait and see" attitude appeared to be the main characteristic of the early reaction to the Monnet and Benelux plans on the part of some sections of Italian economic opinion²⁵. In early May the Economic Affairs Department of the Italian Foreign Ministry drafted a memorandum stressing Rome's interest in the relaunching of Europe, without expressing any definite preference for the means of achieving such goals: both the creation of a Common Market and the development of specialized communities were singled out as feasible aims; the involvement of other countries besides the Six in such a process was advocated; and the roles the ECSC, the WEU and the OEEC could play were taken into consideration²⁶. A meeting of the Foreign ministers of the Six was approaching, and this conference was regarded as the best opportunity to examine the new proposals in order to enhance European integration. Furthermore, the representatives of the Six had to make a decision about the appointment of the new president of the ECSC High Authority. Luxembourg had been suggested as

²³ SERRA, *L'Italia* op. cit., pp. 108-109.

²⁴ B.C., *Ripresa dell'integrazione europea?*, in "Relazioni Internazionali", 1955, No. 18, pp. 463-464.

²⁵ E. DECLIVA, *Integrazione europea e "iniziativa privata" gli ambienti economici milanesi e la nascita del MEC*, E. DI NOLFO, R. H. RAINERO e B. VIGEZZI (eds), *L'Italia* op. cit., pp. 441-442.

²⁶ See E. SERRA, *L'Italia* op. cit., pp. 111-113.

the most suitable venue, and June the time for such a meeting, but Martino, who had his constituency in Sicily, informed his colleagues that local elections were to be held on the island; at first he suggested that the meeting could be postponed²⁷, but later on it was decided to convene the Conference in Messina (in fact Taormina), at the scheduled time. Of course such a solution was a political asset, not only for Martino's local political interests, but also for the Rome government²⁸. In the meantime the Italian authorities had been informed about the Benelux plan and it thus became possible to shape a more definite stand.

4. *Italy and the Messina Conference*

Italian policy towards the Messina Conference was apparently formulated during two meetings held in Rome on 24 and 26 May, which involved Martino, the economic ministers and a few top Palazzo Chigi officials. It seems that ambassador Attilio Cattani, head of the Foreign Ministry's Economic Affairs Department, and Ezio Vanoni, the Budget minister, played leading roles in shaping Italy's position²⁹. The outcome of these meetings was the memorandum that the Italian delegation would circulate at the Messina Conference. Rome's attitude was synthesized by Cattani at a press conference on the eve of the meeting of the Six. As the French ambassador in Rome reported to the Quai d'Orsay: "M. Cattani a indiqué que les préférences italiennes allaient à une intégration économique 'horizontale' effectuée principalement par la libération des échanges et qu'il avait lieu de faire de sérieuses réserves sur l'efficacité d'une intégration économique par secteur. Une exception pourrait être faite cependant dans le

²⁷ ASCE, MAE, DECE, reel 611, tel. No. 45, Saffroy (Luxembourg) to MAE, 6.5.1955.

²⁸ See E. SERRA, *L'Italia* op. cit., pp. 113-115. See also C. PINEAU and C. RIMBAUD, *Le Grand Pari. L'aventure du Traité de Rome* (Paris: Fayard, 1991) p. 173.

²⁹ E. SERRA, *L'Italia* op. cit., pp. 115-118.

domaine de l'énergie nucléaire où l'Italie serait favorable à une collaboration européenne"³⁰. Other aspects were taken into consideration in the Italian memorandum: the Italian authorities stressed that the Common Market had to deal with social policies and the emigration issue. Furthermore, it was pointed out that: "la création et le fonctionnement d'un fonds de réadaptation [...] est tout à fait fondamental. C'est n'est en effet que si la Communauté peut disposer de fonds de réadaptation importants qu'il sera possible de réaliser l'intégration profonde désirée. Cela est vrai soit pour les pays à structure industrielle développée, soit, et encore plus, pour l'Italie qui se trouve dans une phase d'expansion économique et qui doit résoudre les problèmes relatifs à ses zones sous-développées". Last but not least, Italy stressed that the "fonds de réadaptation" would favour "une politique d'expansion et d'investissements, notamment en ce qui concerne les pays déficitaire de capitaux"³¹. If the Italian authorities were slow in realizing the importance of the Messina Conference for the European integration process, it seems that they were quick in singling out Rome's main aims. Italy appeared to be less afraid of a Common Market if some prerequisites could be attained. Furthermore the Rome authorities seemed to realise, even if only vaguely, that both the Common Market scheme and a nuclear energy authority could favour Italy's aim of adapting its economic structure from a reconstruction policy to a development policy³².

³⁰ ASCE, MAE, DECE, reel 611, tel. No. 518 Fouques Duparc (Rome) to MAE, 28.5.1955.

³¹ P. PASTORELLI (ed.), *Gaetano Martino e l'Europa dalla conferenza di Messina al Parlamento europeo*, Rome 1995, pp. 174-175.

³² For matters relating to the economic development see the contributions by V. ZAMAGNI and R. RANIERI in E. DI NOLFO, R. H. RAINERO ed B. VIGEZZI (eds), *L'Italia op. cit.*, pp. 393-438. In 1955 Italy's GNP increased by 6.7%. See also P. SAVONA, *L'economia italiana negli anni del centrismo*, in AA.VV., *1947/1958 L'Italia negli anni del centrismo*, Rome 1990, pp. 39-50. For some interesting remarks about Italy's interest in developing nuclear energy see B. CURLI, *Aspetti internazionali della storia dell'energia nucleare in Italia. Le origini: 1952/1957*, essay to be published shortly.

The Conference opened in the late afternoon of 1 June. The first issue the six Foreign ministers considered was the appointment of a new president of the ECSC High Authority. The Six agreed that Jean Monnet would be succeeded by René Mayer. Later on Beyen outlined the main features of the Benelux memorandum, which aimed at the relaunching of Europe. Beyen's intervention closed the first meeting. On the following day, the second meeting was opened by Martino, who read Italy's memorandum. Walter Hallstein then sketched out Bonn's attitude, which appeared to be heavily influenced by the Benelux document, as well as by West Germany's broader evaluation of the international situation. Hallstein's intervention was followed by Spaak's and Pinay's; the Foreign ministers' attention focused on the different aspects raised in the Benelux memorandum. The third meeting began that afternoon, during which Spaak, Beyen, Hallstein and Pinay played leading roles in sketching out the position of the Six. It is surprising that, judging by the record of the discussions, there was no intervention by Martino; nor was there any Italian contribution to the fourth — and last — Conference session, which focussed on drafting the final report. Once again Spaak, Beyen, Hallstein and Pinay dominated. Martino closed the meeting and "remerciant à son tour tous les ministres et les délégations d'avoir bien voulu se réunir à Messine, indique que la Conférence laissera dans les esprits et les coeurs de la population sicilienne un très vive souvenir, et que son gouvernement espère que le travail accompli se relèvera fructueux"³³.

It would be too easy to argue that the Italian delegation played a minor role at Messina. It is likely that the Italian experts had some part in shaping the text of the final document: numerous aspects of the Six memorandum concurred with Italy's aims and interests. On the question of nuclear energy the document stressed the goals of free access to raw material, the exchange of information and "know-how", etc., and it did not rule out forms of co-operation with third countries. In this context Italy would profit from its partners' experience, while the

³³ P. PASTORELLI (ed.), *Gaetano Martino op. cit.*, p. 164.

hope of a tie with the United States was not threatened. As for the Common Market, the Conference's final document pointed out that some issues had to be carefully dealt with, *inter alia*: "... b) les mesures à prendre afin d'harmoniser la politique générale des pas participants dans les domaines financiers, économiques et sociaux; [...] d) un système de clauses de sauvegarde; e) la création et le fonctionnement d'un fonds de ré-adaptation; f) l'établissement graduel de la libre circulation de la main-d'oeuvre." Furthermore, the document envisaged: "la création d'un fonds d'investissement européen," whose aim would have been "le développement en commun des virtualités économiques européennes et en particulier, le développement des régions moins favorisées des Etats participants." Last but not least, the document stressed the need for the development of common social policies³⁴. It is of some significance that, in an article he wrote in late June in the Turin newspaper "La Gazzetta del Popolo", Martino could claim, among the Messina Conference's achievements, the provisions related to labour mobility and investments, as such aspects could be regarded as being of some relevance for the country's economic future³⁵.

5. Conclusions

Following the EDC crisis Italy's Europeanist policy went through a reassessment which reached fruition at the Messina Conference. Between 1947 and 1954 Rome's Europeanist choice had paid some dividends, mainly political, to the moderate leadership. The policy had enhanced the country's international status with both its European partners and the United States. Furthermore, the recovery of Italy's role as a middle-rank power had strengthened the moderate parties in their struggle with the

³⁴ *Ivi*, pp. 177-180.

³⁵ *Ivi*, p. 27. For the economic implications of Italy's Europeanist choice, see the numerous remarks in G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma 1996.

parties of the Left. However, the Rome authorities had hoped that their European choice would help the country in its attempts at economic reconstruction. The collapse of the EDC scheme and the creation of the WEU were regarded by Italian decision-makers as symbols of the crisis that was affecting the traditional approach to European political integration; such a goal still had some validity in the eyes of the Rome authorities, as it suited Italy's political interests, but new ways had to be found and Rome did not rule out any options, from the WEU to the OEEC. At the same time the Italian government was compelled to focus its attention on other events, such as the early *détente*, while not forgetting the continuing need for close relations with the United States. As for the economic aspects of the European integration process, Italy's attitude was characterised by mixed feelings: although the ECSC had shown some shortcomings, there was still concern about the proposed alternative approach to economic integration, i.e. the creation of a customs union, these concerns resulting from the supposed weakness of Italy's economic system. On the other hand the economic reconstruction process was over and some Italian decision-makers were planning a policy of development, which was connected with finding financial resources, while not forgetting the manpower surplus and the need for investment in the underdeveloped areas of the South.

On the eve of the Messina Conference the Rome government realised that the new projects for the relaunching of Europe suited Italy's political and economic goals, in particular if such a plan could include clauses safeguarding Rome's interests related to manpower mobility, investments in underdeveloped areas, access to new energy sources and social policies. The Italian authorities also realised that the main obstacles to the relaunching of Europe were the differences of opinion between France and Germany and between the Benelux countries and France, etc. Italy could wait for the solution of such problems, and could cautiously assist in the shaping of compromises; above all Italy could encourage those aspects of the relaunching of Europe, in particular the economic ones, which could help the country achieve development following the reconstruction of Italy favoured by the early European integration process.

GERARD BOSSUAT

Messine, une méthode pour l'unité de l'Europe?

**Ou comment le gouvernement français
a été convaincu d'avancer vers l'unité**

On est amené à se demander s'il existe une méthode Messine qui aurait conduit les six pays de la Ceca à relancer avec succès le processus de construction européenne contemporaine. L'exercice est ardu dans la mesure où la Conférence inter-gouvernementale de 1996 est proche et que les plus ardents défenseurs de l'intégration européenne cherchent des modes d'action, voire des recettes pour arriver à leurs fins. Nous nous proposons de réfléchir en historien sur le cas français, de Messine au 25 mars 1957, et de rechercher si une méthode particulière a été tracée. Le succès final ne s'expliquerait-il pas davantage par la conjoncture que par les mérites d'une méthode bien arrêtée? Car après tout qui dit méthode suppose la volonté d'aboutir selon des voies précises et loin de toute improvisation. Est-ce bien le cas? De plus, parler d'une méthode Messine c'est imaginer une voie différente pour la relance de celle utilisée pour le Plan Briand de 1930, la création de l'Oece, ou pour la Haute Autorité de la Ceca. Qui dit méthode Messine suggère une originalité de la démarche. Pour évaluer la spécificité d'une éventuelle «méthode Messine», il faut comparer. Une comparaison vient aisément à l'esprit: le plan Schuman, les projets de Ced et d'Ape où Monnet et les gouvernements français ont joué un rôle d'initiateurs. Mais à propos de Messine, tout le monde sait que le gouvernement français n'était pas favorable à une relance européenne. La question est alors de savoir pourquoi il a été amené à donner son

accord aux propositions de Spaak. La méthode Messine a-t-elle contraint la France à entrer en «Europe»? Est-elle une technique scientifique reproductible en d'autres temps pour assurer le succès d'autres ambitions européennes? Nous allons tenter de dire, à la lumière du cas français, comment la relance s'est faite, quelle part le gouvernement français y a pris, quelle méthode les initiateurs de la rencontre ont suivie et comment conjoncture et forces profondes se sont conjuguées pour aboutir à la signature des traités du 25 mars 1957. Il restera à évaluer ce que l'expérience de cette aventure peut apprendre aux héritiers des pionniers, pour des négociations plus actuelles.

1. *La surprise du gouvernement français*

D'après *les Documents diplomatiques français*, publiés sous l'autorité des instances scientifiques les plus sérieuses, le gouvernement français est confronté aux initiatives de Paul-Henri Spaak et de Jean Monnet en matière de relance européenne. La réflexion se noue autour de la succession de Jean Monnet à la tête de la Haute Autorité de la Ceca mais implicitement aussi à propos de la nature d'une relance européenne. Spaak, Monnet, les Italiens se concertent, d'après Jacques Rivière, l'ambassadeur de France à Bruxelles¹. Les ministres du Bénélux ont eu aussi une rencontre à Bruxelles le 10 mars. Le bruit court que Monnet serait prêt à retirer sa démission de président de la Haute Autorité, à condition de pouvoir organiser une Conférence intergouvernementale destinée à élargir à d'autres domaines les fonctions de la Ceca. De plus, le gouvernement français est informé par l'ambassadeur de France à la Haye des intentions de J. Beyen, ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas, le 22 mars 1955, de réactiver son projet de Marché commun général présenté fin décembre 1952 devant l'Oece. Prudent, il attend de connaître la politique européenne du nouveau gouvernement français

¹ DDF, 1955, 1, n° 118, tel 153-154, Bruxelles, 7 mars 1955, 18h 48 de Rivière à M. Pinay, MAE.

présidé par Edgar Faure, avec Antoine Pinay comme ministre des Affaires Etrangères, pour expliciter ses propres intentions². Les idées de Beyen, attribuées d'abord à Spaak par Rivière, commencent à transpirer: «Il a également en tête, dit l'ambassadeur, un plan susceptible de diminuer par étapes le taux de droit de douane dans des zones européennes déterminées»³.

Ces premières propositions de relance européenne viennent de Spaak et de Monnet. Elles portent sur des organisations ayant vocation à gérer les transports, l'électricité voire l'énergie atomique au niveau européen. S'ajoute la proposition de Marché commun de J. Beyen. Spaak envisage le 4 avril 1955 de convoquer une Conférence des Six de la Ceca à Luxembourg. Elle aura lieu finalement à Messine. De telles propositions sont «identiques à celles dont nous avons parlé lors de mon dernier voyage à Paris» écrit Spaak à Pinay⁴. Le contenu de la lettre de Spaak à Adenauer est clair. Il veut relancer l'unité en s'appuyant sur Monnet à qui serait donné par les Six un signal politique fort. Il conduira les négociations internationales en vue de l'organisation d'une Europe des Six de l'électricité, des transports et de l'énergie atomique. Spaak crédite aussi le gouvernement français d'un intérêt semblable pour l'Europe⁵. Edgar Faure n'avait-il pas déclaré le 5 avril qu'il envisageait la mise sur pied d'organisations européennes en matière de transport et en certains domaines de l'énergie y compris de l'énergie nucléaire⁶. Toutefois Spaak manifeste dès ce moment une grande prudence en tenant compte des réserves françaises et allemandes sur les institutions. Il se démarque donc de Monnet. Il s'appuie aussi sur Beyen. En conséquence, écrit Christian Pineau, Pierre Uri entreprend de

² DDF, 1955, 1, n° 140, M. Garnier au MAE, La Haye, 22 mars 1955, tel 153, très confidentiel, réservé.

³ DDF, 1955, 1, n° 163, tel 211, Bruxelles, 1er avril 1955, de M. Rivière à M. Pinay, MAE.

⁴ DDF, 1955, 1, n° 171, P.H. Spaak, MAE de Belgique à M. Pinay, MAE de France, Bruxelles, 4 avril 1955.

⁵ Lettre annexée de Spaak à Adenauer du 4 avril 1955 et remise à Pinay.

⁶ DDF, 1955, 1, 181, Note du département, Intégration européenne, 7 avril 1955.

rédiger un projet de déclaration qui intègre à la fois l'Euratom et le Marché commun⁷.

L'état d'esprit au Quai d'Orsay est mitigé. Il reconnaît l'intérêt de résoudre au niveau européen les problèmes de l'énergie, des transports et agricoles mais il ne choisit pas l'intégration. Il défend l'Oece pour gérer l'agriculture, repoussant explicitement l'intégration des marchés des produits agricoles. Il laisse la porte ouverte à l'intégration ou à la coopération pour les autres secteurs. Or ne pas choisir l'intégration dont tout le monde parle, de Spaak à Monnet en passant par Adenauer c'est désavouer de fait l'intégration, c'est refuser d'entrer dans la logique de l'extension des institutions européennes du type Ceca. Il accepte même le principe d'une zone de libre-échange⁸.

Le gouvernement français n'a pas formé sa doctrine. Il n'est d'ailleurs pas saisi officiellement du projet qui est en gestation. Strauss, représentant d'Adenauer, avait vu Pinay le 3 avril pour lui dire que le gouvernement allemand hésitait devant la méthode Monnet et qu'il souhaitait une concertation franco-allemande préalable⁹. Elle aura lieu à Bonn les 29 et 30 avril et annulera la réunion des Six prévue à Luxembourg qui aura lieu finalement à Messine. De plus le gouvernement français se préoccupe de l'opinion des Britanniques. Les entretiens franco-britanniques du 21 avril à Londres comportent une discussion sur l'organisation de l'Europe et la relance européenne¹⁰.

Observons que la méthode française en politique européenne, à ce moment là, est de consulter les Allemands et les Anglais et de traiter des ordres du jour beaucoup plus larges que la relance européenne (problème de l'Allemagne, réunification, élections

⁷ CHRISTIAN PINEAU, CHRISTINE RIMBAUD, *Le grand pari, l'aventure du Traité de Rome*, Paris 1991, p. 161.

⁸ DDF, 1955, 1, 181, Note du département, Intégration européenne, 7 avril 1955.

⁹ DDF, 1955, 1, 182, Jean Laloy, directeur adjoint du cabinet du MAE, à M. François-Poncet, Haute commissaire de la R.F. en Allemagne, Paris le 7 avril 1955, sur une visite de Strauss du dimanche 3 avril 1955.

¹⁰ DDF, 1955, 1, 211 bis, conversations Pinay-Macmillan, Londres, 21 avril 1955.

libres etc.). Fin avril les réactions françaises aux projets Spaak, Monnet, Beyen et Uri sont celles du Quai d'Orsay insistant auprès de Spaak sur la plus grande prudence en matière institutionnelle. Spaak dit d'ailleurs à l'ambassadeur de France le 25 avril qu'il se déclare «plus européen que jamais» mais qu'il se défend «de faire du supra nationalisme» ou de proposer une extension des pouvoirs de la Ceca¹¹. Il faut donc convenir que la méthode Monnet est déjà profondément atteinte avant même qu'un mémorandum officiel ne soit communiqué aux partenaires de la Belgique.

Les réflexions de Spaak, pour autant qu'on les connaisse à Paris, accélèrent les réactions françaises. Une note du Quai d'Orsay rappelle la vocation de la France à posséder l'arme atomique «en retard seulement de un an et demi sur la Grande-Bretagne», seule ou en coopération européenne¹². En conséquence les décideurs politiques du gouvernement français et au Quai ne pouvaient que traduire négativement les espérances de Monnet ou de Spaak en matière d'unification ou d'intégration atomique européenne. Une relance ne pouvait donc pas venir d'une simple extension des pouvoirs de la Ceca à d'autres secteurs d'activité.

2. Un mémorandum gênant (20 mai 1955)

Les réactions du Quai d'Orsay, de la Direction des Affaires Economiques et Financières (DAEF) en particulier, au mémorandum des pays du Bénélux sont remplis du souvenir des négociations ratées sur l'intégration politique et économique de février 1953 (Ape). Elles proclament que la France ne peut toujours pas envisager une intégration économique globale en raison de ses conséquences sociales. La méthode d'intégration fonctionnelle semble mieux plaire, en particulier l'intégration dans les transports et dans l'énergie atomique. Mais le

¹¹ DDF, 1955, 1, 228, M. Garnier, ambassadeur de France à La Haye, à M. Pinay MAE, La Haye, 26 avril 1955, tel 188, note 1.

¹² DDF, 1955, 1, 239, note du département fin avril-début mai 1955.

Commissariat à l'énergie atomique (Cea) a manifesté sa très profonde méfiance, car la France «ferait presque tous les frais d'une intégration, les autres pays n'y trouvant au contraire que des bénéfices». Le Quai d'Orsay remarque que l'intégration atomique européenne serait très utile pour construire une usine de séparation isotopique et créer une Agence atomique européenne. En revanche et malgré l'ambiguïté du mémorandum, le Quai repousse toute formule supranationale. Il songe à l'établissement de conseils intergouvernementaux avec vote majoritaire pondéré. Il accepte seulement un exécutif supranational pour appliquer les décisions des Conseils des ministres¹³. La prise de conscience française de la nature du mémorandum se fait lentement, preuve que les autorités françaises n'étaient pas familières de son contenu. Le 24 mai, Garnier, ambassadeur de France à la Haye fait connaître la double origine du mémorandum des pays du Bénélux: Beyen (un Marché commun général) et Spaak (l'extension des pouvoirs de la Ceca à d'autres domaines et des mesures sociales), mais il ne nomme pas Monnet. Il s'agirait, écrit Garnier à propos du mémorandum de Spaak et de Beyen, «de saisir la première occasion favorable de raviver la foi de leurs collègues en un idéal d'unité européenne auquel ils veulent redonner une valeur d'actualité...»¹⁴. La méthode Spaak-Monnet-Beyen laisse donc perplexes les autorités françaises. Leur choix est fait dans le fond quand elles décident de rejeter une nouvelle candidature de Jean Monnet à la tête de la Haute-Autorité et de proposer René Mayer.

Les raisons sont multiples. Il n'existe pas au gouvernement de volonté de relancer l'Europe, mais plutôt de poursuivre ce qui a été créé avec l'Ueo et brillamment ratifié par les Assemblées parlementaires en mars 1955. Il y a le souvenir cuisant de l'échec de la Ced et des tensions internes qui ont suivi. Il y a la défense d'une certaine contractualisation des rapports économiques

¹³ DDF, 1955, 1, 288, note de la Direction des affaires économiques et financières, extension de la politique européenne, Paris, 18 mai 1955.

¹⁴ DDF, 1955, 1, 294, M. Garnier, ambassadeur de France à La Haye, à M. Pinay, MAE, D. n° 274, le 24 mai 1955.

intereuropéens. Les documents du Quai d'Orsay contiennent une note d'Olivier Wormser du 25 mai 1955, où il met en garde contre le libéralisme qu'il juge extrême du projet Beyen. Toutefois il demande de ne pas répondre négativement une seconde fois (après la Ced)¹⁵. Wormser fait partie de la délégation française à Messine. Sa position compte beaucoup. Dans quelle mesure enfin les réticences françaises ne sont-elles pas nourries par les résistances de l'industrie allemande à une relance à la Monnet¹⁶, un thème qui a des échos chez les industriels français.

Le mémorandum des pays du Bénélux du 20 mai, appelé plan Beyen dans certains documents français, est rejeté clairement par l'administration du Quai d'Orsay à la veille de la Conférence de Messine. Il s'agit de repousser l'intégration économique globale, mais de ne pas donner l'impression de rejeter toute proposition d'intégration¹⁷. Des contre-propositions françaises sont formulées à l'usage du ministre au moins, car le principe du Marché commun a été prévu dans l'accord sur la Sarre du 23 octobre 1954. Elles tournent autour de la conclusion d'accords multilatéraux dans le domaine de l'énergie atomique, classique et l'électricité, l'aéronautique et les transports (amélioration de la Conférence européenne des ministres des transports). Il n'y aura pas d'autorité commune, mais une organisation intergouvernementale¹⁸.

On peut s'interroger toutefois sur le fait que le ministre, Antoine Pinay, ait pu se mettre d'accord avec ses partenaires pour lancer un comité intergouvernemental de la Conférence de Messine. Antoine Pinay est-il parti à Messine dans les dispositions manifestées par ses services?

¹⁵ Cité par ERIC KOCHER, *Le rôle de la France dans les négociations des Traités de Rome (un aspect de la relance 1954-1957)* tome 1, maîtrise Paris 1, sous la direction de René Girault, 1989, p. 33.

¹⁶ DDF, 1955, 1, 297, M. François-Poncet, ambassadeur de France à Bonn, à M. Pinay, MAE, Bad-Godesberg, 25 mai 1955, D. n° 209.

¹⁷ DDF, 1955, 1, 301, Note du Département destinée au Président, Plan Beyen, Paris le 26 mai 1955.

¹⁸ DDF, 1955, 1, 308, Note du département, Relance européenne, mai 1955.

3. Messine (1er et 2 juin), le triomphe de l'ambiguïté et du bon sens

On sait qu'Edgar Faure, président du Conseil, a donné comme instructions à Pinay d'accepter une Europe atomique (ce qui ne préjuge en rien de la forme des institutions) et d'être plus prudent à propos d'un Marché commun¹⁹. Or les mémoranda allemand et italien, en réponse au mémorandum des pays du Bénélux, sont favorables à une Europe unie économiquement et politiquement et réticents à toute nouvelle intégration sectorielle.

Du point de vue des initiateurs de la relance, du point de vue des fédéralistes, des admirateurs de la Ced et de l'Assemblée ad hoc pour une Ape, le relatif succès de Messine tient du miracle. On peut comprendre la bonne humeur de Beyen à son retour à La Haye.

Que s'est-il donc passé à Messine?

Tout d'abord les pays du Bénélux ont accepté de temporiser, à la différence de ce qu'avaient exigé Monnet et Schuman en mai-juin 1950. La Conférence a concédé qu'il fallait étudier les questions atomiques et des transports. Elle a subordonné la mise en application d'un Marché commun à des conditions d'égalisation sociale.

Pinay était personnellement favorable à l'idée européenne, tout en ayant un «sens très raisonnable des réalités» dit Beyen²⁰. Ce réalisme touche à la sécurité de la France. Hallstein aurait dit que l'Allemagne serait européenne si la France l'était aussi. Cette arrogance a pu faire entrevoir au ministre le retour à une tension intereuropéenne du fait de la récente indépendance allemande. Pinay a reconnu alors qu'il fallait tout faire pour insérer l'Allemagne dans l'Europe et passer peut-être sur les obstacles techniques ou économiques soulevés par ses services. Le succès de Messine ne devrait donc rien à une méthode spécifique mais au jeu classique des peurs réciproques franco-allemandes et jamais totalement expurgées. La sécurité de la France vaut bien

¹⁹ CHRISTIAN PINEAU, CHRISTINE RIMBAUD, *Le grand pari* cit., p. 168.

²⁰ DDF, 1955, 1, 317, M. Garnier, ambassadeur de France à La Haye, à M. Pinay, MAE, tel 290-294 confidentiel, La Haye, 4 juin 1955, 18h, 18h 30.

une messe «européenne»..! Inversement le succès de Messine s'explique aussi par la levée de l'hypothèque allemande puisque les accords de Paris sur l'Ueo et l'entrée de l'Allemagne dans l'Otan l'avait levée. La France a accepté d'étudier une intégration européenne en partie parce qu'elle avait encore une peur diffuse de l'Allemagne, en partie parce que cette peur était contrôlée par des traités internationaux.

Spaak, Beyen et Bech ont proposé la création d'un Comité de délégués gouvernementaux présidé par une personnalité politique nommée par les six gouvernements, pour mener ces études «de faisabilité». Pinay a insisté sur la présence britannique²¹, tout en saluant la méthode Spaak²². A ce prix, Pinay pouvait donner un accord de principe pour un Marché commun²³.

La «méthode Messine» n'est que l'art du compromis, un compromis entre la thèse du Bénélux favorable à l'institution d'un Marché commun et la thèse française beaucoup plus nuancée. «S'il apparaît que tous les gouvernements sont disposés à s'engager dans la voie la plus audacieuse et la plus fructueuse de l'intégration générale» ose affirmer Spaak, très oecuménique, «cette direction devrait être préférée sans pour autant abandonner l'effort visant à obtenir des résultats limités mais plus rapides dans des secteurs économiques particuliers». Pinay répond qu'il y aurait avantage «à procéder d'abord par secteurs...»²⁴. En fait devant l'impossibilité d'un consensus, les ministres ont été assez sages pour décider de ne rien décider et pour seulement manifester leur intention de contracter un engagement²⁵. «L'accord ne s'est pas fait sur des conclusions mais

²¹ DDF, 1955, 1, 332, M. Pinay, MAE aux représentants diplomatiques de France à l'étranger, Paris 10 juin 1955, 23h 30 circulaire, 49.

²² DDF, 1955, 1, 337, M. Rivière, ambassadeur de France à Bruxelles, à M. Pinay, MAE tel 362, urgent, Bruxelles, 13 juin 1955, 12h 50.

²³ Archives Ramadier, 52 J 114, Note de F. Valéry (DAEF) du 7 mai 1957, historique du Marché commun.

²⁴ Cité par ERIC KOCHER, carton SGCI 1211, *Le rôle de la France dans les négociations des Traités de Rome (un aspect de la relance 1954-1957)* tome 1, maîtrise Paris 1, sous la direction de René Girault, 1989, p. 39-40.

²⁵ DDF, 1956, 1, 302, Note de la DAEF. Marché commun, historique de

sur des méthodes de travail» dit Christian Pineau²⁶. Ils ont donc créé un comité d'experts. La méthode du comité d'experts indépendants était celle du Comité de direction des échanges de l'Oece ou de l'Uep, estime le comte Snoy²⁷.

Cette décision de créer un comité d'experts indépendants chargés d'établir «un plan d'ensemble sur les divers aspects de la mise en commun, avant de démarrer le dialogue des diplomates» ressort de la méthode pour Pierre Uri²⁸. Pour l'historien, tout n'appartient pas à la méthode. Il traduit les incertitudes françaises. Il est le fruit de l'échec de la Ced. Il ne fallait pas recommencer la même erreur²⁹. Spaak l'a compris, Pinay sans doute aussi et certainement les conseillers du ministre comme Olivier Wormser. La «méthode» Messine ne serait donc qu'une réaction de bon sens aux cuisants échecs précédents. Toutefois, comme l'a écrit Michel Dumoulin, il y aurait eu, avant la Conférence, préparation à l'idée de créer un comité chargé d'approfondir les plans arrêtés à Messine³⁰.

4. *Le Comité intergouvernemental, une méthode pour surmonter les divergences (été 1955)*

La méthode Spaak (ou du Bénélux) permet de mettre sur pied un Comité intergouvernemental composé d'experts, mais coiffé, et c'est là l'originalité, par une personnalité politique. Elle pourrait être décrite comme très souple à la différence de la

la position française à la conférence de Messine et à la commission permanente de Bruxelles, Paris, le 7 mai 1956.

²⁶ CHRISTIAN PINEAU, CHRISTINE RIMBAUD, *Le grand pari* cit., p. 176.

²⁷ *Débat*, p. 168, *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Actes du colloque de Rome, 25-28 mars 1987, sous la direction de Enrico Serra, Bruylant/Bruxelles, Giuffrè/ Milano, LGDJ/ Paris, Nomos Verlag Baden Baden 1989.

²⁸ *Débat*, *Il rilancio* cit., p. 167.

²⁹ PIERRE URI, *Penser pour l'action, un fondateur de l'Europe*, Odile Jacob, 1991, p. 117.

³⁰ MICHEL DUMOULIN, *Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955-avril 1956)*, *Il rilancio* cit., p. 198.

méthode Monnet de 1950. Aucun a priori n'est imposé aux experts. Il y a cependant une certitude, l'homme qui dirige le Comité, choisi par ses pairs, Paul-Henri Spaak a la confiance de tous. Il est passionné par l'intégration européenne, il a été et est encore proche de Monnet, alors que l'étoile de dernier commence à décliner, il a l'oreille des socialistes français. Est-ce le succès assuré? Certes non. A Paris certains s'étonnent de la création d'un nouveau comité d'experts. Ils oublient que l'originalité de la méthode Spaak réside dans ce mariage curieux entre un Comité d'experts et un politique³¹. Le Comité invite la Grande-Bretagne à participer à ses travaux. Tout le monde en est d'accord. Les Français y tiennent beaucoup³². Toutefois il lui est demandé de se tenir aux objectifs fixés à Messine, i.e. de travailler à la mise en commun des ressources européennes.

Les objectifs du gouvernement français pour cette conférence sont assez larges. Les Français demandent la création d'une organisation atomique commune dotée d'un budget pour financer une usine de séparation isotopique et de fabrication d'eau lourde. La création d'une organisation des transports ne semble pas urgente en raison de l'existence de la Conférence européenne des ministres des transports. Mais il est suggéré de faire créer une compagnie européenne d'aviation et une compagnie de productions aéronautiques. Pour l'énergie tout au plus accepte-t-il de soumettre pour avis les projets d'investissements. Le Quai d'Orsay accepte un calendrier de désarmement tarifaire et la gestion par une autorité supranationale des clauses de sauvegarde dans le cadre du Marché commun général³³.

La délégation française à Bruxelles est dirigée par Félix Gaillard. Félix Gaillard, dit Rivière, ambassadeur de France à Bruxelles, «s'est personnellement efforcé de faire prévaloir des

³¹ P.H. SPAAK, *Combats inachevés*, 2, Fayard, 1969, p. 69.

³² DDF, 1955, 2, 1er juillet-31 décembre, 2, M. Pinay MAE à M. Rivière, ambassadeur de France à Bruxelles, tel 1002 à 1005, le 1er juillet 1955, 16h 30.

³³ DDF, 1955, 2, 1er juillet-31 décembre, 13, Note du service de coopération économique, Comité interministériel du 5 juillet 1955, préparation des instructions pour la délégation française à la conférence de Bruxelles.

méthodes de travail en vue d'aboutir à des solutions rapides et concrètes»³⁴. Mais à la différence d'Hallstein et de Spaak, parle-t-il de supranationalité?

Peu à peu le Comité intergouvernemental se met au travail sous la direction de Spaak. D'après les rapports de l'ambassadeur de France à Bruxelles, la méthode suivie est très pragmatique³⁵. La nature des institutions n'est pas abordée en premier. Le Comité détermine les limites du champs d'application de la mise en commun des ressources européennes. Les travaux sur le Marché commun prennent progressivement le pas sur les unions par secteurs. La dérive est notée par l'ambassadeur de France à Bruxelles. Spaak a laissé faire, car d'après Rivière, il jugeait que le Marché commun réalisé, l'approche par secteurs serait dépourvue d'intérêt. On constate encore une fois qu'il n'y a pas de méthode au sens qu'il n'y a pas de doctrine autre que celle de construire une intégration européenne. Il semble que pour Spaak faire le Marché commun était plus significatif en terme d'unité européenne que bâtir une unité sectorielle. La méthode Monnet était bien loin. On peut s'en étonner. La question déterminante sera de régler la question des institutions. Mais la conduite de la Conférence permet de laisser dans l'ombre les grandes questions de doctrine tout en avançant dans la réflexion sur la mise en commun des ressources.

Des tensions apparaissent au sein de la délégation française. Ainsi le représentant du Ministère de l'Economie et des Finances (DREE) s'oppose à la fixation d'un délai de réalisation du Marché commun, alors que le Quai d'Orsay y est favorable³⁶. O. Wormser, directeur des Affaires Economiques au Quai d'Orsay, repousse les institutions supranationales ou susceptibles

³⁴ DDF, 1955, 2, 1er juillet-31 décembre, 22, M. Rivière, ambassadeur de France. à Bruxelles, à M. Pinay, MAE, tel 452-458 Bruxelles, 9 juillet 1955, 22 h 30.

³⁵ DDF, 1955, 2, 1er juillet-31 décembre, 48, M. Rivière ambassadeur de France. à Bruxelles, à M. Pinay, MAE, tel 473, Bruxelles 20 juillet 1955.

³⁶ DDF, 1955, 2, 1er juillet-31 décembre, 151, M. Dufournier, c.a de France à Bruxelles, à M. Pinay, MAE, tel 531-533, urgent, Bruxelles, 31 août 1955, 13h 4

d'acquérir de leur propre mouvement, au terme d'une disposition juridique du type de l'article 38 du Traité de Paris sur la Ced, des compétences élargies. Gaillard au contraire propose d'entrer sans réserve dans un Marché commun, durant une première étape, puis de laisser à des institutions le soin de définir les étapes suivantes. Pinay, ministre des Affaires Etrangères, ne tranche pas³⁷. Les experts français du Comité intergouvernemental de Bruxelles ont été amenés à quasiment négocier. Officiellement ils n'engagent pas le gouvernement et pourtant ils vont au delà de la simple expertise, du fait que Spaak est un politique et que tout ce qu'ils acceptent sous sa direction prend une signification politique³⁸. N'est-ce pas là le piège ou l'intérêt de la méthode Spaak?

La réunion des ministres des Affaires Etrangères de Noordwijk au début septembre 1955 ne brille pas par son efficacité. Les experts ont peu progressé. Il y a eu les vacances! Pinay montre que les Français ne croient pas au Marché commun en exprimant le voeu que la cadence des travaux du Comité «ne soit pas réglé sur les possibilités d'avances dans le domaine le plus difficile qui lui paraît être celui du Marché commun»³⁹. La France doit prendre position. La question posée est de savoir comment reprendre l'initiative sur des questions ignorées par ses partenaires, comme l'Euratom.

Les rapports des commissions du Comité intergouvernemental furent disponibles en novembre et Spaak préparait le rapport du Comité. L'annonce de la dissolution de l'Assemblée nationale française le 2 décembre 1955 reporte de six mois sa publication. Conformément aux choix effectués à Messine, les travaux du Comité n'ont pas été de vraies négociations. Le visage de l'Europe unie n'est pas encore défini. Sera-t-il celui d'une fédération, sera-

³⁷ DDF, 1955, 2, 1er juillet-31 décembre, 179, Note de la Direction des affaires économiques et financières, impressions à la suite de la Conférence de Noordwijk, Paris le 7 septembre 1955.

³⁸ DDF, 1956, 1, 302, Note de la DAEF. Marché commun, historique de la position française à la Conférence de Messine et à la commission permanente de Bruxelles, Paris, le 7 mai 1956.

³⁹ Cité par ERIC KOCHER, *Le rôle de la France dans les négociations des Traités de Rome (un aspect de la relance 1954-1957)* tome 1, maîtrise Paris 1, sous la direction de René Girault, 1989, p. 56, d'après carton 1211.

t-il une coopération intergouvernementale? L'avantage de cette méthode aura été de faire le point sur les difficultés de bâtir un Marché commun. Chaque délégation d'experts explorait à fond un problème sans pour autant engager son gouvernement. C'est ainsi que la délégation française a pu élaborer très librement un mémorandum français remis le 25 octobre 1955 qui conseillait de s'engager dans le Marché commun pour une première étape de 4 ans seulement, assorti de multiples précautions (harmonisation, fonds de réadaptation, Tec, régime spécial pour l'agriculture, clause de sauvegarde unilatérale). Bref, comme l'indique ce rapport, les Français divergent presque totalement d'avec leurs partenaires⁴⁰. Mais les négociations peuvent commencer, i.e. les arbitrages politiques. La dynamique du travail en commission a montré que l'intérêt des Etats portait sur le Marché commun et l'énergie atomique, moins sur l'énergie classique ou les transports. Le mérite d'une telle méthode pour aborder les grandes questions de l'unité européenne était de provoquer la discussion, de laisser les arguments s'épanouir et d'esquisser les limites des concessions. Spaak pouvait se réjouir que dans cette ambiance la délégation française n'ait pas posé d'ultimatum, ou claqué la porte. Elle n'en avait nul besoin puisqu'il ne s'agissait pas vraiment de négocier. Peut-être aussi était-ce due aux personnalités qui la dirigeaient. Elle a évolué sur le terrain de ses partenaires. La pression était beaucoup moins forte qu'en 1953, l'enjeu moins dramatisé, tandis que la France avait à régler d'immenses problèmes hors d'Europe: le désengagement de l'Indochine, les questions Est-Ouest, la liquidation des protectorats d'Afrique du Nord et le début de l'insurrection algérienne.

La méthode suivie jusqu'en novembre 1955, définie à Messine, n'est-elle pas devenue la méthode Spaak? Les travaux du comité intergouvernemental lui doivent beaucoup. Spaak est prudent. Il veut un bilan des difficultés à surmonter pour atteindre les objectifs de Messine, la création d'un grand marché commun et l'exploitation pacifique et en commun de l'énergie

⁴⁰ Archives Ramadier, 52 J 114, Note de François Valéry (DAEF) du 7 mai 1956, Historique du Marché commun.

nucléaire. Il rejette tout préalable politique de type Assemblée ad hoc de 1953⁴¹.

Pourtant nous ne pensons pas que cette méthode habile soit à l'origine du succès du 25 mars 1957. Cette méthode ne peut garantir le succès, car les conditions de son fonctionnement sont modifiées par les nouvelles élections françaises du 2 janvier 1956. L'événement politique, la conjoncture modifient la donne de Messine et personne ne sait encore dans quel sens. En revanche que ce soit dans le cadre de la donne de Messine ou dans la nouvelle conjoncture politique française la volonté des hommes: Monnet, Gaillard, Spaak trouve l'occasion de se manifester. Et elle compte énormément — pas seulement — au moment où s'engage la vraie négociation sur les formes de l'unité européenne.

5. Une volonté pour l'Europe: l'équipe de Guy Mollet

L'arrivée au pouvoir de Guy Mollet, socialiste, mais président d'un Conseil des ministres de large rassemblement (Front républicain), permet en fin de compte à la France d'apparaître dans le camp des fondateurs du Marché commun et de l'Euratom.

Or il est très net que les jeux n'étaient pas faits en janvier 1956. Les problèmes qui assaillaient Mollet étaient de nature très différente. L'Europe ne semblait pas une priorité pour les Français. Un sondage réalisé auprès des électeurs montrait que 25% d'entre eux assignaient au nouveau gouvernement la tâche de résoudre les problèmes de l'Afn, 15% celui du pouvoir d'achat, 5% celui de l'habitat et seulement 1% les questions européennes qui venaient en dernier! René Girault écrit: "Trois noms géographiques reviennent sans cesse dans les mots alors écrits ou prononcés: Maroc, Tunisie, Algérie. Tout le reste est secondaire"⁴².

⁴¹ PAUL HENRI SPAAK, *La pensée européenne et atlantique de P.H. Spaak*, tome 1, textes réunis et présentés par Paul-F. Smets, Goemaere, 1980, p. 549 et seq. texte 77, 11 mai 1956, Assemblée commune de la CECA interpellation de M. Debré par P.H. Spaak.

⁴² RENÉ GIRAULT, *La France entre l'Europe et l'Afrique, Il rilancio cit.*, p. 352.

Méthode Messine ou pas, la France n'était pas disposée à adhérer à de nouvelles institutions européennes étroites à Six. Les services n'excluent aucunement la possibilité de soutenir une organisation européenne plus large que celle des Six dans le cadre de l'Oece. Toutefois le choix de Guy Mollet comme président du Conseil contre Mendès France n'est pas neutre dans le débat européen du moment. Le succès des projets de Messine dépendait aussi de l'alchimie politique intérieure française et donc des socialistes dont 50, on s'en souvient, avaient voté contre la Ced. Le succès de Messine dépendait de l'unité de la SFIO. Il est assez clair aussi que le succès de Messine ne doit pas beaucoup à Monnet en dépit d'approbations tardives, même «s'il n'en souhaitait pas l'échec»⁴³. Le cabinet français était divisé dit Sney et d'Oppuers⁴⁴. Certes! mais il existait au coeur de l'Etat et du gouvernement une direction favorable à l'Europe de Messine, constituée de Christian Pineau, Maurice Faure, Félix Gaillard et Guy Mollet, assistés d'une équipe pro européenne mais prudente: Robert Marjolin, Alexandre Verret, Emile Noël. Quant aux idées européennes de Guy Mollet je plaide pour l'autonomie de la pensée par rapport à Jean Monnet alors que François Duchêne fait de Monnet le mentor de Mollet⁴⁵. Or Guy Mollet, sans remonter plus avant, avait donné au *Monde* le 28 décembre 1955, un article sur l'intégration économique européenne, but du Front républicain. Faut-il voir comme Sney l'écrit en Christian Pineau, socialiste et ministre des Affaires Etrangères, un homme inconscient des réticences de ses services et ratifiant à Venise le Rapport Spaak sans l'avoir lu? Le propos de Sney est faux dans la mesure où Christian Pineau était très proche de Spaak. Il a écrit lui même qu'il était très conscient des obstacles rencontrés par le Marché commun au sein même du Quai d'Orsay⁴⁶. Faut-il croire Christian

⁴³ CHRISTIAN PINEAU, CHRISTINE RIMBAUD, *Le grand pari* cit., p. 195.

⁴⁴ JEAN CHARLES SNEY, *Rebâtir l'Europe, Mémoires, Duculot*, Fondation Jean Monnet, 1989, p. 115.

⁴⁵ FRANÇOIS DUCHÊNE, *Jean Monnet, the first Statesman of interdependence*, New-York, London 1994, p. 287.

⁴⁶ CHRISTIAN PINEAU, CHRISTINE RIMBAUD, *Le grand pari* cit., p. 206.

Pineau expliquant que Mollet et lui ont consciemment attiré l'attention des parlementaires français sur l'Euratom, plus populaire, pour construire le Marché commun?⁴⁷ Pineau va très loin puisqu'il affirme que cette tactique a été élaborée avec Mollet et que le président de la République, René Coty, a été mis dans le secret. Les déclarations de Christian Pineau lors de la Conférence de Bruxelles des 11 et 12 février 1956 vont dans ce sens. Au nom de la préparation psychologique des opinions publique sur le Marché commun il faut retarder sa création⁴⁸. René Massigli, le secrétaire général du Quai d'Orsay, écrit assez irrévérencieusement que Pineau était plus européen que son chef, Guy Mollet, mais «dans les mois où je restais associé aux Affaires, il n'eut pas l'occasion de le montrer»⁴⁹. Ce qui est faux mais pourrait prouver que C. Pineau a mené un double jeu. Sous réserve d'approfondir la recherche sur le comportement des décideurs, faisons l'hypothèse que Guy Mollet et Christian Pineau acceptaient les conséquences de la déclaration de Messine sur la création d'un Marché commun et que volontairement ils ont préparé l'opinion publique à l'accepter en lui parlant d'Euratom, plus populaire.

Méthode Mollet et Pineau? Sans doute. Mais incontestablement il y a une méthode Spaak. Le Quai d'Orsay reconnaît que les conversations d'experts se sont déroulées dans une bonne atmosphère, signe d'une réelle liberté de parole⁵⁰. Les experts ont pu dresser la listes de convergences et des divergences. Les divergences concernent le délai de réalisation du Marché commun et l'harmonisation sociale et fiscale (divergence entre Français et Allemands), la nature des institutions européennes (conflit entre les Six et la Grande-Bretagne). Les convergences portent sur la création d'une Agence européenne dotée de pouvoirs réels dans le domaine atomique, le fonds commun d'investissements. Les

⁴⁷ CHRISTIAN PINEAU, CHRISTINE RIMBAUD, *Le grand pari* cit., p. 196.

⁴⁸ Cité par MICHEL DUMOULIN, *art. cit.*, p. 207, in *Il rilancio* cit.

⁴⁹ RENÉ MASSIGLI, *Une comédie des erreurs, 1943-1956*, Plon, 1978, p. 517.

⁵⁰ DDF, 1956, 1, 62, note du service de la coopération économique, les travaux de la Conférence de Bruxelles, Paris, janvier 1956.

travaux des experts ne satisfont pas le Quai d'Orsay, mais ils ne le braquent pas. Un Marché commun dans un cadre contractualisé semble acceptable à François Valéry, l'auteur de la note du Quai⁵¹. Le Quai d'Orsay rédige une note en vue de mobiliser l'opinion publique en faveur du Marché commun au nom des bénéficiaires à attendre d'une réforme de structure induite⁵². Aux craintes françaises, aux divergences entre experts, Spaak répond par la temporisation. Le rapport de synthèse n'était-il pas prévu initialement en novembre 1955, puis annoncé en février, et remis en mars pour être présenté le 21 avril et examiné en mai à Venise. Spaak veille à ne pas exclure les États européens d'un éventuel accès à l'arme atomique, a contrario de Monnet, plus dogmatique en l'occurrence. Guy Mollet dans sa déclaration d'investiture du 31 janvier 1956 a exclu de donner à une industrie atomique européenne la possibilité de fabriquer des armes atomiques, mais a-t-il exclu que les industries nationales le fassent en parallèle?

Néanmoins et en dépit de l'habileté et de la prudence de Spaak, la négociation n'impliquait en rien l'acceptation par la France des dispositions du Marché commun. Il a fallu l'astuce et la volonté des gouvernants pour engager la France dans une vraie négociation. Le temps a sans doute joué un rôle. Les débats sur le Marché commun ont été menés plus tardivement en janvier 1957. Mendès France s'est opposé vigoureusement au projet. Son intervention a compté, mais l'attitude des milieux professionnels avaient déjà évolué. Des métallurgistes voyaient la fin du monde dans l'ouverture, de son côté F. Peugeot, président de la Fédération des industries mécaniques l'acceptait, de même que P. Lemaigre, président de la Chambre syndicale des constructeurs d'automobiles. Même au Ministère de l'Industrie et du Commerce ultra protectionniste, le Service des affaires extérieures était favorable au Marché commun (Valabrègue).

⁵¹ DDF, 1956, 1, 67, Note de la Direction générale des affaires économiques et financières, Marché commun, Paris le 2 février 1956.

⁵² DDF, 1956, 1, 122, Note du département, constitution d'une commission pour l'étude du Marché commun, 23 février 1956.

Le rapport des experts (Rapport Spaak) du 21 avril 1956 embête la diplomatie française, car adhérer au rapport signifierait adhérer au rythme de construction du Marché commun et donc accepter l'inéluctabilité du Marché commun! Le Rapport Spaak, en fait le Rapport Spaak-Uri, était rédigé de telle sorte qu'il était difficile de ne pas le prendre pour base de négociation. La méthode utilisée par Uri a été de faire croire que ce rapport était consensuel parmi les experts: «Les gouvernements ne sont pas liés, mais on sera frappé de constater que sur tant de problèmes divers, tant d'experts différents venus de six pays, apportent des réponses unanimes». Cette phrase écrite par Uri sera certes contestée par le Luxembourg et modifiée, mais elle exprime parfaitement les intentions du rédacteur et une certaine vérité⁵³. Pourtant le rapport a éludé des thématiques chères aux Français. Comment régler les rapports entre la France et ses Territoires d'Outre Mer (T.O.M.) si on crée un Marché commun limité à l'Europe? Il est imaginable que la France doive dévaluer le franc. La libre concurrence peut faire peser des menaces sur le plein emploi. Les questions agricoles ne sont pas étudiées⁵⁴. La méthode Spaak consisterait-elle alors à ne pas poser les problèmes? Spaak a donné des explications sur sa méthode le 13 mars 1956 devant l'Assemblée commune de la Ceca qu'il faut de la souplesse dans les articles du traité, tout en imposant aux Parlements nationaux le choix entre une réponse négative et la création d'un Marché commun avec une étape transitoire de 12 ans⁵⁵. Ne serait-elle pas aussi de lier la négociation sur l'Euratom et sur le Marché commun, objet moins désirable pour la France⁵⁶? Il est noté

⁵³ PIERRE URI, *Penser pour l'action, un fondateur de l'Europe*, Odile Jacob, 1991 p. 124.

⁵⁴ Archives Paul Ramadier, 52 J 114, 18 mai 1958, Jean Masson, SE aux affaires économiques au Président du Conseil, n° 1559 CAB, a/s Marché commun.

⁵⁵ PAUL HENRI SPAAK, *La pensée européenne et atlantique de P.H. Spaak*, tome 1, textes réunis et présentés par Paul F. Smets, Goemaere, 1980, p. 503 et seq. texte 74.

⁵⁶ DDF, 1956, 1, 269, Note de la Direction générale des affaires économiques et financières, Marché commun, 25 avril 1956.

souvent que le lien entre Marché commun et Euratom qui semble être au coeur de certaines difficultés n'ait pas été désiré à Messine⁵⁷. On en reviendrait alors à une méthode ultra classique et peu innovante quoique efficace. Dans le fonds au Quai d'Orsay en particulier chez certains conseillers tel Gutmann, traîne l'idée que le gouvernement français a été piégé par ses partenaires. Ils l'auraient conduit à transformer de fait des conversations d'experts en conversations diplomatiques. Il serait donc trop tard pour reculer. C'est un avis exprimé fin avril 1956⁵⁸. La méthode Spaak aurait été de commencer à débattre de questions essentielles par des conversations techniques et de les faire avaliser par les responsables politiques. Cette thèse fait des gouvernements français de véritables fantoches. Qu'ils soient faibles soit, mais sont-ils manipulés? La perception de la faiblesse française est très présente chez Spaak qui s'étonne en juin 1956 des ambitions françaises en matière nucléaire et qui conteste le jeu solitaire de la France en raison de ses limites politiques et financières. Ce qui a été dit avant montre au contraire des responsables gouvernementaux français habiles à gérer leur faiblesse pour un projet d'envergure, le Marché commun et l'Euratom.

6. *Le miracle de Venise*

Le vrai départ de la négociation. Lors de la Conférence de Venise des 29 et 30 mai 1956, Christian Pineau, ministre des Affaires Etrangères, accepte d'engager des conversations diplomatiques sur le rapport des experts. Il engage clairement la France dans ces conversations en ajoutant une question lourde de conséquences, celles des T.O.M. Il s'agit donc de la véritable négociation sur Euratom et le Marché commun. Christian Pineau parle de miracle de Venise dans son livre de mémoires⁵⁹ Maurice

⁵⁷ DDF, 1956, 1, 293, Note de la DAEF, Marché commun, 3 mai 1956.

⁵⁸ DDF, 1956, 1, 302, Note de la DAEF, Marché commun, historique de la position française à la conférence de Messine et à la commission permanente de Bruxelles, Paris, le 7 mai 1956.

⁵⁹ CHRISTIAN PINEAU, CHRISTINE RIMBAUD, *Le grand pari* cit., p. 183.

Faure a sans doute raison de dire que l'Allemagne a en face d'elle le gouvernement français le plus européen qui soit et qu'il faut donc en profiter et signer le Traité de Marché commun sans exiger trop de la France, comme le voudrait encore Erhard⁶⁰.

Un petit groupe décidé. L'historien Hanns-Jürgen Kusters montre, et nous en sommes d'accord, que le succès des traités est dû à un petit groupe proche de Guy Mollet, convaincu des bénéfices à long terme que la France va retirer d'une adhésion à un Marché commun⁶¹. Au centre de ce groupe Robert Marjolin, l'ancien secrétaire général de l'Oece, un libéral en économie, ancien membre du cabinet de Blum en 1936 dont il s'est séparé, en désaccord sur les 40 heures, mais qui a la confiance de Guy Mollet, de Christian Pineau et d'Emile Noël⁶², autour de lui J.F. Deniau, Jacques Donnedieu de Vabres du SGCI, Pierre Uri au service de Spaak, mais en confiance avec les Français. Bernard Clappier, directeur de la DREE, comme Jean François Poncet, ou Georges Vedel, collaborateur de Maurice Faure, ont participé à ce groupe des Européens. Spaak salue Pinay, Pineau et Maurice Faure, von Brentano, Bech, Beyen⁶³. Il oublie curieusement Guy Mollet. Il salue le rôle des experts et plus particulièrement celui de Pierre Uri. Ces experts ont été au coeur des débats après Messine et jusqu'à Venise. Manifestement les politiques ont pris le relais après. Comment s'articulent les rapports entre le responsable politique élu et les experts, hauts fonctionnaires, etc. On a noté qu'après Venise le clan pro européen s'est renforcé chez les hauts fonctionnaires français⁶⁴. Il faut sans doute comprendre que son influence a augmenté du fait de la décision

⁶⁰ DDF, 1956, 2, 184, compte-rendu, Conversations entre M. Maurice Faure et M. Erhard à Berlin, le 16 septembre 1956.

⁶¹ HANNS JÜRGEN KÜSTERS, *The origins of the EEC Treaty*, in *Il rilancio cit.*, p. 222.

⁶² ROBERT MARJOLIN, *Le travail d'une vie, mémoires, 1911-1986*, Robert Laffont, 1986.

⁶³ P.H. SPAAK, *Combats inachevés*, 2, Paris 1969, p. 71.

⁶⁴ HANNS JÜRGEN KÜSTERS, *Fondements de la Communauté économique européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, Labor, Bruxelles, 1990, p. 187.

politique prise à Venise d'entrer en négociation. Sa propre force de conviction n'était pas suffisante toutefois pour contraindre le gouvernement à accepter les traités.

La volonté de Guy Mollet et de Konrad Adenauer. Les décisions de Venise consistent à se référer au Rapport Spaak pour négocier les traités. Le Quai d'Orsay souhaite définir précisément une première étape du processus du Marché commun, au terme de laquelle serait repensée la suite des opérations⁶⁵. Voilà qui rassure. Mais Guy Mollet est décidé: «Se convaincre que le Marché commun est un bien en soi pour la France», explique-t-il devant le comité interministériel en septembre 1956⁶⁶. Il exprime donc clairement sa volonté de chef de gouvernement d'aller de l'avant, avant la désastreuse affaire de Suez qui aurait poussé la France et l'Allemagne à conclure.

Certes la Conférence de Bruxelles (permanente) sur le Marché commun et l'Euratom échoue les 20 et 21 octobre à Paris devant les problèmes de l'harmonisation des charges et des salaires, mais on sent la volonté politique de Guy Mollet d'un côté et d'Adenauer de l'autre pour surmonter les obstacles. Cette volonté ne devait rien à un hypothétique esprit de Messine ou à la méthode Spaak. Le 31 octobre Guy Mollet demande au chancelier de reprendre les conversations et de surmonter les divergences⁶⁷. Au cours de la journée dramatique du 6 novembre 1956, Guy Mollet et Adenauer font affaire sur les questions européennes. Hans von der Groeben rappelle qu'à Paris Adenauer a pris ses responsabilités, qu'il n'a pas consulté le gouvernement, qu'il a conclu un compromis avec Guy Mollet⁶⁸.

⁶⁵ Archives Paul Ramadier, 52 J 115, MAE, Mémoire sur les instructions à donner à la délégation française à la conférence internationale pour le Marché commun, 4 septembre 1956.

⁶⁶ ERIC KOCHER, *Le rôle de la France dans les négociations des Traités de Rome (un aspect de la relance 1954-1957)* tome 1, maîtrise Paris 1, sous la direction de René Girault, 1989, p. 115.

⁶⁷ DDF, 1956, 3, 75, M. Pineau, MAE à M. Couve de Murville, ambassadeur de France à Bonn, 31 octobre 1956, 22h 45, tel. 3125-3127, secret, réservé.

⁶⁸ *Débat*, in *Il rilancio* cit., p. 295.

Christian Pineau affirme qu'Adenauer a dit en conclusion, après avoir entendu Guy Mollet annoncer le retrait unilatéral des Britanniques de l'opération de Suez sous la pression des Américains, «Et maintenant il faut faire l'Europe»⁶⁹. Aussi faut-il en tirer la conclusion de bon sens que les événements dramatiques de Suez et de Hongrie ont accéléré la prise de décision en matière européenne. Ils n'en sont pas à l'origine, mais ils ont été des catalyseurs. La conscience que l'Europe est dépendante du bon vouloir des Américains, qu'elle est menacée par l'Urss, bref que chacun des Etats européens n'a plus la force de commander les événements internationaux est un facteur de la construction européenne. Du côté français on a manifesté la volonté de faire l'unité européenne mais pas au prix demandé antérieurement par les Allemands⁷⁰. Mollet dans le fond était désireux depuis longtemps d'un accord, mais il devait donner des garanties à l'opinion française. La volonté de traiter avec la France poussa Adenauer à venir à Paris le 6 novembre. La volonté des Français de ne pas rompre fit qu'ils acceptèrent un compromis sur les harmonisations sociales. Ils n'en firent pas la condition du passage à la seconde étape du Marché commun. Ils gagnaient sur le court terme le droit de maintenir prime à l'exportation et taxes aux importations. Christian Pineau et Emile Noël ont affirmé en 1987 que le gouvernement de Guy Mollet avait bien évidemment opté pour l'Euratom et le Marché commun avant Suez, mais que Suez a créé un choc utilisé par le gouvernement pour accélérer le travail de sensibilisation de l'opinion française au Marché commun⁷¹.

Le couple franco-allemand. Ce sont les dispositions des hommes, leurs choix longuement mûris, leur réactivité aux

⁶⁹ CHRISTIAN PINEAU, CHRISTINE RIMBAUD, *Le grand pari* cit., p. 223.

⁷⁰ DDF, 1956, 3, 146, M. Pineau, MAE aux représentants diplomatiques de la France à Bon, Rome Bruxelles, La Haye, Luxembourg, Londres, Washington, Paris le 8 novembre 1956, 22h 15, tel. circ. n° 91.

⁷¹ Débat, Actes du colloque de Rome, 25-28 mars 1987, sous la direction de ENRICO SERRA, Bruxelles, 1989, p. 528-529.

événements internationaux qui enclenchent le passage à l'acte européen. Autre remarque, la relance européenne de novembre 1956 est dû encore à l'entente franco-allemande. Les partenaires de la France ne s'y sont pas trompés d'ailleurs. Ainsi est-il rapporté par le ministre français des Affaires Etrangères Christian Pineau, qu'en ce qui «touche l'accord intervenu entre le président Guy Mollet et le chancelier Adenauer, la délégation néerlandaise veut être rassurée sur la portée des garanties accordées à la France»⁷². Les craintes néerlandaises portaient sur la participation des Six au développement de l'Outremer et surtout sur la poursuite d'un programme nucléaire national français⁷³. L'insistance de Spaak pour une participation des Six au développement des pays africains provenait de son analyse des rapports de force dans le monde. Il souhaitait que l'Europe développât une grande politique dans les T.O.M. pour sauver la civilisation occidentale⁷⁴. Les Français de leur côté recherchaient ce financement qui soulagerait leur propre effort incompatible avec leurs ressources. Les intérêts bien compris de l'axe franco-belge ont donc joué à fond contre un petit pays, les Pays-Bas. Dans cette affaire le soutien implicite puis explicite des Allemands et des Italiens a été déterminant. Le succès de la négociation était dû d'abord et avant tout à l'axe franco-allemand.

Dans les dernières négociations, menées de décembre 1956 à mars 1957, la méthode suivie a été des plus classiques puisque c'est par une négociation bilatérale, de gouvernement à gouvernement qu'ont été levées les dernières ambiguïtés. Les relations directes entre Maurice Faure sous-secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères et W. Hallstein, secrétaire d'Etat allemand

⁷² DDF, 1956, 3, 228, M. Pineau, MAE aux représentants diplomatiques de France à Bruxelles, Bonn, La Haye, Luxembourg, Rome, 24 novembre 1956, 17h 45.

⁷³ DDF, 1956, 3, 237, M. de Beauverger, ambassadeur de France à La Haye, à M. Pineau, ministre des Affaires Etrangères, tel. 318-319, La Haye, 27 novembre 1956, 17h 15.

⁷⁴ DDF, 1956, 3, 253, M. Pineau, ministre des Affaires Etrangères, aux représentants diplomatiques de France à l'étranger, tel circulaire, 103, 1er décembre 1956, 17h 20.

aux Affaires Etrangères en témoignent. La dernière négociation est l'expression d'une volonté politique de conclure et de convaincre l'autre camp⁷⁵. On la trouve expressément exprimée par Robert Marjolin qui demande aux fonctionnaires français, en décembre 1956, d'accélérer la préparation du Traité de Marché commun en dépit de divergences entre les partenaires sur le Tec, les T.O.M. Bref on signerait un accord de principe. Les raisons de cette accélération sont liées aux problèmes de politique étrangère (Suez, menace sur l'Europe), de politique intérieure (réussir), et de rapports intereuropéens (la surenchère britannique en faveur d'une zone de libre-échange)⁷⁶. Les Français veulent un engagement allemand dans les T.O.M. et pour des investissements communs dans Euratom (usine de fabrication d'U 235). Sur les T.O.M. Christian Pineau montre que la décision allemande a été emportée par Adenauer contre Hallstein⁷⁷. La clef de la réussite est donc en fait la confiance entre gens de bonne volonté, partageant un idéal commun et la gestion des rapports de force politiques au sein d'un cabinet.

La gestion de l'opinion publique. Restait à gérer les hésitations de l'opinion publique, son indifférence ou les oppositions de groupes de pression au Traité de Marché commun. L'opinion publique fut peut-être séduite par le gadget d'Euratom et par les interventions de Francis Perrin et Louis Armand devant l'Assemblée nationale en juillet 1956. Mais Mendès France argumenta contre les projets de traité. «La France était, à cette époque, essentiellement protectionniste» déplore Marjolin⁷⁸. Le gouvernement a su prendre la France et les Français comme ils étaient et les conduire à accepter les traités. On peut aussi s'interroger sur la réalité des oppositions. Dans le fond, une grande partie des secteurs de l'opinion avait évolué en faveur de

⁷⁵ DDF, 1957, 1, 8, M. Maurice Faure à M. Hallstein, 2 janvier 1957.

⁷⁶ Archive Ramadier, SE à l'industrie et au commerce, Affaires extérieures, BEA 3143, 6 décembre 1956, Note pour Monsieur le ministre, objet: perspectives de conclusion accélérée du Traité de Marché commun.

⁷⁷ CHRISTIAN PINEAU, CHRISTINE RIMBAUD, *Le grand pari* cit., p. 226.

⁷⁸ ROBERT MARJOLIN, *Le travail d'une vie, mémoires, 1911-1986*, Robert Laffont, 1986, p. 279.

l'ouverture et de l'Europe. Ce fut le cas des agriculteurs devenus favorables au Marché commun et de certains industriels, conscients que leur avenir économique était en Allemagne et pas à Madagascar. Il est difficile toutefois de retracer une politique de communication du gouvernement envers les milieux industriels pour les faire évoluer. On est étonné que la pression des patrons n'ait pas été plus dissuasive, tellement ce milieu avait l'habitude de dire: «Que l'Etat nous garde»⁷⁹. La presse économique française reflète bien ces tensions économiques internes. Elle donne une image des milieux et des intérêts économiques français. Ces milieux ont peur parce que le redressement français est fragile financièrement, les plus entreprenants savent parfaitement aussi que le Marché commun offre une chance extraordinaire de développement⁸⁰. Les débats à l'Assemblée nationale en juillet 1956 et en janvier 1957 ont été fondamentaux dans la gestion de l'opinion publique éclairée. La nécessité d'un ancrage en Europe de la France au moment où s'écroulait l'empire était ressentie confusément par l'opinion même si Raymond Cartier de *Paris-Match* le traduisait par «la Corrèze plutôt que le Zambèze». Bref le moment d'une ouverture européenne était conforme à des évolutions très profondes de la société française et de la place de la France dans le monde.

7. *Réflexions pour notre temps sur Messine*

Le professeur Serra en terminant le colloque de Rome de 1987 invitait les historiens à participer à l'histoire de leur époque, et de conclure sur l'engagement nécessaire de ces historiens dans la réalisation de l'unité européenne⁸¹. Libre à lui de le souhaiter.

⁷⁹ JEAN MARIE VIAL, *L'adaptation de l'économie française à la première phase du Marché commun (1958-1963)*, Maîtrise Paris-1, René Girault et G. Bossuat, 1994.

⁸⁰ HERVÉ MONTJOTIN, *Le rôle de la presse économique française dans la relance européenne et l'élaboration du Marché commun (1955-1957)*, Maîtrise Paris-1, sous la direction de René Girault, 1986, p. 168.

⁸¹ Conclusion, in *Il rilancio* cit., p. 702.

Quant à nous, nous tenterons seulement, en historien, de tirer des conclusions en rapport avec la demande actuelle d'Europe.

La méthode Messine ne serait-elle pas le mariage des unions fonctionnelles type Ceca (les pools) et des unions générales de type Marché commun ou union politique? Or l'élaboration du mémorandum des pays du Bénélux montre que la méthode Messine n'en est pas une dans la mesure car le mémorandum et les décisions de Messine sont uniquement des adaptations conjoncturelles aux réalités nationales. Le mariage des pools et du Marché commun général résulte des rapports de force politiques établis entre Spaak et Beyen. Nécessité fait loi, dit-on en France. Ce qui est plus original est sans doute la création d'un comité d'experts chargé de déminer la négociation et placé sous la direction d'un politique. S'agit-il d'une méthode, d'un acte pensé à l'avance? Il y a eu une démarche méthodique en faveur de la relance à la Monnet, une véritable entreprise de conviction qui s'appuyait sur les réseaux européens de Monnet et de Spaak à la Ceca et dans les Etats. Mais ce lobby européen ne réussit pas à s'imposer. L'opération Monnet avait «à bon droit choqué, sinon blessé Edgar Faure» écrit Massigli⁸².

Il n'y a pas de méthode Messine. Il y a des hommes décidés à construire l'unité européenne, prudents, habiles et retors parfois. Des hommes politiques soucieux aussi de construire patiemment les rapports de force parlementaires capables de leur donner la majorité pour des ratifications qu'on pressent délicates. Ils utilisent des moyens nouveaux pour convaincre, comme la tenue de sessions particulières de l'Assemblée nationale française dédiées à Euratom et au Marché commun, en insistant sur les progrès sociaux que les traités offriront aux Français. Voilà la méthode Mollet, une méthode favorable à l'Europe, reconnue par l'historiographie européenne mais ignorée la plupart du temps par l'historiographie française⁸³.

⁸² RENÉ MASSIGLI, *Une comédie des erreurs, 1943-1956*, Plon, 1978, p. 510.

⁸³ Cf. les remarques de Hanns Jürgen Küsters, *The origins of the EEC Treaty*, in *Il rilancio* cit., p. 233, § (d).

Christian Pineau a raison de rappeler le rôle des hommes convaincus de la nécessité d'avancer sur la voie de l'unité européenne. Il n'y a pas de «recette Messine» pour faire avancer l'Europe, mais il s'est trouvé des hommes politiques et des groupes de hauts fonctionnaires, désireux pour des raisons idéales, nationales ou économiques de réaliser pragmatiquement mais réellement l'unité de l'Europe. Spaak et Guy Mollet demandaient que l'on crée des organisations limitées dans leur objet européen mais dotées de pouvoirs réels. Ils ont réussi. Pour réussir les Traités, il fallait, écrit Monnet, «qu'Adenauer et Mollet exerçassent leur autorité. Ils le firent d'homme à homme, et en février tout était mûr»⁸⁴. Il faut donc insister sur le rôle déterminant des petits groupes, détenteurs partiels du pouvoir politique ou du pouvoir sur l'opinion. Dans tous les cas d'avancée ou de recul de l'unité européenne, la décision est venue de l'engagement personnel, du courage de ceux qui exerçaient une responsabilité politique. L'engagement de Jacques Delors pour l'Acte unique le prouve entièrement, celui de François Mitterrand pour la ratification de Maastricht aussi, comme Spaak, Adenauer et Mollet l'avaient démontré pour les Traités de Rome. Mais François Duchêne a raison aussi de montrer que la volonté d'un petit groupe de notables n'a de poids que s'il est en prise avec le substratum politique et social⁸⁵. Pense-t-il au Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe? L'expérience de Messine et de Venise montre que ceux qui comptent à cette époque sont les proches du pouvoir politique et économique plus que les groupes internationaux.

Le cas français au temps des Traités de Rome nous invite à insister sur les rapports entre opinions publiques et décideurs. Les initiateurs d'une idée n'ont pas toujours eu le soin de rencontrer l'opinion ou les représentants des secteurs de l'opinion publique. A cette époque et cela reste encore vrai pour notre temps, il existe une majorité généralement mal informée des

⁸⁴ JEAN MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris 1976, p. 497.

⁸⁵ FRANÇOIS DUCHÊNE, *Jean Monnet, the first Statesman of interdependence* cit., 1994, p. 288.

questions européennes mais vaguement favorable à l'unité européenne, à côté d'une minorité hostile et plus ou moins agissante et une minorité indécise ou indifférente. Mollet et Pineau ont su jouer sur l'opinion publique à travers les parlementaires. Quel paradoxe pour une République décriée pour ses excès de parlementarisme! Il est vrai que Guy Mollet était un maître du jeu parlementaire. Il a convaincu les Français d'accepter les deux traités. A notre époque où les médias sont si puissants et si répandus, les porteurs de l'idée européenne ne peuvent échapper à ce travail quotidien de présence devant les opinions publiques. Mais plus profondément les porteurs de l'idée européenne devraient travailler à identifier clairement les intérêts communs, au-delà des intérêts corporatistes et des intérêts économiques. Ils devraient aussi travailler à faire une lecture commune des grands événements historiques qui ont touché l'Europe, ceux sur lesquels nous butons tous, les guerres, les affrontements nationalistes, les susceptibilités ethniques, les rivalités culturelles, les héritages linguistiques. Lecture commune ne signifie pas lecture uniforme mais exposition des raisons des tensions anciennes et des raisons qui les rendent caduques. Les tensions et les rivalités liées aux caractéristiques différentes des sociétés européennes subsisteront même au sein d'une Europe unie. Néanmoins leur charge de violence peut être désamorcée ou sublimée par une reconnaissance de la spécificité de chacun, peuple, ethnie, religion, culture, nations en Europe et par la création d'institutions permettant de résoudre par la démocratie et l'éducation à la tolérance les conflits latents.

Au temps de Messine et des Traités de Rome, la question des T.O.M. était importante pour au moins deux pays, la France et la Belgique. On sait que les négociateurs eurent du mal à se mettre d'accord sur l'association des T.O.M. au Marché commun. Les Français insistèrent longuement, sachant bien que de nouveaux rapports devaient naître des indépendances et que ces indépendances étaient annoncées en dépit de la cruelle guerre d'Algérie. Or de nos jours encore les rapports avec ces territoires devenus indépendants semblent poser problème à certains Etats membres de l'Union. Il y a donc un débat permanent sur le degré

d'ouverture de l'Europe unie envers les pays tiers et particulièrement avec les pays moins développés. Sauf événement grave, il demeurera car la constante politique de la France a été et sera de poursuivre sa relation avec ses anciennes colonies et d'être ainsi et souvent l'intermédiaire entre elles et les autres Européens. Les pays opposés à ces liens devraient réfléchir à ce que serait l'Union Européenne sans cette ouverture vers l'Afrique en particulier. Qu'ils le veuillent ou non, les héritages de la colonisation européenne et plus largement les héritages idéologiques européens sur la prétendue supériorité de l'homme blanc mais aussi sur l'égalité entre les hommes, conduisent l'Union européenne à inventer un nouvel ordre international, nouvel humanisme mondial. Les contemporains attendent d'ailleurs de l'Europe unie, donc du Conseil des ministres, des Conseils européens, ou de la Commission qu'ils établissent une relation neuve, démocratique, tolérante, avec ces pays. Cette relation représente l'ambition des Européens du XXI^e siècle et remplacera avantageusement l'aventure coloniale antérieure, à condition que l'Europe conçoive une doctrine de politique étrangère égalitaire. Cette définition d'une nouvelle relation est très attendue par les démocrates des deux rives de la Méditerranée. Seule l'unité européenne peut conduire à faire disparaître la frontière Nord-Sud qui déchire la Méditerranée.

Assez curieusement, un des points d'attaque du gouvernement français quant aux travaux de Messine et de ses suites a porté sur les harmonisations sociales. Il faut constater le peu de succès de ce thème, en dépit de l'engagement du gouvernement français ou de Pierre Mendès France. Or la crise actuelle, vécue difficilement par les populations européennes, nous invite à une réactualisation de cette thématique. L'Europe ne sera désirée que dans la mesure où elle parlera de sécurité économique, d'accès au travail, de grands travaux dignes des peuples européens et de Sécurité sociale. Le manque d'imagination des responsables européens en ce domaine frise l'inconscience. Il ne devrait pas y avoir de subsidiarité en ce domaine ou d'exception, car une Europe sans politique sociale commune c'est une Europe de niveau zéro.

Le Traité de Marché commun comme celui d'Euratom sont des traités productivistes, célébrant la victoire du progrès

industriel et commercial à travers l'utilisation d'une énergie d'avenir et la consommation. Or cette problématique est actuellement dépassée, en ce sens que l'environnement doit être protégé et utilisé avec précaution. Ces thèmes n'étaient pas présents dans les réflexions des responsables des années 1956-57.

Les Traités de Rome ont été signés parce qu'une série d'événements extraordinaires ont bouleversé la donne de Messine. L'attitude d'Adenauer le 6 novembre 1956 à Matignon le prouve. Jean-Baptiste Duroselle, si estimé en Italie comme en France, souligne que Messine se déroula la même année que Bandoeng⁸⁶. Il voulait insister sur la coïncidence, qui n'est pas fortuite, que le monde bougeait terriblement cette année là et que des adaptations étaient en cours. Il n'y a pas de méthode Messine permettant de rendre compte du succès des négociations, mais le jeu des forces profondes a conduit les responsables politiques et leurs peuples à accepter l'aventure européenne. A cela s'ajoute d'ailleurs la constatation que la guerre entre Français et Allemands est devenue impossible. Le succès de Messine est lié à la signature des accords de Paris. Le succès de Messine, selon les critères duroselliens, ne serait-il pas le couronnement d'une de ces périodes fécondes de *création* qui se succèdent dans le *flot* du travail humain? J.B. Duroselle ne dit pas pourquoi ces périodes de création se produisent. Or l'observation des sociétés européennes de ce temps nous incite à mettre en avant deux phénomènes. Le premier est d'ordre économique. Il est très connu; la prospérité, le développement. Les économies en crue sont finalement aptes à supporter la concurrence, y compris l'économie française en dépit des résistances du vieux fond protectionniste. Les échanges franco-allemands en particulier avaient très fortement augmenté avant la création du Marché commun au milieu des années 50. Les agriculteurs français étaient devenus attentifs à l'ouverture sur l'Europe sans doute parce que l'Oece comme le plan Monnet les avait préparés à la compétitivité et à la productivité. Guy Mollet a donc bien vu que les résistances

⁸⁶ JEAN BAPTISTE DUROSSELLE, *La relance européenne, 1954-1957*, in *Il rilancio* cit., p. 49.

économiques n'étaient que superficielles. Le second est lié aux représentations mentales des peuples, à l'idée qu'ils se font de leur destin. Je n'aurai pas l'outrecuidance d'affirmer des idées toute faites. La recherche doit se poursuivre. Mais en ce qui concerne la France ou l'Allemagne et sans doute aussi l'Italie, les peuples de ces pays pour des raisons complètement différentes (pour la France le cuisant échec historique de mai 1940, pour l'Allemagne la défaite de mai 1945 et surtout les conséquences de la shoah, pour l'Italie l'humiliation de la parenthèse mussolinienne en tant que révélatrice d'une ambition impossible à satisfaire) ont été préparés dans leur conscience collective à modifier leur comportement les uns vis-à-vis des autres et vis-à-vis d'eux-mêmes. J.R. Rabier parle de préjugé en faveur de l'unité européenne plus ou moins bien rationalisé avec des composantes affectives et naïves⁸⁷. Ils étaient prêts à construire ensemble des formes d'union, de partage, de développement, rêvés par Sully, par l'Abbé de Saint-Pierre, par Victor Hugo, mais jamais réalisées du fait de la force de l'Etat nation. Et donc, contrairement aux thèses de l'historien britannique Alan Milward, si à court terme l'Etat nation a été sauvé par la reconstruction, l'aide américaine et peut-être aussi certaines formes d'intégration européenne, il n'est pas sûr que sur le long terme nous ne soyons pas à un moment décisif de l'évolution de la conscience collective des peuples européens. D'ailleurs l'observation des plus jeunes générations qui arrivent maintenant à l'âge des responsabilités ne trahit plus ce prurit nationaliste. La recherche du grand oeuvre est envisagée dans un cadre mondial, individuel ou européen. L'unité de l'Europe en est peut-être un, à côté des projets humanitaires qui saisissent les plus généreux, ou la défense de l'environnement. Bref pour des raisons historiques les peuples sont prêts à de radicales innovations. Messine, ce n'est donc pas une méthode, mais un succès inscrit dans un processus économique et mental bien identifiable. Sans doute est-ce pour cette raison, que nous avons tant de difficultés à approfondir ce processus d'unité

⁸⁷ JACQUES RENÉ RABIER, *L'opinion publique et l'intégration de l'Europe dans les années 50*, in *Il rilancio* cit., p. 583.

aujourd'hui. L'unité ne semble plus aussi nécessaire aux sociétés européennes parce que la concurrence économique s'est accrue avec la crise et que, somme toute, les Etats-nations peuvent être de meilleurs protecteurs qu'une hypothétique et encore inconnue grande Europe.

Le relatif échec de Jean Monnet dans la négociation des Traités de Rome, puisqu'il considérait que le Marché commun était une «impasse»⁸⁸, indique qu'il n'y a pas de voie privilégiée pour faire l'Europe. Personne ne conteste que Monnet est un des pères fondateurs de l'unité européenne, en revanche les événements lui ont contesté le rôle de fondateur du Marché commun, source du renouvellement de la construction européenne. Monnet s'est trompé en plaquant une méthode qui avait fonctionné en 1950, échoué en 1953-54 et n'était pas opératoire en 1955. Pouvait-il le savoir? Sans doute puisque Spaak a compris tout de suite que ce n'était pas la bonne. Il a accepté la solution de Beyen et il ne s'est pas enfermé dans une conférence intergouvernementale immédiatement après la Conférence de Messine. Il a perduré d'ailleurs dans la recherche d'un Traité Euratom avant un Traité de Marché commun jusqu'en septembre 1956⁸⁹. N'a-t-il pas été abusé par la propagande française en faveur d'Euratom? Le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe n'a-t-il pas été volontairement désinformé? Le rôle modeste de Monnet s'est traduit par sa non participation à la signature des Traités de Rome le 25 mars 1957. Il faut donc tirer de cet événement l'idée que chaque situation a sa logique propre et que l'histoire n'a pas de recettes à fournir, sauf à inviter les responsables à réfléchir à la spécificité de l'événement.

Les querelles sur la supranationalité, sur le fédéralisme, sur la confédération, sur les Etats-Unis d'Europe ont été ignorées dans le cadre des négociations gouvernementales. Pourtant des décisions ont été prises qui parfois apportent de réelles mais

⁸⁸ *Débat*, témoignages de Christian Pineau, in *Il rilancio*, cit., p. 282.

⁸⁹ FRANÇOIS DUCHÊNE, *Jean Monnet, the first Statesman of interdependence*, cit., p. 297.

modestes satisfactions aux fédéralistes comme le vote à la majorité qualifiée au terme d'une première période de huit années. Les peuples ignorent souvent le charge de ces mots. Ils ne retiennent que les querelles des intellectuels et des appareils des organisations rivales. La sagesse des négociateurs a été de taire les enjeux idéologiques.

Le succès de Messine apparaît comme un succès de l'Europe continentale. Le retrait de la Grande-Bretagne a favorisé la création d'un Marché commun⁹⁰. L'interrogation sur la spécificité britannique reste posée. Le nier serait refuser de voir la réalité. Inversement, l'entente franco-allemande manifestée par la signature des Traités de Paris et par les accords franco-sarrois ouvre la porte à l'Union. Cette condition reste d'actualité et de bonne méthode dans toutes les affaires européennes.

Cependant les situations de 1956 et de 1996 sont différentes. Les solutions le sont aussi. Messine, comme l'écrit Marjolin, a été une Conférence faite pour sauver ce qui restait de l'idée européenne après l'échec de la Ced. N'était-il pas nécessaire d'être prudent et pragmatique? Mais de ce fait les chemins empruntés pour aller à Rome ne sont-ils pas dépassés? Nous avons montré ce qui pouvait être retenu. Mais Messine ne peut pas être un modèle pour faire avancer l'Europe d'aujourd'hui.

8. Conclusion

Si Marché commun et Euratom sont devenus des réalités, on peut se demander quel était l'objectif final. A parcourir les livres et dossiers d'archives, les colloques et articles de journaux, on est frappé par l'idée que l'Europe unie pouvait limiter le déclin des nations européennes prises individuellement et progressivement délogées de leurs positions mondiales antérieures. Les traités devaient assurer la prospérité des peuples européens au point de vue matériel. Certes des précautions étaient prises pour cacher

⁹⁰ HANNES JÜRGEN KÜSTERS, *The origins of the EEC Treaty*, in *Il rilancio cit.*, p. 233.

derrière les mots de paix, les ambitions de puissance. Il est bon de s'interroger sur la méthode qui a conduit au succès de Messine, mais meilleur encore de rechercher les véritables objectifs des réalisateurs de l'unité: fondateurs inspirés, groupes de pression, responsables politiques, organisations militantes. Il n'est pas inscrit dans l'airain que l'unité soit le destin de l'Europe. De Rome au Saint Empire, en passant par la Chrétienté, l'histoire prouve que l'unité s'est faite puis défaite. Une grande période de *création*, comme dit Duroselle, a commencé avec le discours de Churchill à Zurich et s'est terminée avec les Traités de Rome en 1957 ou peut-être 1965. Elle n'était peut-être qu'un moment particulier du *flot*, du mouvement humain. Les Etats-nations restent au coeur de l'Europe, puissants et assagis (certains du moins!). Il convient donc à la lumière de cette réalité de définir, plus qu'une méthode — elle viendra ensuite — des objectifs pour les Européens de 1996. Aujourd'hui les peuples européens sont en crise économique et surtout culturelle. Quel est le projet de l'Europe? Quelle ambition peut-elle se donner? Si Messine a marqué le début d'une aventure unitaire pour résister à un monde de plus en plus dur aux vieilles nations européennes, l'Union européenne en 1996 aurait avantage à proposer aux citoyens de l'Union et à ceux des Etats européens hors de l'Union, un double projet de pacte social et d'unité politique capable de faire exister l'Europe dans la vie quotidienne des citoyens européens et dans les relations internationales à travers la question suivante: «Voulez-vous une fédération européenne aux pouvoirs limités mais réels?». Ces pouvoirs seraient en rapport avec la monnaie, la défense, le commerce, la politique sociale. Mais il convient parallèlement, et c'est là la responsabilité des clercs que nous essayons d'être, de définir un projet culturel permettant aux Européens de dire enfin: «Je suis Européen et je sais pourquoi».

KLAUS SCHWABE

**West Germany and European integration.
From the defeat of the EDC Treaty
to the Conference of Messina**

I.

During the fifties the German government's attitude towards the issue of European integration was focussed on two problems, problems that are still relevant today. The first was that of enlarging the European Community, i.e., of extending the number of countries to be admitted; the second being the cohesiveness or the tightness of the European structure. Today we are facing the same predicament; we are dealing with Eastern European applications for membership of the European Union and, simultaneously, we are discussing the possibilities of a nucleus, i.e. a core Europe, as opposed to a wider circle of members. The dilemma is that any widening of Europe threatens the cohesiveness of its structure, while any tightening of that European structure makes the accession of new members more complicated. Europeans 40 years ago were confronted with this very problem. One politician who tried to come to grips with it was Konrad Adenauer, West Germany's chancellor, and his advisers in the West German government. Whilst bearing the dilemma in mind, this article will examine the topic in three stages.

Firstly, the general German attitude toward European integration in the mid-fifties will be explained; secondly, Germany's preparations for Messina will be briefly assessed, as will its contribution to what was achieved at that Conference;

thirdly and finally, a brief assessment will be made of the specific problem addressed by this Conference by examining Adenauer's thinking with regard to the so called "Messina method" of expert negotiations as a way towards European integration¹.

II.

The West German way of thinking of European integration during the mid-fifties can be illustrated by quoting from a letter written by Konrad Adenauer. It was dated January 19, 1956, that is about six months after the Messina Conference, and contained nothing less than a policy directive to all members of his cabinet. Adenauer wrote:

"In order to fend off dangers arising from the international (...) situation, we must adopt a clear and positive attitude toward the integration of Europe... If we succeed in this effort, we will be able to throw the weight of a united Europe into the balance in negotiating with the Soviets on European security and German re-unification... In addition a lasting settlement of our relations with France is possible only by means of European integration. Should we... become responsible for the failure of this integration, we would have to face incalculable consequences. The resulting guideline for our policy must be to carry out the decision of the Messina Conference... More than before we should pay attention to the political character of this resolution, which is to bring about not only technical cooperation (...) but also a community that assures a common political direction and common political action — also in the realm of German unification. The OEEC offers but an inadequate frame for this aim (...)"

¹ Much of the information for this article is drawn from the relevant publications by the Bonn historian Hans Jürgen Küsters, especially his excellent monograph: HANNS JÜRGEN KÜSTERS, *Fondements de la Communauté économique européenne*, Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg, Bruxelles 1990 (translated from German, henceforth quoted as Küsters, *Fondements*); see also HANNS JÜRGEN KÜSTERS, *Walter Hallstein und die Verhandlungen über die Römischen Verträge 1955-1957*, in WILFRIED LOTH e.a. (editors), *Walter Hallstein - Der vergessene Europäer?*, Bonn 1995, pp. 81-105.

In the subsequent passages of his letter Adenauer outlined the steps that he wanted to be taken to implement the Messina programme: above all he demanded that the ongoing negotiations for a common market among the Six be brought to a successful conclusion; that the Federal Republic should leave no doubt as to its willingness to join a European nuclear authority; and that both organizations be endowed with agencies able to arrive at independent decisions, i.e., that they become, to a degree, supranational agencies. Concluding, Adenauer reminded his cabinet members that he gave these instructions on the basis of his constitutional authority as German chancellor, that is his authority to have the final word as to policies to be pursued by his administration².

In many ways this was a remarkable letter. It was one of the very few occasions on which Adenauer expressly referred to his ultimate authority to decide policy. The letter is important, as it reveals the basic motivation and the priorities of Adenauer's policy in the issue of European integration. Referring to the fact that at the recent Geneva summit Conference the Soviets had rejected free German elections — the indispensable step on the road towards German unification — Adenauer defined his foreign policy aims as follows:

- firstly and above all, to pursue a policy of strength vis-à-vis the Soviet Union, with the ultimate aim of German reunification - and in his eyes, the policy of European integration was a policy of strength;
- secondly, and partly in line with his policy of building pillars of Western strength, the achievement of an enduring reconciliation with France.

One may add three more factors, which Adenauer did not mention in his letter, but which he considered equally important arguments for European integration. One was German history, in particular the adventurous foreign policy Germany had pursued before 1945; a European Union, Adenauer believed, would protect Germany against itself by anchoring it firmly to the community of

² KONRAD ADENAUER, *Erinnerungen 1955-1959*, Frankfurt 1969, pp. 254-256.

interests of the Western nations. Another consideration was the attitude of the United States towards European questions: that the American defence of Europe was conditional on the success of European integration. Finally, there was Adenauer's awareness of the loss of prestige and influence in world affairs which every European nation had suffered as a result of the two "European civil wars". Europe, Adenauer felt, could regain its former influence, and thus become a "Third Force" between the super powers, only if it managed to speak with one voice in international affairs³.

German public opinion by-and-large agreed with Adenauer on the necessity of achieving European unity of purpose. In 1955 the opposition on the left, the Social Democrats, had dropped the reservations they had expressed concerning the Schuman plan and had come to support European integration, although they regretted the lack of political control of the European institutions that were being created. A poll taken within the general German public in 1955 showed that 68% of those questioned favoured European integration. There were, however, two characteristic reservations: — only 32% of those questioned advocated a European structure in which ultimate policy decisions would be made by a European Community rather than national Parliaments, and 76% considered unification of Germany as more important than European integration⁴.

Controversy over the chancellor's European policy did not arise over its ultimate goal but instead with regard to the implementation of that goal: this controversy had its centre within Adenauer's own government. There were no less than *three* schools of thought, three competing approaches within the governing coalition:

³ HANS PETER SCHWABZ, *Adenauer. Der Staatsmann: 1952-1967*, Stuttgart 1991, p. 288, 291; ADENAUER, *Erinnerungen* op. cit., p. 15.

⁴ WILFRIED LOTH, *Deutsche Europa-Konzeptionen in der Gründungsphase der EWG*, in: ENRICO SERRA (editor), *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma* (Publications of the European Community Liaison Committee of Historians), Bruxelles 1989, pp. 587, 597-598.

- firstly, there was the functional free trade approach which favored the lowering of tariffs as the most promising avenue to European unity;
- secondly, there was the institutional approach which insisted on supranational institutions in control of the economy —and one day the political life — of a European Community;
- thirdly, there was the sectorial approach that regarded integration by economic sectors — thus following the example of the Schuman plan — as the most promising method to unify Europe³.

The supporters of the *functional approach* were to be found within the Free democratic party (Fdp) and, more importantly, in the Ministry of Economics. Its head was the highly popular Ludwig Erhard, himself a Christian Democrat. These opponents of Adenauer's European policy were not anti-European; their objections were not a matter of substance, but rather a matter of implementation, and most of them were not particularly nationalistic. They were uncompromising adherents of a free market philosophy; in the last analysis, they hoped for a restoration of the world that had existed before 1914, at least in economic terms. The functional approach they advocated promised to bring about economic integration in Europe by simply permitting the unhampered play of the forces of the market and free trade. European integration as discussed before and after the Messina Conference meant to them regimentation by anonymous bureaucracies, the creation of a protected European market and the ultimate exclusion of Great Britain. If western Europe embarked on an integration of that kind, they felt, the consequence for West Germany would be that it would be deprived of a large part of its exports to countries outside Western Europe and that it would antagonize Great Britain. An integrated Europe, moreover, that encompassed only a few continental members and, in addition,

³ For the following see HANNS JÜRGEN KÖSTERS, *Fondements* op. cit., pp. 58-62; and by the same author: *Der Streit um die Kompetenzen und Konzeptionen deutscher Europapolitik 1949-1958*, in: LUDOLF HERBST, *Vom Marshall-Plan zur EWG*, München 1990, pp. 335-372, esp. pp. 349-353.

violated the rules of global free trade, did not deserve the name. What Erhard favoured instead was an extension of the membership and the authority of the OEEC, together with an adherence to the policy of the global lowering of tariffs.

The most vocal advocates of the *sectorial* approach were to be found in the German Foreign Ministry. They saw no alternative to a policy that followed the concept on which the Schuman plan had been based. To them Jean Monnet in his advocacy of nuclear integration had chosen the most realistic method to make headway in the process of European integration⁶. It should be added that their most outspoken opponent was the Csu leader and minister for Nuclear Affairs, Franz Joseph Strauß, who acted as spokesman for German industrial interests. These were much more interested in American than in French assistance in developing nuclear know-how for peaceful purposes in Germany⁷.

The *institutional* approach was preferred by one of the most influential pro-European personalities in the German government service: Walter Hallstein. Hallstein distrusted anonymous experts as much as he feared that free trade (as the history of the OEEC had proved) would ultimately fail to lead anywhere in the direction of a unified Europe. He and his friends were convinced that common institutions were needed for Europe. These institutions had to ensure that the rules of economic competition and other common regulations were actually observed. One day they could be extended into the political field. For these reasons Hallstein demanded that a political constitution be worked out which would set up a European Parliament, freely elected by the citizens of the member States⁸.

As the letter quoted at the beginning of this article shows, the German *chancellor* tended to take sides with institutionalists,

⁶ KÜSTERS, *Der Streit um die Kompetenzen* op. cit., p. 352.

⁷ KÜSTERS, *Der Streit um die Kompetenzen* op. cit., pp. 358-360.

⁸ KÜSTERS, *Der Streit um die Kompetenzen* op. cit., p. 351; HANNES JÜRGEN KÜSTERS, *Die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von EWG — un EFTA — Gründung 1956-1958*, In: R. HUDEMANN and H. KÄLBLE, K. SCHWABE (editors), *Europa im Blick der Historiker* (Beiheft 21, Historische Zeitschrift), München 1995, p. 206.

although, as we shall see, he had some reservations. On the eve of the Messina Conference, backing up Strauß, he advised the German delegation to reject Monnet's sectorial approach⁹. His major concern, however, was to make sure that his ministers and advisers arrived at a common platform for West Germany's European policy. After the Messina Conference this concern prompted him to write the above quoted directive or, rather, injunction — an injunction, incidentally, without lasting results.

III.

The prospect of the Messina Conference presented Germany's policy makers with the challenge of overcoming their differences of opinion and working out a common concept for the integration of Europe. Fortunately for Adenauer, some high officials in Erhard's Ministry of Economics (like Hans von der Groeben) tended to share his own point of view more than that of their minister. However, the chancellor could not afford to ignore Erhard and the Free Democrats.

In preparing the West German approach to the forthcoming Messina Conference, the German experts from the Foreign and the Economic Ministries had the difficult task of working out a compromise between these three different approaches. After lengthy discussions they more or less succeeded. The view of the functionalists (the followers of Erhard) was reflected in the recommendation that economic and legal conditions for a free trade area had to be created as a prerequisite for the establishment of a Common Market and its institutions. This meant that tariff barriers had to be lowered and that the free movement of goods, of capital and of services had to be assured. Once these conditions had been met, it was to be the task of a permanent consultative council to submit proposals for common European institutions. This council was to be convened under the authority of the Council of ministers of the member States of the Schuman-plan. In any event, the German concept for European economic integration envisaged a lengthy preliminary process, until

⁹ KÜSTERS, *Fondements* op. cit., p. 64.

the time was ripe for institutions for a Common Market in Western Europe to be set up¹⁰. At least as important as this somewhat ambivalent compromise was the general agreement within the German government that West Germany would back the French proposal for Euratom, in the hope of inducing France to support the project of economic union the Dutch Foreign minister Beyen had originally proposed¹¹.

Supplied with these instructions the German delegates at the Messina Conference — none of whom were of ministerial rank — took a more conservative attitude than the other delegations, with the important exception of the French. Nevertheless, unlike their French counterparts, they favoured — in fact insisted on — progress towards European integration. Together with the other delegations they finally managed to prevail upon the French delegates to approve a continuation of soundings for closer European co-operation. In the final resolution of the Conference, the German institutionalists — backed up by the Benelux and Italian delegations — achieved their aim of having new European institutions envisaged. Their adversaries within the German government, the functionalists, were reassured by passages that provided for free labor movement and a coordination of foreign money exchange policies. Great Britain was to be invited — a decision that at that time was still endorsed both by the functionalists and the institutionalists including the chancellor himself¹².

Personally, the chancellor was not overly enthusiastic about the results of Messina. He feared that his primary objective, the creation of a political union of Europe, might be lost sight of in the negotiations for a Common Market. Nonetheless, he welcomed the initiation of discussions, as he hoped that the economic links being created would be followed by political ties¹³.

¹⁰ KÜSTERS, *Fondements* op. cit., p. 63 f.

¹¹ KÜSTERS, *Fondements* op. cit., p. 58-64; HANS VON DER GROEBEN, *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert*, Baden-Baden 1995, pp. 269-279.

¹² ADENAUER, *Erinnerungen 1955-1959* op. cit., p. 19-20, 256; SCHWARZ, *Adenauer. Der Staatsmann* op. cit., p. 296, 299.

¹³ ADENAUER, *Erinnerungen* op. cit., p. 27-28.

IV.

In discussing the procedure adopted at Messina this account has already touched on its third and last point — the so-called “Messina method” that the delegates had agreed on. This was a concession to the French delegation, which initially had been opposed to any sort of fixed schedule for further negotiations for European integration. This method — i.e. a preliminary consultation of experts — was not very different from the consultative council the Germans had suggested.

To the author’s knowledge, no one within the German government commented on the procedural decisions of Messina. It would appear, therefore, not to be possible to address this question directly. But there is an indirect approach that may furnish an answer to our question. By examining *Adenauer’s* own general notions with regard to the procedure that he believed was most likely to lead to results in the process of the political integration of Europe, we can make an informed guess as to how the chancellor might have judged the “Messina method”.

Adenauer’s used German history as the basis for his ideas on procedures: more specifically, on the course the first German unification had taken during the Bismarck era. Adenauer knew that there had been a customs’ union for nearly forty years before the establishment of the German empire. He regarded this North German customs’ union as an example, if not a precedent, for European integration. The evolution of that customs’ union was a long term process; economic union antedated political union; experts’ guidance ran the customs’ union until 1866, when a customs’ parliament based on free elections was constituted. Translating this historical experience into his own time Adenauer, indeed, was thinking in terms of a long period of time until the final goal of political union for Europe was achieved. This meant also that for the time being Adenauer was probably quite satisfied that the future shape of an economically integrated Europe remained the matter of expert discussions¹⁴.

¹⁴ HANS PETER SCHWARZ, *Adenauer und Europa*, in “Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte”, vol. 27 (1979), pp. 519-522.

Adenauer confirmed his preferences in some of his letters and speeches. In 1960 he wrote that a European government was impossible, as people in Europe were not yet mature enough for it. On the other hand, he was opposed to granting supranational powers to the Brussels bureaucracy, as he believed that supranational power could only be granted to a supranational State based on a freely elected Parliament¹⁵. Supranationality thus was not an acute problem for him. His general approach is best illustrated by a speech he gave in Brussels on September 25, 1956. On that occasion he said:

“From our experiences during the last ten years we must take another lesson: European integration must not be made impossible by a disease of our time — and this disease is perfectionism. European integration should not be rigid, but as flexible and elastic as possible. Europe must not be a straitjacketed for its peoples, but it should support and guide their development taking due account of the peculiarities of each member nation. For that reason I consider supranational institutions as unnecessary, because they deter other nations from joining a European Union, and they do not contribute to the common goal, as there is no power behind such supranational institutions... On the other hand, the effectiveness of a European Union should not depend on the will and the pretended interest of a single member. I am confident that a middle road between these two extremes will be found”¹⁶.

Adenauer thus opted for a cautious, gradualist, pragmatic approach, seeking to avoid hasty decisions that might lead to disappointment, or indeed failure. It follows, I believe, that he would have approved of the cautious “Messina method”. After the disappointing failure of the EDC in 1954 Adenauer appeared to prefer an approach towards European unification that left the implementation to the experts and, in addition, was satisfied, at least for the time being, with loose structures open to a maximum

¹⁵ SCHWARZ, *Adenauer und Europa* op. cit., p. 521.

¹⁶ Quoted in SCHWARZ, *Adenauer und Europa* op. cit., p. 522. Adenauer attributed the failure of the EDC to this exaggerated sense of perfectionism (ADENAUER, *Erinnerungen* op. cit., p. 14).

number of candidates. Undoubtedly he regarded this as a preliminary, but he recognized its necessity.

As soon as it seemed feasible, Adenauer did opt for a Common European Market as opposed to the free trade area Erhard kept pleading for. The tense international situation following the Hungarian uprising in the fall of 1956 strengthened his resolve to bring about a European Economic Union, and when the Treaty of Rome was signed he referred to this event as the most important accomplishment in postwar Europe¹⁷. He considered thorough preparation by experts and a step by step approach to be indispensable preliminaries to the final consummation — a political Community endowed with a Parliament that was based on the free will of a European constituency¹⁸.

¹⁷ SCHWARZ, *Adenauer. Der Staatsmann* op. cit., p. 285.

¹⁸ SCHWARZ, *Adenauer. Der Staatsmann* op. cit., p. 299.

PASCALINE WINAND

American support for European integration from World War II to 1996: not just a European marketplace¹

1. *Introduction*

Some of us remember Kennedy's historic address in Philadelphia on 4 July 1962: "We do not regard a strong and united Europe as a rival but as a partner... capable of playing a greater role in the common defense, of responding more generously to the needs of poorer nations, of joining with the United States and others in lowering trade barriers, resolving problems of commerce and commodities and currency, and developing coordinated policies in all economic and diplomatic areas". More recently, president Clinton addressed an audience of "Young Europeans" in Brussels in January 1994 and committed his administration to support the European Union and "Europe's development of stronger institutions of common purpose and common action", recognizing that the United States would "benefit more from a strong and equal partner than from a weak one". "The core of our security remains with Europe", he said, and the future of European security "must seek to bind a broader Europe together with a strong fabric woven of military cooperation, prosperous market economies and vital democracies"².

¹ For more details on the Eisenhower and Kennedy periods, see: PASCALINE WINAND, *Eisenhower, Kennedy and the United States of Europe*, Paperback edition St. Martin's Press/Macmillan, New York, N.Y., 1996.

² President WILLIAM CLINTON, *Remarks by the president to a multinational audience of future leaders of Europe*, Hotel de Ville, Brussels, 9 January 1994, European Report, no. 1916, 12 January 1994.

More recently still, secretary of State Christopher reminded his audience at an Oecd ministerial meeting in Paris that “Marshall’s vision, and Monnet’s, encompassed all of Europe” although “the reality of their time could not... The benefits of Western European reconstruction and integration were denied by the absolute divisions of the cold war”. “We cannot allow new divisions to arise”, he insisted, “Europe must not be split into zones of prosperity and poverty, stability and insecurity. With the cold war past, we can now extend to the East the benefits — and obligations — of the same liberal trading and security order that have been pillars of strength for the West”³.

When Kennedy made his plea for “a genuine partnership between equals” between a united Europe and the United States, Europe was still split into East and West, the cold war had bordered on hot war and the partnership he described was between Western Europe and the United States. With the cold war now a thing of the past, the Clinton administration can look forward to a wider democratic, prosperous and integrated Europe, encompassing both East and West and contributing to building an ever expanding community of “market democracies”⁴. In other words, pan-Europe is back on the agenda and with it some of the questions that planners in Washington were heavily preoccupied with before the cold war, as well as some new ones. These questions must now be addressed if we do not want the cold war to turn into a “cold peace”.

A short review of American policy towards European integration from World War II up to the present time may perhaps make a small contribution to understanding American support for European integration before and during the cold war — with varying shades of enthusiasm and frustration — and why this support endured beyond the cold war. As will be shown here American blueprints for European integration included a strong political dimension, especially under the Eisenhower and Kennedy administrations: to some

³ Secretary CHRISTOPHER, *Toward a more integrated world*, Statement at the OECD ministerial meeting, Paris, France, June 8, 1994, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of Public Communication.

⁴ *Ibid.*

American policy-makers the goal then was clearly some kind of European federation. In this earlier period European personalities such as Monnet, who enjoyed privileged access to Washington in part due to ties of friendship developed before and during World War II, frequently interacted with American policy-makers in defining and redefining what was meant by European integration and how to get there, be it through the "Messina method" or otherwise. Thereafter, however, American attitudes towards European integration entered a checkered path, which mirrored in part the progress or lack of progress Europeans themselves made towards economic and political integration, the declining economic fortunes in the US and sweeping changes in the international arena. Some key American policy-makers were tempted to see a confederal Europe as a viable solution, better suited to American enlightened self-interest, while others continued to support a more closely-knit European Community.

2. *American attitudes towards a united Europe from World War II to the Schuman plan.*

During World War II some policy-makers in Washington, both in and outside government, viewed a united Europe as a key ingredient in a peace characterized by full employment at home, and liberalized trade and national security in the framework of an international organization. Yet they also envisaged that a European Union, like the little girl in the nursery rhyme, could be either "very very good or horrid"⁵.

On the good side, American policy-makers anticipated great gains from the creation of a European customs union (excluding the United Kingdom and the Soviet Union) and considered ambitious schemes for European monetary unification and a regional transport authority. Eastern European countries would form the agricultural part of the

⁵ US State Department, DIVISION OF ECONOMIC STUDIES, *How would a European full customs union affect the long-run economic interests of the United States?*, 17 September 1943, Record Group 59, The Records of Hatley A. Notter, Box 84, National Archives.

Union, exporting agricultural produce in exchange for manufactured goods from the Western part. US planners were hopeful that European collaboration in agriculture would discourage Europeans from producing crops which were fostered artificially and that this might help American farmers to recapture "over one fourth of the world market" from which, in their minds, the European countries had robbed them in the past⁶. In addition, the European Union's central authority would simplify commercial policy with third countries, including the United States, thereby facilitating access to European markets. The customs union, and perhaps an economic and monetary union, would also help remove intra European financial and trade barriers and would be conducive to a greater degree of complementarity among European countries. This would lead to more economic efficiency and prosperity, which would translate into more demand for imports of raw materials, food and manufactured goods, of which the principal beneficiary would be the US. More economic prosperity would then foster political stability in Europe and hence contribute to international and American security. This equation for winning the peace later formed part of the thinking behind the Marshall Plan.

Finally, economic prosperity through European integration could further contribute to political stability by integrating Germany within an economically and politically unified Europe, thus channeling German energies towards European recovery and unification. The partisans for a softer peace for Germany agreed that Germany should be denazified and militarily disarmed, but they considered ludicrous the idea of transforming the Ruhr and the Saar into ghost territories. Germany, they argued, accounted for 3/4 of European coal production and 1/2 of its steel output, and these would be badly needed for European reconstruction. Moreover, German manufactured products would help Europe gain foreign exchange from the proceeds of sales to overseas countries. To them the best solution was to integrate Germany within a unified Europe.

⁶ LESLIE A. WHEELER, *Agricultural Surpluses in the post-War World*, *Foreign Affairs*, October 1941.

In September 1941, preoccupied with the German problem, John Foster Dulles claimed that the solution to the political divisions of the continent, which had proved so detrimental to peace, lay in "the political reorganization of continental Europe as a federated commonwealth". One year later, Dulles wrote that "Germany ought to be integrated into a unified Europe"⁷. Around the same time George Kennan, a young foreign service officer, advised the State Department to integrate Germany in some form of European federation after the war, rather than partitioning it⁸. Dulles, Kennan, and other planners thought this would have the advantage of checking German military power, while also channeling German economic resources and skilled labor towards European recovery. In a nutshell, the supporters of European political and economic unification hoped a united Europe would help diminish European economic nationalism, contribute to European prosperity and increase Europe's political stability and security: the key to all this being the integration of Germany within a European framework.

Yet a European Union might prove to be an impediment rather than an asset for peace. At the time, a unified Europe still evoked the spectre of Europe unified under the authority of Nazi Germany. The fear existed, therefore, that a European Union might be dominated by a single power or a group of powers with belligerent intentions; both the Soviet Union and Germany were candidates for hegemony on the continent. This danger could only be averted by creating an effective security system after the war.

Another danger was the emergence of a protectionist Europe surrounded by high tariff walls. As a sense of "European nationhood" developed, the government of the Union might then consider using "the economic weapon as a means of furthering continental policy"⁹.

⁷ RONALD PRUESSEN, *John Foster Dulles: the road to power*, The Free Press, 1982, p. 309; and *Ibid.*, Dulles to Frederick Stern, 20 November 1942, p. 312.

⁸ PIERRE MÉLANDRI, *Les Etats-Unis face à l'unification de l'Europe 1945-1954*, Paris 1980, p. 27.

⁹ ALVIN H. HANSEN and JACOB VINER, *American interests in the economic unification of Europe with respect to trade barriers*, 14 September 1942, Council on Foreign Relations, War and Peace Studies, R. B56.

A strong European entity and the creation of similar entities as a reaction to it might result in "the break-up of the world organization in favor of a series of power blocs acting in unstable equilibrium without the ballast provided by the smaller nations"¹⁰. Last but not least, the Soviet Union might fear German domination of the Union, which posed a direct threat to its security. American support for a European Union might accordingly undermine prospects for building the peace in cooperation with the Soviet Union.

While president Roosevelt himself had some sympathy for the creation of regional arrangements and tended to mistrust the potential effectiveness of an international organization, the strong reservations of his secretary of State ultimately convinced him against giving too much support to regional proposals. Whereas State Department documents had earlier studied the impact of "a political unification" of Europe and had considered the implications of a "European customs union" for the United States, by January 1944 planners spoke only of "closer economic and political collaboration" in Europe¹¹.

The possibility of alienating Soviet Russia is probably what convinced Roosevelt of the need to put the creation of some sort of European federation on the back burner. The president perceived the Russians as an essentially friendly people, whose hostility sprang from a sense of insecurity vis-à-vis Japan and Germany, and the West's aversion to bolshevism. He accordingly envisioned a postwar world order designed by wartime allies, in which the Soviet Union would be granted a prominent place. To enlist the cooperation of the Russians in rebuilding the continent in a way acceptable to all allies, he hoped,

¹⁰ SUBCOMMITTEE ON PROBLEMS OF EUROPEAN ORGANIZATION, *How would the political unification of Europe affect the interests of the United States*, Subcommittee on Problems of European Organization of the Advisory Committee on Post-War Foreign Policy, 10 December 1943, RG 59, The Records of Harley A. Notter, Box 84, R63c, NA.

¹¹ SUBCOMMITTEE ON PROBLEMS OF EUROPEAN ORGANIZATION, *How Would the Political Unification* op. cit.; SUBCOMMITTEE ON PROBLEMS OF EUROPEAN ORGANIZATION, *How would closer economic and political collaboration of Europe affect the interests of the United States?*, 21 January 1944, R.G. 59, The Records of Harley A. Notter, Box 84, R-63d, NA.

no more would be needed than making them partners in the peace, side by side with the United States. Yet just before his death, in April 1945, Roosevelt appeared to waver between an attitude of conciliation towards the Soviet Union and a more forceful affirmation of the interests of the United States.

All in all, even though president Roosevelt liked the idea of a European Union and had misgivings about the effectiveness of an international organization, his main concern at the time was to avoid alienating the Soviet Union, and to enlist Soviet cooperation in rebuilding the old continent. Thus the European Union idea was a political non-starter at that point, though the president is said to have begun to change his mind on the issue just before his death.

Although president Truman initially hoped to rebuild Europe in cooperation with the Soviet Union, prospects for a pan-European peace settlement soon dimmed. The Marshall Plan, while encouraging regional economic association among European countries, also consecrated the division of Europe into East and West. As the United States turned away from Roosevelt's globalism and his policy of conciliation with the Soviet Union, European integration appeared in a more favorable light. No longer an impediment to peace with the Soviet Union, a united Europe would now be a buttress against the menace of totalitarianism, and, at the very least, keep Western Europe within the free world. European cooperation would not only make American aid more efficient, but would also solidly tie West Germany and its resources to the West. Besides containing the Soviet Union and communism, Western European integration held the additional prospect of exerting an irresistible pull on the Russian satellites.

On the other hand, the costs of not making Europe would be staggering. If the United States did not infuse enough dollars into Germany and Europe, if Europe did not unite, Germany might coalesce its industrial resources and technological advance with the enormous manpower of the Soviet Union. If Europe as a whole turned toward the Soviet Union, George Kennan said, "we would be a lonely nation in the world in the sense that we would be on the minority side not only in the sense of world resources but also in the sense of philosophy and outlook at the world"¹².

¹² Policy Planning Staff Meeting, 13 June 1949, RG 59, Box 29, PPS, NA.

The American administration gradually reached the conclusion that Europe could not psychologically withstand the communist menace without an American military guarantee. The result was the North Atlantic Treaty, which, again according to Kennan, created "the irrevocable congealment of the division of Europe in two military zones: a Soviet zone and a US zone", while it also prevented "the development of a real federal structure in Europe which would aim to embrace all free European countries, and which would be a political force in its own right"¹³. While the American original intention had been to make Europe more self-sufficient and to divest itself "gradually of the basic responsibility for the security of Western Europe", the United States would now become entangled in a "legal perpetuation of that responsibility". Kennan prophesied: "In the long-run such a legalistic structure must crack up on the rocks of reality; for a divided Europe is not permanently viable, and the political will of the US people is not sufficient to enable us to support Western Europe indefinitely as a military appendage"¹⁴. In other words, the Soviet and American military spheres of influence in Europe occluded pan-Europe as a political entity.

3. ECSC and EDC: mixed reactions.

Meanwhile, the creation of the first European Community was well on its way. American reactions to the Schuman plan, which French Foreign minister Robert Schuman announced on 9 May 1950, were rather mixed. Secretary of State Dean Acheson wondered whether the European Coal and Steel Community (ECSC) would be the biggest cartel ever. Since it was open to all countries, would it mean the emergence of a neutral Europe, a disengaged Europe, a "third force" Europe that would not so much be the partner of the United States as act independently and perhaps against American interests? Yet the ECSC possessed some redeeming features: it could

¹³ Kennan draft memorandum for Marshall and Lovett, 26 September 1948, Policy Planning Staff Records, Box 27, "Europe 1947-1948".

¹⁴ Kennan draft memorandum for Marshall and Lovett, 26 September 1948, Policy Planning Staff Records, Box 27, "Europe 1947-1948".

end the Franco-German conflict, integrate Germany within the West, and act as a stepping stone towards a European federation.

After North Korea's invasion of South Korea on 25 June 1950, the French proposed the creation of a European defense community (EDC), mainly to counteract the pernicious effects American plans for German rearmament and the restoration of German sovereignty might have on the Schuman plan, as well as on French interests. At first the Americans opposed the plan which they suspected to be a device to delay German rearmament and to maintain Germany's second-rate status. In addition they considered it to be militarily badly conceived. Although a strong proponent of European unification, general Eisenhower remarked that the proposal seemed "almost inherently to include every kind of obstacle, difficulty, and fantastic notions that misguided humans could put together in one package"¹⁵. The French Jean Monnet, who was known as "Mr. Europe" in the United States at the time, was instrumental in convincing Eisenhower that the key part of the plan was its human aspect: by making the Germans and the French serve under the same uniform, it would also unite the peoples.

When Eisenhower then became president of the United States, he, his secretary of State John Foster Dulles (a long-time friend of Monnet) and other American decision-makers strongly backed European integration. Eisenhower now hoped that the EDC would lead to a real European federation. He had come to consider the political and economic unification of Europe to be a *sine qua non* for the permanent security of the West: without it, the region could not have long-term economic health, and without economic strength adequate military force could not be maintained. Eisenhower's recurring nightmare was that the Russians would spend the United States into bankruptcy. A united Europe would prevent this from happening as it would strengthen the alliance not only by providing desirable markets for American goods but also by contributing more to common defense. The EDC offered the prospect of cutting down American troops on the continent, which would further reduce costs.

¹⁵ LOUIS GALAMBOS, ed. *The papers of Dwight David Eisenhower, Nato and the Campaign 1952*: XII, no. 304, Baltimore and London 1989.

4. Messina, Euratom and the EEC

The EDC died in the French Assembly on 30 August 1954. American supporters of European integration were disappointed. Their reaction to the Messina Conference in early June 1955 was rather lukewarm, all the more so since one of the only tangible results of the Conference seemed to have been to divest Monnet of his post as president of the High Authority of the ECSC. At that point, European integration seemed to much of the American public and also to a substantial part of Congress to have an uncertain future, especially after the demise of the EDC which John Foster Dulles and other members of the administration and Congress had ardently supported. Even though Monnet's successor, René Mayer, had close personal links with Dulles and other key American policy-makers, his election at Messina to replace Monnet was perceived in the United States as a setback for European unity and a personal blow to Monnet¹⁶. In the months following Messina other developments seemed to portend further setbacks for European integration. In October 1955 the people of the Saar rejected its Europeanization, favoring instead the region's return to Germany. The next month Great Britain withdrew its representative from the Brussels deliberations on European integration.

The apparent disenchantment with European integration was best evidenced by David Bruce's resignation in January 1955 from his post as United States representative to the European Coal and Steel Community¹⁷. David Bruce's appointment had symbolized, in the words of Dulles, "the great importance which the president and the US government attach to the movements in Europe to develop a unified six nations Community"¹⁸. In addition Dulles was noncommittal towards Monnet's plea for an American mission to the

¹⁶ *FRUS 1955-1957*, vol. 4., Memorandum of Conversation, Luxembourg, 11 June 1955, 296; Mélandri, *"Défi" européen* op. cit., p. 60.

¹⁷ Before the fall of the EDC he was also United States observer to the Interim Committee of the European Defense Community and had the additional responsibility of observing the progress made towards the creation of a European Political Community.

¹⁸ Dulles to Jean Monnet, 19 February 1953, AMF/46/6/1, FJM.

ECSC, which Monnet asked to be kept separate from European intergovernmental organizations such as the OEEC or Nato, as a confirmation of the American commitment to supranationality, as opposed to an intergovernmental approach. Monnet also argued that an association with Nato, an organization with military applications, might preclude neutral countries such as Switzerland or Austria from being associated with the European Community at a later stage of its development.

Unfortunately, in this specific instance, Foster Dulles did not oblige his friend: he wrote to Monnet in December explaining that the administration had not yet reached a decision on whether to keep the American representation to the Community separate from that to other intergovernmental organizations. David Bruce resigned in January 1955 and was not replaced until 1956, when Walton Butterworth succeeded him as United States representative to the ECSC. But by then what was popularly known as the "Relaunching of Europe" was well on its way.

Despite efforts from the State Department to show American support for the ECSC, prompted by renewed progress towards European integration, it took about ten months from Bruce's resignation in January 1955 for the United States to offer tangible proof of its commitment. The official manifestation of that commitment came on 10 October 1955, when the State Department announced Eisenhower's decision to establish a separate American mission to the ECSC as a token of the importance the United States attached to the Community. Walton Butterworth was later appointed to the position, with the special rank of ambassador, which further demonstrated American interest in the Community¹⁹. The US mission to the ECSC opened in Luxembourg in 1956. In January 1958 Butterworth was appointed representative to the EEC and Euratom, in addition to the ECSC: this was intended to demonstrate American support for European supranational integration. A US mission to the European Communities was established in Brussels in 1961.

¹⁹ Department of State Bulletin, XXXIII, 24 October 1955 and Mélandri, *"Défi" européen* op. cit., p. 63.

In truth the Eisenhower administration showed considerably more interest in the future of European unity than it publicly displayed even during what appeared to be a period of disenchantment with Monnet and European integration after the EDC saga: the State Department, and particularly the Office of European Regional Affairs, continued to support European integration although they refrained from expressing such support publicly. This was so for two main reasons. There was a lack of agreement within the State Department and among US representatives abroad on what was meant by "European integration". There were those who favoured the ECSC approach over looser cooperative arrangements, such as the OEEC. Also, the defeat of the EDC had taught American "Europeanists" that it was best for the United States to speak with a soft voice. As a matter of strategy the United States therefore tried to refrain from making too many public comments on European integration, except when asked to do so by Europeans. This attitude continued to be encouraged by prominent European figures like Spaak and Monnet until well after Messina.

As we all know, Messina led to the creation of two further European Communities, Euratom and the European Economic Community (EEC), and Monnet proved resilient. Shortly after leaving the High Authority he decided to create an Action Committee for the United States of Europe, which began its work in 1956 and played a key role in helping to obtain parliamentary majorities for the ratification of Euratom and the EEC. After the defeat of the EDC Monnet had indeed arrived at the conclusion that it was necessary to work with key representatives from democratic political parties and non-communist trade unions of the Europe of the Six to obtain a parliamentary majority on other European projects in the future and to put pressure on governments to progress on the road to European unity. Monnet hoped that some of his American friends would help him in his task.

5. *Defining European integration: goal and method*

The ideas that inspired and motivated Monnet's action and which he tried to posit as the main tenets of his Action Committee were similar to the views held by certain policy-makers in the US — the so-called "Europeanists". This was no coincidence. Eisenhower and Dulles, as well as some close advisers of John F. Kennedy, belonged to a unique network of people, who considered the advancement of European integration essential to attain the larger goal of an acceptable peace settlement. American and European "Europeanists" did, of course, pursue separate and distinct interests, but as a key American supporter of European integration has noted, at the time "they were somehow secondary"²⁰. On the European side, Walter Hallstein, the first president of the European Economic Community, later bore testimony to this period of cooperation in which people shared common goals and often built close bonds of friendship in the process of "co-conspiring" in a common enterprise: "It was real cooperation — free of all the overtones which are now hampering our relations. There was no question about making choices. It was a natural feeling of people working for the same goals. Defense against communism was a common cause. Building Europe was a common cause — unreservedly — taken as such by both partners. And this influenced the way they cooperated. There was an exchange of documents without any special care of secrecy"²¹.

In 1963 Monnet summed it all up in a note to Max Kohnstamm, the vice-president of the Action Committee: "Since 1950, the aim of European integration has been to suppress the spirit of superiority, of domination which has animated European nations, which has caused wars and almost doomed Europe and can, if it is not destroyed, doom the world. How can we do it? Apply among nations the principles of these nations and of civilization: rules, institutions. By creating

²⁰ ROBERT SCHAEZEL, *The unbinged alliance: America and the European Community*, New York 1975, p. 46.

²¹ Walter Hallstein, recorded interview by Gordon Graig, 29 July 1964, Brussels, Belgium, The John Foster Dulles Oral History Project, Seeley Mudd Library, Princeton University (hereafter PL).

Europe, we establish a balance with the United States. By creating a 'partnership', which is now possible between Europe and the United States, we also make it possible to arrive at an agreement between East and West. This is then the beginning of the organization of peace"²². A few words are of crucial importance here: war, superiority, civilization, institutions, partnership and peace. *War*: Jean Monnet and many of his friends and collaborators had lived through at least one European war. This common experience created special bonds between them and made them share a common goal: to tone down nationalism in Europe. *Superiority, domination*: in order to best organize the peace, Germany must neither be able to dominate the peace, nor feel that it was bound to remain eternally in an inferior position vis-à-vis France or the United Kingdom. The best way to create the conditions for a lasting peace was to make nations work towards the solution of common problems that would then be transformed into common interests. *Civilization, institutions*: when it came to human nature, Monnet was no optimist. Hence his profound conviction that institutions were needed to serve as a collective memory and to submit European nations and peoples to rules that would gradually modify their behavior and make them work together instead of against each other. Finally, *partnership and peace*: only by making Western Europe economically and politically strong through European integration could one enter into an Atlantic partnership with the United States. The European Communities must not be allowed to drown in an Atlantic soup while they were still in their formative stages, but the sooner Europe united, the sooner it would be possible to begin to building a strong and prosperous Atlantic Community. Prosperity and stability in Western Europe would then irresistibly attract Eastern European satellites and ultimately create the conditions for peace with the Soviet Union.

Yet European integration and unity were relatively vague terms. Did they in fact mean cooperation between governments through loose associations such as the Organization for European Economic Cooperation (OEEC) or the Western European Union? Or did they

²² Fondation Jean Monnet pour l'Europe (hereafter FJM), *Témoignages à la mémoire de Jean Monnet*, Lausanne 1989, p. 321.

entail something more? Jean Monnet made this amply clear in his letter to the leading figures who agreed to join his Action Committee in October 1955. The letter served as a sort of constituting charter for the Committee: "Mere cooperation between governments will not suffice. It is indispensable for States to delegate certain of their powers to European federal institutions responsible to all of the participating countries as a whole"²³.

By the end of 1955 the Eisenhower administration had reached a similar conclusion. It opted for the supranational six-nation approach as opposed to "cooperative arrangements" such as the OEEC, which did not involve transfers of sovereignty in favor of a supranational authority such as the High Authority of the ECSC. The lukewarm attitude of the US towards the Free Trade Area negotiations initiated by the British, and, subsequently, towards the creation of the European Free Trade Association, can be traced back to this tendency to favor "genuine integration" *à la Monnet*, not only because of the "expected economic and technical advantages"²⁴ but also because it was thought that this kind of integration would lead to European *political* union. Only such a union could capture the imagination of European nations, and especially of West Germany. By channeling German energies and loyalties towards European integration, economic efficiency in Western Europe would be increased while creating a new link between Germany and the West, thereby strengthening the Atlantic Alliance. The opposite scenario was much less appealing: without a European common endeavor the West might be weakened by competitive economic nationalism within Europe, while Germany might look East. Worse still, the State Department projected that the Soviet Union was making great economic progress and would soon overtake Western Europe's aggregate GNP. A lack of unity and diminished economic prowess in the West might then also encourage developing nations to cast their eyes towards the communist bloc for leadership.

²³ Press Release, Creation of Action Committee for a United States of Europe, October 13, 1955, FJM, Lausanne.

²⁴ *FRUS, 1955-1957*, vol. 4, Circular telegram from the secretary of State to Certain Diplomatic Missions, 6 March 1957, pp. 534-536.

6. *The Kennedy administration and Monnet's American network*

The Kennedy administration continued to support European integration for many of the same reasons as the Eisenhower administration and some additional ones. Continuity between the two administrations was insured in part by Europeanists in both administrations who had close ties to Monnet. For example, under-secretary of State George Ball, one of Kennedy's top advisers in European affairs, also happened to be a friend of Monnet. Ball had first met Monnet during the Roosevelt administration, in the context of administering Lend-Lease. In 1945 Ball then served Monnet as his general counsel when the Frenchman came to Washington as president of the French Supply Council. Among other later cooperative ventures with Monnet, Ball became involved in the preparation of the European Coal and Steel Community Treaty after the announcement of the Schuman plan in May 1950²⁵. The Ball/Monnet connection was put to good use when the Democrats resumed power in the early sixties. Already in August 1960, Kennedy had asked Adlai Stevenson to help him develop a program of action for the first few months of the new administration "somewhat reminiscent of the celebrated hundred days of the first term of Franklin Roosevelt". Stevenson then commissioned Ball to write the report for him. He, in turn, asked Monnet to contribute to the project by helping him define American policy towards Europe as well as "measures for the strengthening of ties between Europe and the United States". He insisted that Monnet keep the project strictly confidential since the program was "known to only four or five people in the United States"²⁶. This small group included Robert Schaezel, who became Ball's deputy under Kennedy. Schaezel, in turn, asked his close friend Max Kohnstamm, who served as vice-president of Monnet's Action Committee for the United States of Europe, to contribute his thoughts to the project. The final product, the so-called Stevenson Report, heeded the suggestions of Monnet and his colleagues, and included a twenty-page paper outlining a plan for a

²⁵ For more details see: PASCALINE WINAND *op. cit.*

²⁶ Ball to Monnet, 1 September 1960, Ball's papers, Box 7, Princeton Library.

"Policy for partnership between a united Europe and America within a strong Atlantic Community"²⁷.

In January 1961, just before the new administration took office, George Ball, professor Robert Bowie, John Tuthill, and Walt Butterworth met with Monnet in Europe. Monnet, who found meals (which could be simple, even frugal, but always high-quality) conducive to business, repeatedly invited his American friends to discuss US-European relations over lunch or dinner. Professor Robert Bowie, formerly Head of the Policy Planning Staff, had long been convinced of the necessity of uniting Europe and had made this amply clear in a report to the Eisenhower administration entitled "The North Atlantic Nations. Tasks for the 1960's"²⁸ which was later put to good use by the Kennedy administration. Then, a fortnight before Kennedy was inaugurated as president of the United States, Monnet arranged for Ball to meet with his collaborators, Max Kohnstamm and François Duchêne, at the headquarters of the Action Committee in Paris on Avenue Foch²⁹. The succession of dinners and lunches continued when Monnet came to Washington in March. On the first day of the month Ball invited Monnet for an informal dinner at home. Also present at the dinner were top members or advisers of the Kennedy administration involved in European affairs, including ambassador to the United Kingdom David Bruce, White House adviser McGeorge Bundy, Robert Schaezel, and last but not least, former secretary of State Dean Acheson, whom Kennedy commissioned to write a very influential report on American foreign policy at the very beginning of his administration. After more lunches and dinners with Monnet, Ball took him to see the president, with whom Monnet discussed his plans for an Atlantic partnership over lunch, and during other long conversations³⁰.

²⁷ Schaezel to Kohnstamm, 4 October 1960, Department of State, Washington, Max Kohnstamm's archives (hereafter MKS); "Report to the Honorable John F. Kennedy from Adlai E. Stevenson, November, 1960", Personal Papers of Robert Schaezel, Bethesda, Maryland, pp. PA 1-20.

²⁸ ROBERT BOWIE, *The North Atlantic Nations. Tasks for the 1960's. A report to the secretary of State*, August 1960, published in the Nuclear History Program Occasional Paper Series, Center for International Security Studies, School of Public Affairs, University of Maryland, 1991.

²⁹ GEORGE BALL, *Agendas*, George Ball's Private Papers, PL.

³⁰ *Ibid.*, George Ball, recorded interview by Pascaline Winand, August 1988, p. 2.

7. *Meeting the challenges and opportunities of an enlarged Common Market: special relationships and the Trade Expansion Act.*

In July and August 1961 Ireland, Denmark and the United Kingdom applied to join the EEC, the United Kingdom being strongly encouraged to do so by the American administration. Dean Acheson, George Ball and others urged that the special relationship between the United Kingdom and the United States be replaced by a new special relationship between the United States and the new Europe. Instead of attempting to weaken the European communities from the outside the United Kingdom would then play a key role in a united Europe, not least by inoculating the Community against bouts of protectionism, and by diluting what seemed to be an emerging coalition between the French and the Germans against American influence in Europe. Britain's full membership of the EEC held the additional prospect of weakening EFTA and other British inspired free trade arrangements which discriminated against the United States without holding the promise of European political integration.

Meanwhile the new administration prepared to meet the challenges and opportunities of an enlarged Common Market. On 6 December 1961 president Kennedy addressed the National Association of Manufacturers in New York and spoke of the need to replace the old Reciprocal Trade Agreements Act due to expire in June 1962 with a "new and bold instrument of American trade policy". The idea was based in part on a report on foreign economic policy which Kennedy had asked Ball to write during the interregnum. The United States should, Ball insisted, "use the European Economic Community both as a justification for a major new round of trade negotiations and a precedent for reducing tariffs by percentage cuts across the board rather than the traditional item-by-item haggling"³¹. "If United States production is not to be at a serious disadvantage in the rapidly growing Common Market", wrote Ball, "the president must be armed with weapons enabling him to

³¹ BALL, *Memoirs*, New York, N.Y., 1982, p. 197.

bargain effectively for the generalization to the United States of the internal tariff cuts within these markets—or, at least, for the substantial reduction of their external tariff³².

Some high-ranking members of the Kennedy administration were not so keen on the Trade Expansion Act and objected most strongly to the TEA's 80-percent, or dominant supplier authority clause. The TEA gave the president the general authority to make reciprocal 50percent reductions across the board for most categories of products³³. But the new act went much further than the 50 percent basic authority. It also authorized the president to reduce tariffs down to zero if he determined that "the United States and all countries of the European Economic Community together accounted for 80 percent or more of the aggregated world export value of all articles within such category"³⁴. The EEC was defined as encompassing those members it had at the time the authority was used, a clause that obviously left the door open for British entry. What the opponents of the 80 percent clause objected to was not the degree of the reduction sought, but its underlying motivation: the intention of some members of the administration to employ it as a bargaining tool to force the British to join. The clause would indeed have been rendered almost meaningless if the British remained out of the EEC. If one restricted the geographical scope of the 80 percent authority to the United States and the EEC without the United Kingdom, only two categories of products applied, margarine and aircraft. This was obviously not the way to engage in significant negotiations. For Ball, it was a means of ensuring that the British Labour party would not view the Trade Expansion Act as an alternative to British membership.

Monnet and Kohnstamm were also opposed to the 80 percent clause, which they considered to be clear evidence that the TEA was designed to bring down the Common External Tariff, thereby robbing the emerging EEC of one of its most distinctive features. In

³² Report to the Honorable John F. Kennedy, Task Force on Foreign Economic Policy, 31 December 1960, Pre-presidential Papers, Transition Files, Task Force Reports, Box 1073, John F. Kennedy Library, R-3, pp. 22-29, p. 55.

³³ *Trade Expansion Act of 1962*, p. 7.

³⁴ *Congressional Quarterly*, 1962, Fact sheet, p. 1063.

a "My dear George" letter, Monnet warned against "the dangers" of going beyond a 50 percent reduction of the external tariff. At "first statistical glance" such a reduction seemed to Monnet and his collaborators to "virtually amount to a policy of free trade for industrial products", which was "very much what the British [had] proposed in 1956". At this early stage in the history of the Common Market, Monnet contended, "the common tariff and the common commercial policy which follows from it are the fields in which European policies have gone furthest. Accordingly, it is for the moment essential to the sense of union between the European people just as in the past the tariff was one of the formative elements of American unity. Free trade between Europe and America today would undermine the European institutions, the existence of which is the only hope of our obtaining a real Atlantic partnership between equals and a partnership will only be possible between equals"³⁵.

During the discussions on the Trade Expansion Act, a senator, frustrated with Ball's advocacy of what seemed to him a European position, felt compelled to remind him "that he was in the pay, not of Mr. Monnet, but of the United States"³⁶. Yet Ball did not see eye to eye with Monnet on everything and sought to conciliate American interests with his support for European integration. He and Schaezel attempted to convince Monnet and Kohnstamm that the 80 percent clause was needed "from the standpoint of political tactics". Congress, they argued, would never grant the president far-reaching authority for the TEA if the executive branch did not present a proposal that demonstrated their profound conviction that the Common Market represented an important challenge for the United States. If unimpressed with the sincerity of the administration's proposal, Congress would simply transform the new TEA into something that closely resembled the old Trade Agreement Act. Ball and Schaezel saw the proposal for the 80 percent authority as a symbol of the administration's attempts to modify American attitudes towards the tariff. The Common Market challenge was the pretext,

³⁵ Monnet to Ball, 18 January 1961, MKS.

³⁶ GROSSER, *Western Alliance*, p. 104.

the 80 percent authority the means to magnify the importance of the Common Market and win Congress over to the administration's proposal.

For a while Monnet and Kohnstamm remained unconvinced. In October 1962 Schaetzel pleaded with them to break the silence of their Action Committee, whose position in general had been decidedly reserved on the Trade Expansion Program. Anticipating the next session of the Action Committee in mid-December 1962 in Paris, Schaetzel put his suggestion in the form of a question: "would that not be an appropriate time to bring the Action Committee down hard in favor of extensive negotiations with the United States taking full advantage of the Trade Expansion Program?" "In fact", he added, "I would think silence on the part of the Action Committee with reference to this piece of business could not help but be construed in the United States as a rebuff from its closest friend, namely Jean and his associates"³⁷. This time the answer was more forthcoming. In early November Max Kohnstamm wrote to Schaetzel: "As to the meeting of the Action Committee you may be assured that the resolution will contain the sort of thing you suggested. We certainly will come out in favor of extensive negotiations in order to take advantage of the Trade Expansion Act"³⁸. The Action Committee's joint declaration of 17 and 18 December 1962 called attention to president's Kennedy Independence Day speech in which he looked "forward to the interdependence of the United States and Europe as equal partners". The Trade Expansion Act which Congress had passed would "enable the United States to negotiate on this partnership in the economic field". The Action Committee asked that the United States and the European Community "enter into negotiations without delay for a reduction of American and European customs duties"³⁹. In this specific case, Ball and Schaetzel's efforts were thus eventually

³⁷ Kohnstamm to Monnet, 26 February 1962, MKS; Schaetzel to Kohnstamm, 25 October 1962, MKS.

³⁸ Max Kohnstamm to Robert Schaetzel, November 9, 1962, MKS.

³⁹ Joint Declaration, Action Committee for the United States of Europe, Tenth Session, Paris, 17 and 18 December 1962.

crowned with success: Monnet's Committee did eventually endorse the Trade Expansion Act despite Monnet's initial misgivings, but only after Congress had passed the act.

8. *"The power to guide Europe and keep it strong"*

In truth, for the time being it was mostly in the economic sphere that the partnership between equals which Kennedy advocated could be discerned: while Europe had recovered economically and possessed resources much nearer to the United States, politically it still spoke with many voices. In addition, if part of the Kennedy administration, including some Europeanists, leaned towards giving more participation to Europeans in the nuclear field, recipes for doing so widely varied across departments in the administration. Even the group of Europeanists was divided over whether or not to support the multilateral force, an American proposal for a mixed-manned nuclear missile fleet armed with Polaris missiles destined to give Europeans more control over nuclear weapons. Initially owned and controlled by Nato, the force was seen by those American Europeanists who supported the concept as a possible step towards a European force, directed by a single executive, but only if and when Europe united politically. In the meantime, however, it was mostly designed to reduce the appeal of the French and British nuclear ventures, which these Europeanists, not least George Ball, wanted to disappear, or at the very least, to be safely integrated within Nato. When Ball's assistant Robert Schaetzel suggested that Monnet's Action Committee take a look at the "nuclear issue" in late 1962, Kohnstamm's answer was no. There was no point in trying to convince Monnet to move along those lines since he even refrained from discussing these matters "with his closest associates for fear that this might complicate the negotiations with the United Kingdom"⁴⁰. Only after De Gaulle's resounding "no" to British entry into the Common Market in January 1963 did Monnet actively begin to take a closer look at the MLF. Kennedy had not until then made a commitment to the MLF, but at

⁴⁰ Kohnstamm to Schaetzel, November 9, 1962, MKS.

this stage he began to give it priority, not so much as a means of giving Europeans more control over their own defense but rather as a means of bolstering Nato and of strengthening American influence in Europe by giving the United States "the power to guide Europe and keep it strong"⁴¹. Instead of a European force, he and his secretary of Defense, McNamara, now preferred to think of the MLF as an evolving transatlantic force that would serve as a political counterweight to the French *force de frappe*. The multilateral concept would serve as a palliative for British entry into the Common Market and as a way to counteract French hegemony in the new Europe. All in all, in the field of defense, the right word to describe the US-European partnership was not so much the "interdependence" Kennedy had alluded to in his Philadelphia speech, as dependence and integration.

9. *Common burdens?*

The idea of partnership also contained a strong burden-sharing element. Upon graduating into the club of economic giants, European partners were expected to contribute more to common defense and to common economic endeavors such as helping developing nations. In this sense, Nato and the newly created OECD were partly seen as burden-sharing bodies that would not only help solve the American balance of payments problems but also strengthen the Alliance, notably by helping to mend the rift between the EFTA and European Communities countries. But then of course, this was on the assumption that a united Europe would adopt a common world view with the United States and would be willing to commit its resources to sharing American burdens. Henry Kissinger doubted this would ever be the case, since American and European interests were not necessarily identical, particularly outside the Atlantic area. Instead of thinking of common burdens, he insisted, perhaps it would be more

⁴¹ Carl Kaysen's notes on remarks by president Kennedy before the National Security Council, Tuesday, 22 January 1963, Kennedy Papers, NSF Meetings and Memos, Box 314, "NSF Meetings 1963", 3, J. F. Kennedy Library.

realistic to let each partner “regain a measure of flexibility” or autonomy by agreeing “on a permissible range of divergence” and to talk less about sharing burdens and more about sharing responsibilities. This also meant sharing American leadership with European countries even though this involved “a painful loss of some of [America’s] former pre-eminence”⁴². By the end of the Johnson administration George Ball, however reluctantly, very nearly espoused Kissinger’s pronouncements in one important area: the association of certain African countries with the European Community. Although Kennedy and Ball had at first favored a universalistic approach in which developed nations of the free world would jointly support the economic, political, and strategic burdens of the Third World, Ball now accepted that the United States would have to recognize special European responsibilities and interests in Africa, just as Europeans recognized the primacy of American responsibilities in Latin America. But if Europeans alone were to benefit from preferential arrangements with African countries, so too would they have to shoulder alone the responsibility of “economic assistance, education, health and defense of the African people”⁴³.

10. *Kennedy’s, Monnet’s and De Gaulle’s grand designs for Europe*

All in all, Kennedy’s grand design for Europe rested on two important premises: the necessity for the West to form a common and cohesive front against communist expansion and the imperative need to maintain American leadership in Europe to ensure that European resources would be channeled towards meeting the common tasks of the free world. Rather than an independent third force Europe, Kennedy preferred a Western bloc which encompassed an American senior partner and, for the time being, a European junior partner. For Kennedy and Monnet only Western cohesion would make it possible

⁴² HENRY A. KISSINGER, *What kind of Atlantic partnership?*, “The Atlantic Community Quarterly”, vol. 7, n. 1, Spring 1969, p. 22.

⁴³ GEORGE BALL, *The discipline of power*, Boston, Mass., 1969, p. 240

to negotiate the peace with the Soviet Union. This was incompatible with De Gaulle's own blueprint for peace where only a united Europe free from American tutelage would allow the Soviet Union to make concessions and loosen its grip on its satellites. Kennedy's vision of Europe, which was to some extent also that of Monnet and "Europeanists" on both sides of the Atlantic, clashed with that of De Gaulle. The first and second British attempts to join the Common Market fell victim to this clash between conflicting world views.

11. *The ups and downs of the transatlantic partnership*

American support for European integration began to show signs of fatigue, particularly during the last years of the Johnson administration and under the Nixon administration. Firstly this was due to the lack of progress Europeans made towards the goals of economic and political integration, which translated into a lack of interest on the part of Americans for European integration; secondly, the generation of American Europeanists gradually disappeared from American governmental circles; finally, increased economic competition between the US and the EC, the US balance of payments deficit, as well as a European tendency to criticize or counter certain American political or military initiatives, notably in the Middle East, did much to usher in an eclipse in the US support of European integration. While official statements repeatedly reaffirmed American support for European integration, increasingly some quarters in the American government questioned the wisdom of supporting a united Europe which threatened American trade interests while offering little political advantage: not only did Europe not often speak with one voice, but when it did it also did not speak in unison with that of the United States.

12. *A Confederal or Supranational Europe?*

During the Nixon administration, Kissinger drew a pragmatic conclusion: since Europe still had many centers of decision, since the

EC seemed to be “as mystifying as the Tibetan theocracy”⁴⁴, why not bypass the EC and simply deal with member governments? In truth, even before the Nixon administration, Kissinger had always been more inclined to support a confederal Europe, where the United States could make its views known at several centers of decision, and if need be play one European country against the other, rather than “be forced to stake everything on affecting the views of a single, supranational body”. In contrast to the Europeanists, Kissinger did not consider European integration as a prerequisite to closer Atlantic relations. He concentrated instead on creating a political body that would help concert “the policies of nations bordering the North Atlantic”, although he later had to admit that the project was impracticable for the time being⁴⁵. When EC governments sought to coordinate their foreign policies under the newly created European Political Cooperation process (EPC), however, the Nixon administration launched the ill-fated “Year of Europe” initiative — and a project for a new Atlantic Charter — in part to counteract a possible challenge from EPC to American leadership in the Western Alliance. Deploring a tendency of the EC to present the United States with its political decisions as *faits accomplis*, Kissinger asked that the United States be consulted before the EC even made those decisions. The result was the June 1974 Gymnich formula, which allowed for some consultations between the EC presidency and the United States. A statement of principles was all the answer the Europeans chose to give to Kissinger’s grand design for an Atlantic Charter⁴⁶.

Despite numerous controversies between the EC and the United States, notably over the Middle East, the Iranian hostage crisis and the Soviet invasion of Afghanistan, the Carter administration seemed more inclined to deal with the EC as a real and possibly equal partner. President Carter’s visit to the European Commission in January 1976

⁴⁴ ROBERT SCHAETZEL, *The unbinged alliance* op. cit., p. 95.

⁴⁵ HENRY A. KISSINGER, *Kind what of Atlantic* op. cit.

⁴⁶ KEVIN FEATHERSTONE and ROY H. GINSBERG, *The United States and the European Community in the 1990s, partners in transition*, New York, N.Y., 1993, p. 86.

and again in 1978, his approval of EPC, his acceptance of the Common Agricultural policy as a *fait accompli* as well as the larger importance he assigned to biannual EC-US consultations seemed to augur well for a renewed partnership between the EC and the United States. Under the Reagan administration, however, trade wars, and disputes over foreign policy in the Middle East, Central America and Poland marred the relationship. Although the administration still paid lip service to American support for a united Europe, it also took a hard look at American trade interests and sought to protect these interests vis à vis the EC⁴⁷.

13. *Towards a post-cold war world; renewed support for European integration*

Yet over time, the Single European Act, the Maastricht Treaty, and the end of the cold war contributed to a revival of the interest of the American administration and American academic and business circles in European integration. Faced with the challenge of a highly volatile European situation, Washington dusted off the idea of a partnership between the US and a tightly integrated European Union, which Kennedy had advocated some thirty years ago. No longer reduced to the expression of "Fortress Europe", the European Union came to be seen by the American administration as a potential element of stability on the European continent and a stepping stone towards an undivided, democratic and prosperous Europe, a community of "market democracies".

During the Bush administration, key individuals in the administration helped redefine American policy towards the EC at a time when sweeping changes were underway on the European continent. Secretary of State James Baker and Robert Zoellick, the Department's chief Counsel and later also under-secretary of State for Economic Affairs, played a central role in the inter-agency review that

⁴⁷ For a brief review of EC-US relations from Nixon to Reagan see: ROY H. GINSBERG, *Foreign policy actions of the European Community. The politics of scale*, Boulder, pp. 136-149.

examined American foreign policy early in 1989. While hearings were held in Congress to look into charges that the Europe 1992 program might lead to a "fortress Europe", by mid-1989 the administration seemed to have concluded that this danger was less real than previous assessments had suggested; indeed American influence in Europe was unlikely to be maintained unless the United States wholeheartedly supported European integration. In addition, the administration soon recognized that the West would benefit greatly if the EC played a burden-sharing role in Eastern Europe, coordinating aid towards that region amongst other things. By December 1989 the fast pace of events in Eastern Europe prompted Baker to deliver a speech in Berlin entitled *A New Europe, a New Atlanticism*. Baker explicitly mentioned the EC as one of the institutions that could "help draw together the West while also serving as an open door to the East". "The example of Western cooperation through the European Community", he insisted, "has already had a dramatic effect on Eastern attitudes toward economic liberty. The success of this great European experiment, perhaps more than any other factor, has caused Eastern Europeans to recognize that people as well as nations cooperate more productively when they are free to choose". In other words, Baker was saying that the original assumption of the Truman administration, that a successful Western European integration would exert an irresistible pull on Russian satellites, had been proved right. And here Baker added the political dimension: "But the European experiment has succeeded not just because it has appealed to the enlightened self-interest of European producers and consumers. This experiment has succeeded because the vision of its founders encompassed and yet transcended the material... because it also held out the higher goal of political as well as economic barriers overcome, of a Europe united. This was the goal of Monnet and Schuman. This was the goal supported by the United States of Marshall and Acheson. This was the goal contained in the Treaty of Rome and more recently in the European Single Act. The United States supports this goal today with the same energy as it did 40 years ago". Having thus forcefully reaffirmed American commitment towards a politically united Europe, Baker proceeded to define the "united Europe envisaged by its founders" as "free, democratic and closely linked to

its North American partners". In order to further strengthen the relationship, he then proposed that "the United States and the European Community (should) work together to achieve, whether in treaty or some other form, a significantly strengthened set of institutional and consultative links". Above all Baker emphasized that the EC must remain "open to cooperation with others", and that meant that EC markets must remain open to third countries including the United States. It also meant that, just as the EC sought to reach an agreement with EFTA countries, the EC must now extend its cooperation to its Eastern neighbors. Finally, Baker recognized that while the EC was already "an economic pillar of the transatlantic relationship", it would also "take on, perhaps in concert with other European institutions, increasingly important political roles". The recent role of the EC as the coordinator of Western aid to Eastern Europe and similar future endeavors could only reinforce the EC-EU relationship and "common endeavors" would then grow in importance. As for Nato, it would "remain North America's primary link with Europe" while the "CSCE process could become the most important forum of East-West cooperation". In no way then, did Baker speak of a united Europe that would take on an independent role. Once again American support for an economic and political EC partner was predicated upon the hope that the EC and the United States would devote resources to meeting common tasks within a tightly knit Atlantic Community.

A little less than a year later, Robert Zoellick gave a seminal speech in Annapolis, in which he explained his vision of a new Europe in the post cold-war era. Would the new Europe be insular, itinerant, or international, he asked? Would the EC, the EFTA countries, Central and Eastern European countries be so preoccupied with their own problems as to become insular? Or could the new Europe perhaps be an itinerant Europe with a "recovered self-confidence" that would "engage around the world, but autonomously, without much interest in new, durable alliance ties", thus disrupting the development of a global system? Clearly the United States would much prefer an outward-looking internationalist Europe that would recognize the importance of the "shared ideas and values" of "Euro-America" that grew out "from the common roots of

the Renaissance, the Reformation, and the Enlightenment". Now that anti-communism no longer tied the alliance structure together, perhaps it was time to look forward to an alliance defined not in negative but in positive terms, an "Alliance of values", for neither the United States nor Europe could take their association for granted. In order to meet the challenges of the post-cold war age, Zoellick then proposed to "further institutionalize the US-EC relationship by negotiating a framework agreement", which "might even evolve into a treaty" and would reflect these "shared ideas and values". Regular consultation procedures between the US and the EC would thereby be established at various levels "to enhance the practice and expectation of joint action — or at least avoid presenting either side with non-negotiable or surprise positions"⁴⁸.

14. *From the Declaration on US-EC relations to the New Transatlantic Agenda and the Joint Action Plan.*

About two months later, on 20 November 1990, the United States and the European Community and its member States signed a "Declaration on US-EC relations" in Paris. The declaration did not go as far as Zoellick and some European countries who supported and contributed to the project had hoped. At a time when the attention of the EC was mostly focused on economic, monetary and political reforms, and envisaged a more important defense role for a European Union, the Bush administration's emphasis on Nato as one of the primary ties with Europe appeared to some European countries to threaten to drown the European endeavor in an Atlantic soup. Mainly on the insistence of the French, references to lower-level consultations were removed from the declaration. On the American side, Zoellick did not receive rousing support for the declaration from all quarters of the administration, notably the Treasury Department, which vigorously resisted commitments to monetary cooperation. The main

⁴⁸ ROBERT B. ZOELICK, *The new europe in a new age: insular, itinerant, or international?*, Prospects for an Alliance of Values. *US Department of State Dispatch*, September 24 1990.

American preoccupation at the time seemed to be negotiations with the European Community on the Uruguay Round and not a declaration, possibly leading to a treaty. Despite these difficulties, however, the proponents of the declaration could be satisfied to some extent with the end-product which institutionalized new areas and forms of cooperation and codified some existing practices. The presidents of the European Commission and the European Council were now committed to meet every six months with the American president. Consultations between the EC Foreign ministers, the Commission and the US secretary of State were now expanded to two sessions, alternatively on either side of the Atlantic, as were the consultations between the Commission and the US government at cabinet level. The declaration simply acknowledged the current practice of ad hoc consultations between the presidency Foreign Minister or the Troika and the US secretary of state, as well as that of "briefings, by the presidency to US representatives on European Cooperation (EPC) meetings at the ministerial level". Imperfect as it was, the declaration was at least a step in the right direction, it "planted the seeds of change", to use Zoellick's words, it created a process that might take a life of its own if others chose to develop it further⁴⁹. Along with APEC, NAFTA and other such endeavors, the declaration on US-EC relations was part of a vision that tried to develop institutions and common concerns for a post-cold war environment, acting to bind partners closer together now that the common external threat of communism had waned. While the declaration on US-EC relations included as "common goals" supporting democracy, promoting market principles, helping developing countries, providing support to Eastern and Central Europe, and strengthening educational, scientific and cultural cooperation, the common tasks of the partnership could also be defined in terms of fears of the more diffuse threats of the post-cold war world. The declaration spoke of "trans-national challenges" and these included terrorism, drugs, pollution and "the proliferation of

⁴⁹ KEVIN FEATHERSTONE and ROY H. GINSBERG, *The United States* op. cit., pp. 89-95, and Interview by author with Robert Zoellick, November 1994, Washington D.C.

nuclear armaments, chemical and biological weapons, and missile technology"⁵⁰.

We may now ask whether the Clinton administration did indeed choose to develop this vision further, and to what extent the attitude of the current administration differs from that of the Bush administration. During its first year the Clinton administration appeared to concentrate mostly on its domestic agenda and on rebuilding American economic competitiveness, a theme Clinton had emphasized during his election campaign. The new administration devoted much time and political effort to strengthening ties with Asia through Asian-Pacific Economic Cooperation (APEC), and to making the North American Free Trade Association (NAFTA) a reality; much less time and effort were given to the transatlantic partnership, which seemed to be relegated to the back burner. A US official put it this way: "If it ain't broke, don't fix it". In other words, the partnership did not really preoccupy the United States at that point in time relative to other pressing problems. Or was it something else? Relative ignorance perhaps? The young president, much like president Kennedy, one might add, did not come to the presidency with well-defined views of the role that European unity was to play in the larger scheme of European, Atlantic and international arenas. In the case of Clinton, not only did the president need to adapt to his new responsibilities, but so too did the new team, which initially seemed to operate in relative chaos. According to that view, then, there was thus no real decision to "downgrade Europe" but simply a need to come to grips with complex issues. On the other hand, European unity did not offer a promising picture at the time. Europe was in a period of recession, and controversies over the Maastricht Treaty cast doubts on the further development of the Union, as did crises in the European Monetary System, and the return of former, reform-oriented communists to power in the East. Could European unity still act as a magnet for Central and Eastern Europe in its relative state of decrepitude, could the EU, a "dead, soulless creature"⁵¹ still inspire the East? Trade tensions between the EU and

⁵⁰ Declaration on US-EC Relations, November 23, 1990, *US Department of State Dispatch*, 26 November 1990.

⁵¹ New York Times columnist, Anthony Lewis, quoted in the "Financial

the United States, bordering on trade wars, further contributed to a European impression that the United States had once again reduced the European Union to "fortress Europe". Yet this impression was partly mistaken. Already in the spring of 1993, president Clinton had reaffirmed American support for "Europe's efforts toward further integration"; the following month his secretary of State again emphasized US support for European integration, which "could also lead to a strengthened US-EU partnership, especially as we look eastward"⁵². Was this more than simply declamatory posturing?

By the end of the year the conclusion of the Uruguay Round, and other key agreements, had cleared the air just in time for Clinton's first visit to Europe in January 1994. So strong seemed the administration's commitment to the European Union by that time, and throughout the year, that some commentators soon dubbed 1994, Clinton's Year of Europe. The Brussels Nato Summit on 10-11 January 1994 signaled American support for the development of a European Security and Defense Identity (ESDI), an integrated Eurocorps, and even allowed for the use of Nato assets for WEU operations under the EU's Common Foreign and Security Policy. Even though the Summit declaration insisted that Nato would "support the development of separable but not separate capabilities which could respond to European requests and contributions to Alliance security", thus reemphasizing the necessity of a strong Atlantic link, Clinton's support for the WEU was a significant departure from the previous administration. Elements of the Bush administration had indeed expressed concern about the development of the WEU, which might not only undermine American leadership in the alliance, but whose decisions might also affect the US, without the US being a member⁵³. Pronouncements of key members of the

Times", 26 November 1993, quoted by John Peterson, in *Europe and America in the Clinton Era*, "Journal of Common Market Studies", Volume 32, No. 3, September 1994.

⁵² USA Text, USAT PL 17, May 7, 1993; Statement by secretary Christopher on US-EC relations, USA Text, USAT PL 20, 8 June 1993, quoted in: THOMAS FRELLESEN and ROY H. GINSBERG, *EU-US Foreign Policy Cooperation in the 1990s: Elements of Partnership*, CEPS Paper no. 58, 1994, pp. 8, 9.

⁵³ *Ibid.*, p. 15.

Clinton administration who insist that the United States “do want and do not fear Europe playing a greater role in its security”⁵⁴ are a significant change from the Bush administration. Other than that, there does seem to be a certain continuity between the two administrations vis à vis European integration.

The new assistant secretary for European and Canadian Affairs, Richard C. Holbrooke, entitled one of his speeches before the House Foreign Affairs Committee: “The US remains committed to Europe”. The Europe he described was “united in democracy”, its security was “based on building bridges, not walls”, it was a Europe that could serve as the United States’ “global partner in common efforts to extend peace and prosperity”. In unveiled terms, Holbrooke alluded to the “ethnic strife, territorial disputes, false nationalism, racial prejudice and institutionalized corruption” that posed a risk to European stability. Could the Bosnian tragedy perhaps be “an ugly precursor to a new era of European insecurity marked by virulent ethnic and nationalist animosities, mass migration, xenophobia, and economic dislocation?” Would the United States then again have to help redress the balance as it had already done three times in this century? Having thus defined a common threat, Holbrooke proceeded to describe the North Atlantic Cooperation Council and the Partnership for Peace which stemmed from it as “inclusive post-cold war security arrangements” that built “habits of cooperation and the democratic management of security”. He further explained American support for Nato expansion “when it does come” as a means of “extending a framework that can help consolidate democracy and foster greater unity across the entire European continent”. Earlier that summer, secretary Christopher had expressed the hope that the OECD as a “global organization” would serve as a “bridge between Atlantic and Pacific industrial economies”. Approving the Uruguay Round, he insisted, would not only “help new market democracies carry out difficult economic reform” it would also insure that the post-cold war world was “not divided into new blocs: not North against South; not rich against poor; not North America against Europe or Asia”⁵⁵.

⁵⁴ Ambassador Eizenstat, meeting at CEPS, December 1994.

⁵⁵ CHRISTOPHER, *Toward a More Integrated World* op. cit.

Thus the new administration seems committed to building bridges across the world, or to put it another way, rather than seeking to *contain* communism, the US administration's goal is now to *expand* the community of "market democracies". Inasmuch as the European Union can help achieve this goal, notably by opening its markets to the East and to the United States, and by inspiring countries to the East, it is a valuable partner indeed. Yet once again, the partnership seems to be most likely in the economic field, where the European Union is a respected interlocutor.

15. *Becoming governmental equals?*

On the other hand, there is a degree of frustration evident in various quarters of the American government towards the lack of a coherent common foreign and security policy in the European Union and conflicts over responsibilities among the various EU bodies. The United States immediately reacted to the entry into force of the Maastricht treaty by renaming its mission in Brussels the "US mission to the European Union". In addition, the US/EU Berlin Summit in July 1994 established three *ad hoc* working groups to better prepare the next EU/US summit in 1995: one dealing with cooperation in Central and Eastern Europe, another with international crime and narcotics and, last but not least, a group looking into the common foreign and security policy. More recently still, at the EU/US Summit held on 3 December 1995 in Madrid, Bill Clinton, Felipe Gonzalez and Jacques Santer signed a New Transatlantic Agenda, which includes a detailed Joint EU/US Action Plan committing the US and the EU to work together in no less than a hundred policy areas. According to Jacques Santer, the intention here is to refocus the transatlantic relationship on an action-oriented approach; to strengthen EU-US ties in many policy areas in order to adapt to changing political developments around the world; and to act together in major hot spots and in key areas where US/EU cooperation can be beneficial to the world as a whole and not just to US or EU interests, including humanitarian aid.

Worthy as they are, these moves will only translate into substantive and durable changes if the European Union convincingly demonstrates that it can develop a common foreign and security policy, so that the US and the EU can become governmental equals and partners, not just economic partners. Until then, as ambassador Eizenstat once noted, the United States, while supporting the European Union, will feel perfectly justified in also dealing bilaterally with EU countries. Although the Dayton Agreement can certainly be rated as a great achievement for peace and US diplomacy, many Europeans may regret that the European Union proved unable to bring peace to the region on its own. But only a revamped European foreign and defense policy would help the European Union to become a more equal partner of the United States. As Jacques Santer recently noted: "The IGC has got to sort this out"⁵⁶.

Indeed much is at stake for then as now, the United States will draw pragmatic conclusions from European progress or lack of progress on the road to more economic as well as political integration. Despite recent situations where the US and the EU tested each other's patience to the limit, European and American officials have repeatedly stated that in the post-cold war world, the United States, the new Europe and Canada still were each others' essential partners to deal with challenges around the world, especially in times of crisis. Will this remain so? The ball is mainly in the EU's camp and much depends on the success of the 1996 IGC and on finding suitable methods to make substantial progress towards the goals of economic, monetary and political European unity. Durable progress, however, will not happen without informing European citizens better about the goals pursued and without giving them more participation in building the European Union, which many perceive as a highly complex, technocratic entity, lacking transparency, and remote from their immediate concerns.

⁵⁶ Speech by Jacques Santer to the Transatlantic Policy Network, Le Cercle Royal Gaulois, 30 November 1995.

Comunicazioni

ANDREA CHITI-BATELLI

Considerazioni sull'attualità del metodo Monnet-Schuman

La complessità del tema e l'esigenza di essere al tempo stesso conciso e — nella misura delle mie modeste capacità — esauriente mi ha indotto a porre per iscritto anche quanto sto per dirvi a illustrazione della mia comunicazione al convegno. Come mi capita spesso, sono anche in questa occasione un bastian contrario: sì che il mio intervento — che è stato intitolato nel programma "Considerazioni sull'attualità del metodo Monnet-Schuman" — dovrebbe in realtà intitolarsi "Considerazioni sull'*inattualità* di quel metodo": come risulta evidente dalla mia comunicazione scritta.

Se si ha riguardo al fatto che quel metodo s'incentrava su proposte elaborate da un gruppo di saggi nominato dai governi (proposte destinate quindi, necessariamente, a passare per una conferenza intergovernativa), io vedo una sola attualità, se così può dirsi, in quel metodo: e cioè nel fatto che esso aiuta a comprendere l'impraticabilità della proposta di coloro che, discostandosi da esso, vorrebbero attribuire, per il dopo-Maastricht, un ruolo determinante di proposta e di decisione al Parlamento europeo: e cioè a un organo che non solo non ha poteri, se non scarsissimi, ed è quindi un Parlamento solo di nome; non solo, soprattutto, non ha quei poteri politici che caratterizzano e fanno la forza di un Parlamento, perché quei poteri non sono propri della Comunità europea; ma, conseguentemente, è un organo che non ha peso, non ha credibilità, non ha *audience* alcuna presso l'opinione pubblica, che lo ignora totalmente, perfino al momento delle elezioni europee: sì che pensare a una funzione determinante di un simile organo in tutta la questione che qui interessa, e in particolare in ordine alla Conferenza intergovernativa del 1996, significa condannare tutta l'operazione al più sicuro insuccesso.

Un Parlamento, diceva Spinelli, dà sempre una battaglia per i propri poteri: ma quando l'ha persa l'ha persa, per sempre: e citava l'esempio del Parlamento tedesco di fronte a Bismark. Il Parlamento europeo ha dato questa battaglia, appunto col progetto Spinelli del 1984, e l'ha persa. Non c'è altro da aggiungere su questo punto.

Credo però che quando si parla di attualità del metodo di Messina, o di Monnet, o di Schuman si pensi soprattutto a proposte di carattere funzionalistico, e cioè relative alla messa in comune di un settore determinato della politica statale — come il carbone-acciaio, o l'unificazione dei mercati — con qualche livello di sovranazionalità nell'esecuzione come nelle proposte, ma lasciando tutte le decisioni di fondo nelle mani di Stati e governi nazionali: che è anche l'essenza di Maastricht, così come delle più che modeste proposte in cantiere, a livello ufficiale, per il dopo-Maastricht e in particolare per il 1996.

Io non nego l'utilità che può aver avuto, in certi momenti, tale metodo: per esempio nel periodo succeduto al fallimento della Ced. Nonostante i suoi limiti, esso è servito a mantenere in qualche modo in piedi l'idea europea, pur castrata di tutte le sue fondamentali implicazioni politiche, ed è quindi stato utile a non far peggiorare ulteriormente la situazione, in attesa di tempi migliori. Il fatto, tuttavia, che, nel corso di trent'anni, non vi sia stato nessun apprezzabile *spill over effect* che abbia consentito di andar oltre la ristretta sfera economica, o abbia permesso passi decisivi anche nell'ambito di essa, andando al di là dell'integrazione negativa, verso quella che è stata definita integrazione positiva, o abbia portato a reali incrementi della sovranazionalità, tutto ciò sembra a me conferma decisiva di questi limiti: precisi e — senza un salto qualitativo — invalicabili.

Se un passo — quanto mai contorto, ricco di contraddizioni, in più punti criticabile, ma tuttavia un passo di particolare importanza, pur nei limiti di quel sistema — è stato compiuto, questo è venuto (ripeto, quasi quarant'anni dopo) col Trattato di Maastricht. Ma proprio il progetto e il fatto nuovo (la moneta europea) di cui quel trattato è portatore, congiunto con le incertezze e la settorialità di esso, impongono il superamento di quel metodo.

Ho già ricordato, nella mia comunicazione scritta, ma mi preme ripetere qui, quanto ha affermato il prof. Wim Kösters, dell'Università di Bochum, in un recente volume collettaneo dedicato appunto a Maastricht:

“Se in passato il metodo Monnet-Schuman ha, indubbiamente, funzionato in modo positivo, esso potrebbe tuttavia non esser più

adatto oggi. Utilizzare l'Unione monetaria come una leva per elaborare l'Unione politica implica rischi politici considerevoli e difficilmente accettabili. Senza l'Unione politica, l'Unione monetaria ha poche possibilità di sopravvivere a lungo termine, e l'idea europea potrebbe esserne gravemente pregiudicata".

Il pensiero del docente tedesco è rafforzato da quello di una giovane universitaria austriaca, Theresia Theurl, che in un suo volume, particolarmente efficace, di qualche anno addietro — anch'esso citato nella mia comunicazione scritta — ha dimostrato come, di tutte le unioni economiche e monetarie tentate nel passato, in luoghi e tempi diversi, sono riuscite solo quelle che sono state immediatamente seguite e completate da una solida Unione politica sovranazionale.

Se tutto ciò ha un senso, questo sta a significare che per evitare il fallimento di Maastricht occorre una vera Costituzione federale europea. E questo significa a sua volta che occorre rinunciare a tutta la congerie di proposte che continuano a ispirarsi, se così posso esprimermi, al funzionalismo costituzionale: creazione di segreterie (o, come oggi si dice con orribile francesismo, di segretariati); modifica del funzionamento e della durata della presidenza della Comunità; del funzionamento e della composizione della Commissione e dei suoi poteri; delle diverse forme di "concertazione" e di "co-decisione" fra Parlamento e Consiglio, e così via.

Nella prospettiva disegnata, pertanto, organi che nessun diritto costituzionale prevede (come i Vertici e il Consiglio dei ministri, la Commissione, un Parlamento senza poteri) non possono se non scomparire, a beneficio di un esecutivo sovranazionale a carattere presidenziale, di un Parlamento bicamerale (in cui il Senato sarà, come in altri Stati federali, la Camera Alta rappresentante gli Stati membri) e tribunali federali operanti in tutto il territorio dell'Unione, con al vertice una Corte costituzionale. E — *last but not least* — con competenze estese alla politica estera e alla difesa.

Mi rendo perfettamente conto che questo programma può esser considerato interamente al di fuori di ogni ragionevole previsione: ma — mi richiamo ancora al volume della Theurl — questo è il prezzo da pagare perché l'operazione Maastricht abbia successo e non fallisca sul nascere. Se si giudica che tale prezzo non può essere pagato, si deve rinunciare anche all'operazione "moneta comune". Non si può andare sulla luna con una mongolfiera, e tanto meno sperando che propellenti più sofisticati e meno disadatti si formino e possano essere utilizzati strada facendo. Non è tesi mia: è affermazione del Premio

Nobel per l'economia Maurice Allais, il quale la riassume emblematicamente citando queste parole di un autore inglese della fine degli anni trenta, il Curry, nel suo volume *The case for Federal Union*:

“La preoccupazione di non essere abbastanza realisti, proponendosi fini che — tenuto conto dell'attuale rapporto di forze — non sono immediatamente raggiungibili, induce spesso gli uomini politici a seguire la via più facile, anche quando questa non conduce all'obiettivo prefissato, anziché impegnarsi a creare forze nuove che consentano di vincere gli ostacoli. Il loro realismo è però un falso realismo, in cui il fine finisce per assomigliare ai mezzi: un realismo che porta in sé la propria condanna e il proprio fallimento”.

Questo è oggi, secondo me, il dilemma: se si è convinti che il convento non passa se non una mongolfiera, è più saggio rinunciare ad andar sulla luna: c'è il rischio di precipitare, perdendo il ranno e il sapone.

Concluderò osservando che solo apparentemente quanto ho affermato contrasta con la tesi svolta, nella sua relazione, dal prof. Majocchi: giacché anch'egli, nella sua conclusione, ha proposto un metodo “Martino-Spaak” che sfoci in un mandato costituente a un organo parlamentare, in modo da ricreare quell'unità fra processo d'integrazione economica e istituzioni politiche che, come ci ha ricordato la prof.ssa Preda, era centrale nel progetto di Comunità proposto dall'Assemblea ad hoc.

Resta però l'obiezione che un momento fa ho posto a me stesso: quale probabilità vi sarebbe oggi che il responsabile politico di un comitato di saggi fosse — come lo fu Spaak — un europeista di spicco, quale, ad esempio, Jacques Delors? Quali probabilità vi sarebbero che anch'egli avesse successo — in una situazione così diversa, e con le sovranità nazionali così consolidate? Una domanda che era implicita — anzi per dir meglio esplicita — anche nella relazione del prof. Bossuat.

Termino citando anche un docente tedesco, il prof. Schulz dell'Università di Berlino, il quale rilevava, in una sua relazione di alcuni anni addietro, che tutte le politiche di unificazione sono state precedute, promosse, realizzate da un grande movimento culturale, che ha coinvolto tutta l'intelligentia del paese, o dei paesi interessati. È questo che oggi manca all'Europa, ed è questo che rende precario ogni metodo di unificazione a cui manchi — come tuttora manca — questo fondamentale *humus*: i federalisti essendo solo, tuttora, *rari nantes in gurgite vasto*.

CINZIA ROGNONI VERCELLI

L'atteggiamento del quadripartito di fronte al rilancio europeo

Tutte le forze della coalizione quadripartita (Pli, Psdi, Pri, Dc), che sostennero la politica d'integrazione europea, dalla nascita dell'Oece a quella del Mercato comune e dell'Euratom, avevano costantemente espresso nelle loro enunciazioni programmatiche, sia pure con diversa terminologia e diversa accentuazione, la necessità di promuovere un nuovo assetto della comunità internazionale, fondato a) su una intensa collaborazione tra Stati e quindi, al limite, su trasferimenti della loro sovranità; b) sulla creazione di organizzazioni internazionali, sia a livello mondiale sia a livello europeo, volte a promuovere la pace. Ciò era affatto naturale, perché tali idee discendevano coerentemente da principi cui quei partiti si ispiravano. Se la scelta atlantica fu l'elemento caratterizzante della politica estera degli anni 1947-1957, nel quadro dell'allineamento con il blocco occidentale emerse anche una scelta molto netta a favore dell'integrazione europea¹.

¹ Anche se la storiografia tradizionale ha privilegiato lo studio della politica interna, le scelte di politica estera delle forze di governo sono delineate in diverse opere di carattere generale sulla storia dei partiti politici. Per tutti si vedano: GABRIELE DE ROSA, *I partiti politici in Italia*, Bergamo 1972; UGOBERTO ALFASSIO GRIMALDI, *Storia dei partiti politici italiani*, Milano 1978; GIORGIO GALLI, *I partiti politici*, Torino 1994; SIMONA COLARIZI, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Bari 1994, che contiene anche una ricca bibliografia degli studi sui singoli partiti. Oltre ai lavori monografici sulle diverse componenti politiche, particolare interesse riveste poi la stampa di partito, ampiamente utilizzata nel corso di questa ricerca.

La rassegna dell'atteggiamento delle diverse forze politiche che sostennero il governo quadripartito muove dalla ricognizione di quello assunto dal Partito liberale, perché ne era esponente quel Gaetano Martino che così abitualmente viene accomunato al tema del rilancio europeo di Messina. "La gloria di Martino — ha scritto un suo collaboratore diretto, l'ambasciatore Roberto Ducci — è legata, nella storia diplomatica non solo dell'Italia, alla preparazione e al negoziato dei Trattati di Roma che coronano il rilancio della costruzione europea"².

La politica estera del Partito liberale seguiva nel corso degli anni Cinquanta tre direttrici fondamentali: "la fedeltà alle Nazioni Unite, la fedeltà alla solidarietà atlantica, la fedeltà all'unità europea"³. L'eredità della fede einaudiana "nell'ideale europeo"⁴ era patrimonio di tutto il partito. Particolarmente sensibili erano i giovani che appartenevano alla sinistra liberale. La Gioventù liberale italiana perseguiva "con ferma convinzione l'ideale dell'unità federale europea", che non sacrificava, ma al contrario rafforzava "lo spirito nazionale". Si poneva, inoltre, come obiettivo la costituzione di "una comunità politica europea, dotata di poteri sovranazionali, e di un unico mercato comune", che avrebbe consentito all'Europa "un'accresciuta capacità produttiva, un più elevato benessere e una maggiore sicurezza, attraverso un libero movimento degli uomini e una libera circolazione delle

Per quanto riguarda la politica estera dei governi nel corso degli anni Cinquanta si vedano, in particolare, PAOLO CACACE, *Vent'anni di politica estera italiana 1943-1963*, Roma 1986; PIERO PASTORELLI, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna 1987; SERGIO ROMANO, *Guida alla politica estera italiana. Dal crollo del fascismo al crollo del comunismo*, Milano 1993; ENNIO DI NOLFO, ROMAIN H. RAINERO e BRUNELLO VIGEZZI (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza*, Milano 1992; JAMES EDWARD MILLER, *La politica estera di una media potenza. Il caso italiano (1945-1989)*, Roma 1992; ANTONIO VARSORI (a cura di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, Milano 1993; ENNIO DI NOLFO, *La repubblica delle speranze e degli inganni. L'Italia dalla caduta del fascismo al crollo della Democrazia cristiana*, Firenze 1996.

² ROBERTO DUCCI, *I capintesta*, Milano 1982, p. 243.

³ Discorso pronunciato da Gaetano Martino a Roma, il 2 febbraio 1958, pubblicato in GAETANO MARTINO, *Verso l'avvenire*, Firenze 1963.

⁴ *Ibid.*, discorso pronunciato da Martino a Dogliani, il 4 novembre 1962.

idee e dei sentimenti, delle materie prime e dei capitali, delle forze del lavoro e dei prodotti”⁵.

Fu soprattutto attraverso le riviste “Gioventù Liberale”, “Critica Liberale” e “Iniziativa Liberale”, che a metà degli anni Cinquanta i giovani diedero voce al loro pensiero europeista e federalista. Alcuni di loro erano anche militanti del Movimento federalista europeo. Tra costoro, Giuliano Rendi per il quale la Federazione europea era “la risposta ai problemi europei”⁶, e Silvio Pergameno, secondo cui l’Europa doveva risolvere “il problema nascente del tramonto, dell’esautoramento dello Stato nazionale e delle strutture politiche” che in esso si concretava. Debole e divisa l’Europa appariva il “grande malato” della situazione mondiale e, di fronte alla potenza, alla volontà di fare, “all’intraprendenza dei grandi paesi extraeuropei”, sembrava fatalmente destinata, “con i suoi egoismi, con le sue rissosità, coi suoi cavilli, a un rapido tramonto”⁷. La lezione di Einaudi era dunque chiara, la necessità di unificare l’Europa evidente. Il problema non era “fra l’indipendenza e l’unione”, ma tra “l’esistere uniti o lo scomparire”⁸. Bisognava quindi sbarazzarsi del mito dello Stato nazionale e cogliere il senso profondo della storia.

Direttore di queste riviste, che si susseguirono dal 1952, anno di pubblicazione del primo numero di “Gioventù Liberale”, al 1958, ultimo di pubblicazione di “Critica Liberale”, fu Gian Piero Orsello, dal 1952 segretario nazionale della Gioventù liberale italiana e, come tale, membro della direzione nazionale del partito. Il suo europeismo nasceva dalla piena e convinta adesione ai principi espressi nel *Manifesto di Ventotene*, adesione che lo portò a militare tra le file del Mfe.

⁵ GIAN PIERO ORSELLO, *Ricordo di una esperienza. Appunti per una storia della GLI forza di sinistra liberale*, in GIAN PIERO ORSELLO (a cura di), “*Critica Liberale*”. *Per una storia della sinistra liberale*, S. Giovanni Valdarno 1969, p. 43.

⁶ GIULIANO RENDI, *Il rinnovamento dell’Europa nella tradizione liberale*, in “*Gioventù Liberale*”, 22 giugno 1953.

⁷ SILVIO PERGAMENO, *Urgenza della Federazione europea*, in “*Critica Liberale*”, n. 2, 1953.

⁸ LUIGI EINAUDI, *Lo scrittoio del presidente (1948-1955)*, Torino 1956. La nota s’intitola “Sul tempo della ratifica della Ced” e porta la data del 1 marzo 1954.

Scomparso Einaudi, la scelta europeista del partito, la cui segreteria dal 1954 passò nella mani di Giovanni Malagodi, si tradusse, dopo la caduta della Ced, in azione di governo allorché Gaetano Martino fu chiamato, nel settembre di quello stesso anno, a ricoprire il dicastero degli Esteri, incarico che tenne pressoché ininterrottamente fino al maggio del '57. Sin dal suo insediamento alla Farnesina, Martino rese esplicite le direttive della sua politica, che identificavano nell'Alleanza atlantica la scelta di campo fondamentale, vedendo nei suoi aspetti militari un "argine" dietro il quale avrebbe dovuto progredire, "sicura e spedita", l'azione per la formazione dell'Unità europea⁹. Al fallimento della Ced Martino rispose con l'azione svolta a sostegno della nascita dell'Ueo che, se con la reintegrazione della sovranità tedesca faceva registrare un passo indietro rispetto alla Ced e alle prospettive della Comunità politica, serviva però a riallacciare i rapporti tra i paesi europei e a riprendere il processo d'integrazione. Il problema non era quello di scegliere tra la Ced e l'Ueo, ma tra il restare fermi e l'andare avanti, cercando altri strumenti che consentissero all'Europa di riprendere il cammino. Era indispensabile, infatti, secondo Martino, non "lasciar perire alcuno dei germi dell'integrazione europea" che erano stati "seminati"¹⁰.

La caduta della Ced aveva rimesso in discussione i principi fondamentali ai quali si erano ispirate le iniziative di Monnet ed egli si convinse che non si poteva più puntare sulla costruzione politica europea — i tempi non erano ancora maturi — né continuare sulla strada dell'integrazione settoriale per giungere all'unità politica. La Ceca aveva mostrato di non essere in grado di portare a ulteriori sviluppi in quella direzione. Occorreva, invece, porsi l'obiettivo dell'integrazione globale delle economie dei sei paesi della piccola Europa, integrazione che sola — a suo

⁹ Così Martino, ricordando le direttrici della politica estera italiana durante il suo Ministero, in un discorso pronunciato al Teatro "Valle" di Roma il 2 febbraio 1958. Il testo del discorso è pubblicato in MARTINO, *Verso l'avvenire*, cit.

¹⁰ GAETANO MARTINO, discorso del 22 dicembre 1954, in GAETANO MARTINO, *Discorsi parlamentari*, Camera dei Deputati 1977. La maggior parte dei discorsi pronunciati da MARTINO come ministro degli Esteri sono stati raccolti in GAETANO MARTINO, *Per la libertà e la pace*, Firenze 1957.

avviso — avrebbe potuto condurre all'unità. Fu questa consapevolezza che gli consentì di aderire senza difficoltà alle proposte del Benelux. "Quello che non abbiamo voluto a Messina e nelle successive conferenze — dirà in seguito — è stato di non mettere il carro dell'unificazione politica avanti ai buoi dell'unione economica"¹¹. Mercato comune avrebbe voluto dire moneta comune, ministro delle finanze comune, governatore della banca centrale comune e, quindi, governo comune. Questo sarebbe stato il percorso inevitabile. E questo avrebbe sottolineato nel '57 Malagodi, intervenendo alla Camera nel dibattito sui Trattati del Mec e dell'Euratom. "Quando avremo in comune l'acciaio, il carbone, l'energia atomica (...), la moneta comune e con essa un governo comune, responsabile davanti all'assemblea europea eletta direttamente dai popoli, appariranno logici, indispensabili, urgenti"¹².

Per quanto concerne l'atteggiamento del partito socialdemocratico, Saragat si era reso conto che, per assicurare la continuità della tradizione democratica del socialismo italiano, occorreva inserire l'Italia nel sistema atlantico e per questo aveva condotto una parte dei socialisti italiani all'alleanza con la Democrazia cristiana e gli altri partiti filoatlantici. Si era battuto quindi con vigore per far accettare ai socialisti italiani la partecipazione dell'Italia all'Alleanza atlantica, spiegando che quella scelta di campo non significava alcuna rinuncia all'idea socialista, ma era strettamente condizionata dall'esigenza di sicurezza del paese, minacciato dalle velleità egemoniche dell'Unione Sovietica. "Abbiamo firmato perché abbiamo avuto paura, letteralmente paura, per l'autonomia del nostro paese, per la libertà della nostra patria" (...). "Se la Russia non si fosse presentata con il volto minaccioso di chi vuole invadere gli altri paesi, non saremmo ricorsi a quello strumento"¹³.

¹¹ GAETANO MARTINO, discorso del 18 gennaio 1957, in *Discorsi parlamentari*, cit.

¹² "La Tribuna", 14 marzo 1957.

¹³ Così Saragat nel discorso alla Camera il 7 luglio 1950, in GIUSEPPE SARAGAT, *Quaranta anni di lotta per la democrazia. Scritti e discorsi 1925-1965*, a cura di GIUSEPPE PRETI e ITALO DE FEO, Torino 1965.

L'Unione europea non era la risposta al problema della pace. L'equilibrio delle forze tra i due blocchi bastava in quel momento a garantirla e solo la democratizzazione all'interno dei singoli paesi e, soprattutto, di quelli legati all'Unione Sovietica avrebbe annullato ogni possibilità di ricorso alla guerra. "Il disarmo generale e controllato — affermava Saragat — che permetterà di fondare la pace su basi stabili si avrà quando ci sarà l'evoluzione democratica dei paesi sovietici"¹⁴.

L'obiettivo prioritario della politica estera italiana avrebbe dovuto essere "lo sviluppo della cooperazione economica, sociale e della consultazione politica tra le potenze dell'Alleanza atlantica". L'unità tra i paesi del continente, anche se "da sola" non sarebbe stata sufficiente "a risolvere il profondo antagonismo"¹⁵ che lacerava il mondo, avrebbe potuto rappresentare un elemento positivo nel quadro della distensione internazionale. Essa rappresentava però, soprattutto, un'importante opportunità economica. "Vediamo nella cooperazione europea — notava — un mezzo per risolvere gradualmente i problemi di struttura del nostro paese e per contribuire a risolvere il problema della nostra disoccupazione e del livello di vita della nostra classe lavoratrice"¹⁶.

La scelta europeista era, quindi, parte integrante del programma di politica estera. Il partito socialdemocratico avrebbe dovuto assumersi "decisamente la direzione della lotta per realizzare un'Europa forte e unita nella libertà"¹⁷. Ma, al di là delle affermazioni di principio e del consenso parlamentare alle scelte europeiste del governo, i socialdemocratici si dimostrarono, come evidenzia anche la stampa di partito, abbastanza distratti nei confronti del processo d'integrazione europea. La Conferenza di Messina passò quasi inosservata come pure le altre vicende che

¹⁴ *Ibid.*, discorso alla Camera del 24 luglio 1953. Al riguardo si veda anche "La Giustizia", 25 ottobre 1956.

¹⁵ GIUSEPPE SARAGAT, *Il problema della pace*, Roma s.d.

¹⁶ Dal discorso al X congresso del Psdi, 31 gennaio 1956, in SARAGAT, *Quaranta anni di lotta per la democrazia* cit.

¹⁷ *Il Psdi di fronte alla situazione internazionale*, documento approvato dalla direzione del partito nel maggio 1956, pubblicato in UMBERTO RIGHETTI, *Contributo a una storia della socialdemocrazia italiana*, Roma 1962.

portarono alla firma dei Trattati di Roma, mentre veniva costantemente affermata la necessità dell'Alleanza atlantica. Di fronte agli avvenimenti del '56, Saragat scriveva che la lezione che si doveva trarre sul piano della politica estera era la necessità di una "ferrea unione tra tutte le potenze libere dell'Occidente", americani compresi, in modo da rendere i legami più "intimi, profondi, indissolubili, sia nel settore militare che in quello economico e politico"¹⁸. Nel luglio del '58 ribadiva che l'Europa, comprensiva della Gran Bretagna, avrebbe potuto essere una tappa verso la realizzazione dell'obiettivo finale: "la Comunità atlantica"¹⁹.

Atlantismo ed europeismo erano i due momenti fondamentali della politica estera anche di Ugo La Malfa. Il rapporto tra le due opzioni era, per altro, inverso a quello stabilito da Saragat. Come scrive Compagna, "l'Alleanza atlantica era da lui sentita per molti versi come tramite all'Europa"²⁰. Egli mosse aspre critiche alla scelta strategica di Martino poiché, come i federalisti spinelliani, riteneva che non solo i progressi nell'integrazione economica non avrebbero provocato progressi corrispondenti sul piano dell'unità politica, ma anche che l'unificazione economica non avrebbe potuto giungere a compimento senza una moneta europea e un governo europeo. "Per arrestare la discesa dell'Europa sul pendio della decadenza — sosteneva La Malfa — il punto essenziale è la delega della sovranità a un potere federale"²¹.

Prima dell'apertura della Conferenza di Messina, La Malfa insieme a Giuseppe Caron (Dc) — in rappresentanza rispettivamente dei gruppi parlamentari federalisti del Parlamento e del Senato — e a Luciano Bolis, vicesegretario del Mfe, consegnava

¹⁸ "La Giustizia", 7 novembre 1956.

¹⁹ Saragat nel discorso alla Camera il 18 luglio 1958, in SARAGAT, *Quaranta anni di lotta per la democrazia* cit.

²⁰ LUIGI COMPAGNA, *Atlantismo ed europeismo in Ugo La Malfa*, in "Archivio Trimestrale", IX, n. 4, ottobre-dicembre 1983. Per il pensiero europeistico di La Malfa si veda anche UGO LA MALFA, *Contro l'Europa di De Gaulle. Scritti e discorsi*, a cura di ACHILLE BATTAGLIA, Milano 1964.

²¹ UGO LA MALFA, *Considerazioni economiche sull'Unione europea*, in C. GROVE HAINES (a cura di), *L'integrazione europea*, Bologna 1957. Si veda anche UGO LA MALFA, *La politica in Italia 1946-1962*, Milano 1962.

ai sei ministri della Ceca un promemoria della direzione nazionale del Movimento federalista. E fu lui a illustrare il documento, in cui si chiedeva la costituzione di un'autorità politica sovranazionale.

La posizione di La Malfa nei confronti del processo d'integrazione europea era largamente condivisa all'interno del partito²². La stampa dedicava ampio spazio ai problemi europei, sostenendo costantemente l'idea federalista. I risultati della Conferenza di Messina non potevano quindi raccogliere consensi entusiastici tanto che, in polemica con il "rilancio europeo", un fondo de "Il Pensiero Mazziniano" portava il titolo *Regresso europeo*. A Messina non era emersa la volontà di conferire i poteri a un'autorità sovranazionale "democraticamente controllata", né valevano a mascherare il regresso "le alleanze militari o i propositi retorici di rilancio europeo palleggiati da una conferenza all'altra, né la faticosa costruzione di integrazione per settori limitati"²³. Anche "La Voce Repubblicana", l'organo ufficiale del partito, commentava più o meno negli stessi termini i risultati della Conferenza. L'esperienza dei vari organismi intergovernativi stava a dimostrare che, "senza una chiara impostazione istituzionale di natura sovranazionale", anche i progetti di Messina si sarebbero "ridotti a semplici enunciazioni programmatiche, prive di ogni valore reale sul piano delle realizzazioni concrete"²⁴. Perché l'Europa potesse avviarsi verso la sua progressiva unificazione era necessario, come scriveva Mary Tibaldi Chiesa, percorrere un'altra strada. Occorreva offrire al popolo la possibilità di esprimersi, attraverso libere elezioni, per la convocazione di un'Assemblea costituente europea²⁵.

²² Al riguardo si vedano *I repubblicani, l'unità europea, il federalismo*. Dossier Europa, a cura di GIOVANNI SPADOLINI, "I documenti de 'La Voce Repubblicana', gennaio 1984; GIOVANNI SPADOLINI (cura di), *Per l'unità europea: dalla "Giovine Europa" al "Manifesto di Ventotene"*, Firenze 1984; *Euro-peismo repubblicano*, antologia a cura di M. SCIOSCIOLI, M. BILLI e G. TORLONTANO, Roma 1984.

²³ *Regresso europeo*, in "Il Pensiero Mazziniano", 15 novembre 1955.

²⁴ "La Voce Repubblicana", 9 giugno 1955.

²⁵ "Il Pensiero Mazziniano" cit.

Più complessa la situazione all'interno della Dc. Questo fatto, insieme al ruolo ben più importante che la Democrazia cristiana occupava nello schieramento delle forze di governo, comporta un'analisi più ampia.

L'azione politica di De Gasperi volta al conseguimento dell'unità dell'Europa è nota²⁶. Va ricordato come quell'azione portò a un passo dall'unione attraverso l'inserimento dell'art. 38 nel progetto di trattato istitutivo della Ced. Tale articolo conteneva precisi impegni e precise scadenze al fine di garantire alla Comunità di difesa un quadro politico istituzionale che non escludeva la soluzione federale. L'affossamento della Ced all'Assemblea nazionale francese nel luglio del '54, che trascinava con sé, quindi, anche il progetto della Comunità politica, faceva sì che il processo d'integrazione entrasse in una fase di stasi. Cadevano i programmi federalisti, con l'Ueo si dava vita al riarmo tedesco e la morte di Stalin dava l'impressione della fine della guerra fredda e quindi di una distensione tra i due blocchi. Il mutamento del quadro internazionale e in Italia la scomparsa di de Gasperi segnavano un'autentica svolta nella politica democristiana, caratterizzata da una maggior accentuazione dei temi atlantici rispetto a quelli dell'unificazione europea²⁷.

Questa svolta coincideva con l'assunzione della segreteria del partito da parte di Amintore Fanfani e con l'elezione di Giovanni Gronchi alla presidenza della Repubblica. È proprio a questi due personaggi che si rivolgeva la maggior attenzione dei giornali di

²⁶ Per quanto riguarda la politica europeistica di De Gasperi si vedano, in particolare, MARIA ROMANA CATTI DE GASPERI, *La nostra patria: il pensiero europeistico di Alcide De Gasperi*, Milano 1969; e *id.* (a cura di), *De Gasperi e l'Europa: scritti e discorsi*, Brescia 1979; GIULIO ANDREOTTI, *De Gasperi e il suo tempo*, Milano 1956; ADSTANS (PAOLO CANALI), *Alcide De Gasperi nella politica estera italiana 1944-1953*, Milano 1953; PIETRO PASTORELLI, *La politica europeistica di De Gasperi*, in "Storia e politica", 1984, fasc. 3, ripubblicato in UMBERTO CORSINI-KONRAD REPGEN (a cura di), *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia*, Bologna 1984; DANIELA PREDÀ, *De Gasperi e l'articolo 38 della Ced*, in "Il Politico", n. 4, 1989.

²⁷ Al riguardo si veda SEVERINO GALANTE, *Alla ricerca della potenza perduta: La politica internazionale della Dc e del Pci negli anni Cinquanta*, Bari 1990.

partito. Così i viaggi all'estero del presidente della Repubblica e l'attivismo internazionale del segretario politico del partito occupano su "Il Popolo" uno spazio ben maggiore di quello dedicato alla presentazione del *Memorandum Spaak* ai ministri degli Esteri della Ceca, riuniti a Parigi il 10 maggio 1955. Quest'ultima notizia — significativamente — veniva data solo dieci giorni dopo e in una breve nota informativa relegata in ultima pagina. Anche l'interesse per la Conferenza di Messina veniva presto abbandonato lasciando più ampio spazio alle elezioni regionali siciliane.

Più ampio invece il dibattito sulle riviste, dibattito che consente di mettere in luce l'esistenza all'interno del partito di posizioni diverse nei confronti dell'Europa. Al di là delle affermazioni di principio, che accomunano tutti i democristiani nell'auspicare l'unità del Vecchio continente²⁸, emergono scelte strategiche differenti, che il più delle volte identificano diverse valutazioni politiche. Queste, per altro, sembrano appartenere a scelte più individuali che non di corrente o di gruppo anche se non si può non registrare una diversa attenzione al problema europeo da parte delle singole riviste.

"La Discussione", la rivista pubblicata settimanalmente dalla Dc e diretta da Mariano Rumor, non appare particolarmente sensibile alle tematiche europee: pochi articoli e una rubrica di politica estera in cui trovano spazio i fatti europei insieme agli altri di politica internazionale. La rivista esprimeva la linea politica del segretario, per il quale l'Europa non rappresentava l'interesse prioritario. Va detto, inoltre, che la Conferenza di Messina non appariva per nulla diversa dai soliti incontri a livello governativo che ormai caratterizzavano l'Europa dei Sei. "Poco o nulla si è concluso, ma nulla è pregiudicato" — si legge ne "La Discussione"²⁹. L'obiettivo dell'unità dell'Europa per Fanfani non era più

²⁸ Le motivazioni di fondo di carattere storico-culturale che stanno alla base della scelta europeista delle forze cattoliche in Italia sono state messe in evidenza da GIORGIO RUMI, *L'Europa malgrado tutto. Ambienti cattolici e Trattati di Roma*, in *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, a cura di ENRICO SERRA, Milano 1989.

²⁹ "La Discussione", 12 giugno 1955.

un obiettivo politico come per De Gasperi, ma un nebuloso punto di arrivo del processo d'integrazione europea. "L'atto politico dell'integrazione tra i popoli e i paesi — affermava Fanfani — non può essere l'antefatto, ma deve essere la consacrazione di una fusione che è già molto avanti negli spiriti e nelle cose. Quindi tocca anche a noi preparare spiriti e cose al momento in cui l'atto politico consacrerà l'integrazione raggiunta"³⁰. Alla domanda quali fossero le vie e secondo quali modi si dovesse proseguire l'azione a favore dell'integrazione europea, Fanfani rispondeva che due erano le cose necessarie da fare: "consolidare ed estendere ad altri settori quali quello dell'energia atomica o, per lo meno, dei trasporti gli accordi economici esistenti tra i sei paesi" e divulgare "l'idea europeista"³¹. Ancora, al congresso delle *Nouvelles équipes internationales* nel mese di ottobre, se da una parte enfaticamente affermava che "l'unità dell'Europa non è un bel disegno politico che possa attendere", dall'altra demandava a un non ben definito futuro la sua realizzazione, sostenendo che "nessuna forma d'integrazione, di federazione, d'unione politica" avrebbe potuto imporsi se non fosse stata "confortata dalla coscienza dei popoli". I parlamentari, i governi, le burocrazie sarebbero stati "responsabili fino a un certo punto del fallimento dell'Europa", poiché era l'opinione pubblica che contava e su di essa si sarebbe dovuto agire "per sospingere l'idea Europa verso la sua maturazione"³². Integrazione per settori e "incitamento della coscienza dei popoli", questi sembrano essere i punti centrali del pensiero di Fanfani sull'Europa. Ve ne è però anche un terzo: Europa con la Gran Bretagna, forse perché — si potrebbe osservare con un pizzico di malignità — coinvolgere il paese più antieuropeista voleva dire necessariamente rallentarne la marcia.

³⁰ *Ibid.*, 8 gennaio 1956.

³¹ "Civitas", agosto 1955.

³² Dal discorso di Fanfani pronunciato a Strasburgo durante il congresso delle *NEI* e pubblicato in "La Discussione", 23 ottobre 1955. Le *NEI*, organizzazione internazionale dei partiti democratici cristiani, nate a Lucerna nel 1947, si trasformarono nel 1965 in Unione europea dei democratici cristiani. Al riguardo si veda ANGELO BERNASSOLA (a cura di), *Democrazia cristiana realtà internazionale*, Roma 1968.

Tra il 1955 e il 1956 la rivista conduceva un'inchiesta sull'europeismo. La domanda che veniva posta era la seguente: "Quali concrete iniziative potrebbero essere utilmente adottate in Italia per formare nel popolo una coscienza europeista?". Se Fanfani e con lui, tra gli altri, Enrico Mattei rispondevano che bisognava innanzitutto diffondere l'idea europeista "facendo conoscere l'Europa ai ceti più attivi, agli studenti, agli operai"³³, Enzo Giacchero rispondeva che non era tanto la coscienza europeista che avrebbe potuto portare agli Stati Uniti d'Europa quanto l'azione diretta dei parlamenti. "Forse che la Ceca — scriveva — ha atteso per nascere che fosse giunto a maturazione dell'opinione pubblica quell'ideale? (...) Non escludo che l'ideale di un'Europa unita possa essere realizzato formando nei popoli una coscienza europeista (...), ma gli Stati Uniti d'Europa come realtà politica, come nuova forma costituzionale non possono realizzarsi che con il coraggio politico di élites, ripeto anche larghe e di cui un raggruppamento caratteristico è quello dei Parlamenti"³⁴.

Posizioni diverse rispetto a quella del segretario politico si possono trovare, soprattutto, in altre due riviste democristiane che dedicano al tema dell'unità europea maggior attenzione di quello dedicato dagli organi di partito. Si tratta di "Concretezza", la rivista diretta da Giulio Andreotti, e di "Civitas", diretta da Paolo Emilio Taviani.

Nella prima, numerosi sono gli articoli di fondo dedicati al tema dell'unità del Vecchio continente e una rubrica informa con regolarità il lettore sulla politica europea. Costante è il richiamo a de Gasperi e alla validità della sua scelta di battersi per la realizzazione dell'unità politica attraverso la creazione di poteri sovranazionali. "Oggi si discute ancora — scriveva Andreotti — se all'unità europea giovino di più le intese di natura direttamente diplomatica o gli accordi economici per mercati associati. De Gasperi sostenne sempre la validità essenziale di un'idea politica supernazionale"³⁵. Era quindi ovvio che i risultati della Conferen-

³³ "La Discussione", 25 dicembre 1955.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ GIULIO ANDREOTTI, *Un insegnamento che rimane*, in "Concretezza", 15 agosto 1955.

za di Messina non apparissero “folgoranti” anche se, comunque, rappresentavano un “tentativo utile e fecondo”³⁶ per riprendere quel processo che il fallimento della Ced sembrava aver arrestato. Solo la Ceca rappresentava un risultato pienamente positivo, poiché era l’unica istituzione che conservava quel carattere “supernazionale” che realizzava “sul piano pratico l’idea di una più intima unione fra gli Stati”³⁷.

Anche in “Civitas” l’interesse per l’Europa appare particolarmente vivo. Subito dopo Messina un intero numero era dedicato ai problemi europei. Ciò che veniva spesso messo in luce nei diversi articoli non erano tanto i risultati della Conferenza — che non apparivano di particolare rilievo — quanto il necessario conseguimento dell’unità politica e non solo economica dell’Europa. Così, Lodovico Benvenuti, presidente del “gruppo parlamentare italiano per il rilancio europeo”, scriveva: “Ora è convinzione generale che solo delle istituzioni europee che vincolino stabilmente i paesi sul piano politico, potranno rappresentare una sufficiente garanzia per la irreversibilità di un processo radicale d’integrazione economica”³⁸. Così, ancora, Alberto Folchi, sottosegretario al Ministero degli Esteri, notava che “il settore nel quale sembra esservi attualmente una più immediata necessità di progresso non è tanto quello economico, quanto quello politico, che è il meno avanzato (...). È necessario a questo scopo procedere sulla via dell’integrazione politica, superando le difficoltà che — specialmente per taluni paesi — ha presentato l’accettazione del principio di sopranazionalità, che pure è necessario per realizzare compiutamente ed efficacemente l’unità politica dell’Europa”³⁹. Anche Paolo Emilio Taviani si esprimeva nello stesso senso. In un articolo, in cui metteva in luce la necessità dell’unità politica del continente come risposta alla crisi del sistema degli Stati nazionali, egli affermava anche che non si trattava di una

³⁶ LODOVICO MONTINI, *L’Europa in rilancio*, in “Concretezza”, 15 luglio 1955.

³⁷ “Concretezza”, rubrica “Un mese nel mondo”, 15 giugno 1955.

³⁸ LODOVICO BENVENUTI, *Precedenti e prospettive del “rilancio europeo”*, in “Civitas”, agosto-settembre 1955.

³⁹ ALBERTO FOLCHI, *Motivi attuali dell’eupeismo*, in “Civitas”, agosto-settembre 1955.

meta lontana, se non addirittura di un sogno utopistico. L'Europa occidentale, scriveva, "è, invece, sul piano politico (che è quello che ci interessa) una realtà possibile". Per far questo non bisognava volere ora e a tutti i costi associare la Gran Bretagna poiché non c'era da sperare, "almeno per il prossimo futuro", in una sua piena partecipazione a organismi europei sopranazionali⁴⁰.

Nell'ambito della stampa cattolica — e, in quanto tale, espressione a quei tempi di atteggiamenti che politicamente si esprimevano nella Democrazia cristiana — un'altra pubblicazione si occupava di Europa ponendo l'accento soprattutto sul problema politico. Si tratta di "Civiltà Cattolica", la rivista dei Gesuiti⁴¹. Sia il Trattato di Bruxelles che gli accordi di Parigi rappresentavano per Padre Messineo — cui si deve gran parte degli articoli riguardanti questo tema — un regresso rispetto alla Ced, poiché il principio della "sovranità dello Stato" nell'Ueo rimaneva "integro senza intrinseca attenuazione"⁴². L'integrazione vera si sarebbe potuta ottenere soltanto salendo "sul piano sopranazionale, accettando i vincoli e le obbligazioni" che derivavano "da una vita organicamente societaria", non solo "consensuale e contrattualistica, ma anche comunitaria della sovranità". Le intese economiche, per quanto estese come la realizzazione di un mercato comune, avrebbero potuto rappresentare "un punto di partenza, un inizio promettente per preparare ulteriori sviluppi" sulla strada della "federazione europea", ma avrebbero avuto poco valore se non fossero state dirette a portare a maturazione il processo di unità politica⁴³. "L'idea degli Stati Uniti d'Europa — continuava — non è una di quelle idee che si possono lasciar cadere nell'oblio, perché la sua attuazione non è un suggerimento

⁴⁰ PAOLO EMILIO TAVIANI, *Unità dell'Europa*, in "Civitas", agosto-settembre 1955.

⁴¹ Al riguardo si veda ENNIO DI NOLFO, *La "Civiltà Cattolica" e le scelte di fondo della politica estera italiana nel secondo dopoguerra*, in "Storia e politica", X, 1971, pp. 187-239.

⁴² ANTONIO MESSINEO S.I., *L'Unione dell'Europa occidentale*, in "Civiltà Cattolica", quad. 2512, 12 febbraio 1955.

⁴³ MESSINEO, *Dal Trattato di Bruxelles agli accordi di Parigi*, in "Civiltà Cattolica", quad. 2510, 8 gennaio 1955.

di vedute astratte, ma un'esigenza di vita imposta dalle odierne condizioni politiche, sociali ed economiche". Si può dunque capire come Messineo potesse scrivere che i politici erano diventati "troppo prudenti, forse nel timore di andare incontro a nuovi fallimenti", e non si prevedesse quando "alla situazione statica presente" sarebbe potuto succedere "di nuovo il movimento"⁴⁴. Nessun rilievo pertanto veniva dato alla Conferenza di Messina, i cui risultati apparivano deludenti.

Se comune era tra le forze cattoliche l'auspicio di una più stretta unione tra i paesi europei per almeno due ordini di motivi — la prosperità economica e la paura del comunismo —, al loro interno esistevano dunque posizioni differenti rispetto alla forma di questa unione, nonché ai tempi e ai modi per realizzarla. Queste posizioni identificavano obiettivi diversi per quanto riguardava la politica estera del paese e, quindi, il suo ruolo internazionale. Chi vedeva nella scelta europea dell'Italia il principale obiettivo si faceva sostenitore dell'unificazione politica a breve scadenza. Chi invece, come Fanfani, vedeva per l'Italia un ruolo autonomo sul piano internazionale, sosteneva la priorità dell'unificazione economica, collocando l'obiettivo dell'unità politica in un futuro non prossimo e individuando nella pressione psicologica sui popoli il mezzo per realizzarla.

Restava comunque ferma la posizione del partito favorevole al "rilancio europeo". Così, il 21 agosto, il consiglio nazionale democristiano confermava nello sviluppo della politica d'integrazione europea l'obiettivo per raggiungere il quale ci si doveva impegnare. Il 15 ottobre, la direzione centrale, approvando i criteri d'azione per una ripresa europeistica precisati dal segretario politico al congresso delle *NEI*, esprimeva il voto che si sviluppasse e si approfondisse, "senza esitazione e con la partecipazione di tutte le forze desiderose di contribuirvi, l'azione per la graduale realizzazione nell'Europa libera di una Comunità" che fosse "esempio di pacifica convivenza, di mutua solidarietà e di pro-

⁴⁴ MESSINEO, *L'integrazione europea*, in "Civiltà Cattolica", quad. 2517, 30 aprile 1955.

gresso economico e sociale” e che recasse “un contributo di pace all’interno del continente e del mondo”⁴⁵.

Il 1956 fu un anno importante nella definizione delle linee di politica estera da parte del maggior partito di governo⁴⁶. La crisi di Suez sembrava aprire nuovi spazi all’azione politica internazionale dell’Italia. Se tutto il partito condivideva l’idea che la salvezza del paese fosse connessa all’unificazione europea, si faceva però sempre più strada l’opinione che il suo ruolo internazionale non dipendesse esclusivamente da essa. L’Italia poteva e doveva proporsi come raccordo fra l’Ovest e il Sud del mondo, in particolare con i paesi arabi. Qui c’era lo spazio e insieme la giustificazione per la ricerca di un nuovo ruolo internazionale. La Dc di Fanfani, pur restando fedele all’Alleanza atlantica, voleva ritagliare all’Italia un ruolo di potenza mediterranea, ribadendo il suo impegno in Europa, ma rivendicando anche il diritto a svolgere un ruolo decisivo per l’Occidente in altre aree, soprattutto là dove le altre potenze occidentali si dimostravano incapaci di rinnovarsi.

I temi europei, infatti, non sembrano essere all’ordine del giorno sulla stampa democristiana, neppure nelle riviste che si erano dimostrate più sensibili, anche se l’adesione al progetto europeo da parte del partito veniva costantemente confermata. Così, il 1° gennaio 1956, la direzione dava mandato al segretario politico di aderire al *Comité d’action pour les Etats-Unis d’Europe*, affinché al suo interno sostenesse “l’opportunità di promuovere una solidale, costruttiva intesa tra gli Stati d’Europa”, che conducesse a un intenso sviluppo delle ricerche nucleari in Italia e negli altri paesi del continente” e garantisse “l’utilizzazione dell’energia nucleare per scopi produttivi”⁴⁷. All’adesione di Fanfani si unirono, come ricorda Monnet, anche quelle di La Malfa e di Malagodi⁴⁸. Il 17 settembre, sempre la direzione del partito dava

⁴⁵ Dal discorso di Fanfani, del 5 febbraio 1957, al consiglio nazionale della Dc sull’Euratom e il Mercato comune, pubblicato in “Il Popolo”, 6 febbraio 1957.

⁴⁶ Al riguardo si veda AMINTORE FANFANI, *Autunno 1956. La Dc e i problemi internazionali*, Roma s.d.

⁴⁷ Dal discorso di Fanfani al consiglio nazionale della Dc il 5 febbraio 1957 cit.

⁴⁸ JEAN MONNET, *Cittadino d’Europa*, Milano 1978, p. 328.

mandato al suo segretario politico di appoggiare in seno al *Comité* una deliberazione che sollecitasse i sei paesi della Ceca "a promuovere rapidamente sia la costituzione del Mec, sia la costituzione del 'pool' per l'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare"⁴⁹. L'adesione al progetto del pool atomico e al processo d'integrazione europea veniva riproposta anche nella relazione del segretario al VI congresso nazionale del partito.

L'avvicinarsi della firma dei Trattati di Roma, avvenuta il 25 marzo 1957, faceva riaccendere l'interesse per i problemi europei. Il gruppo democristiano al Senato, nel gennaio del '57, presentò una mozione, poi approvata, che reca come prima firma quella di Santero e che venne sottoscritta anche dai parlamentari liberali, socialdemocratici e repubblicani. "Il Senato — si legge — constatato che l'elaborazione dei trattati per il Mec e l'Euratom è entrata nella fase risolutiva, allo scopo che le due nuove istituzioni segnino un effettivo passo verso l'unità politica degli Stati membri, impegna il governo ad adoperarsi affinché a) l'organo predisposto all'attuazione di ciascun trattato abbia sufficienti poteri di decisione, b) le due nuove istituzioni europee unitamente con altre già esistenti abbiano un'unica assemblea parlamentare con effettivi poteri"⁵⁰. Illustrando la mozione, Santero sottolineava che, assieme agli innegabili e importantissimi progressi sulla strada dell'unificazione economica che si sarebbero realizzati con i due trattati, in difetto di un effettivo progresso anche per ciò che concerneva l'unità politica si sarebbe rischiato di ostacolare e sminuire i risultati della prima. "La buona volontà necessaria per giungere ad accordi economici — affermava Santero — quando si riferisce a rapporti fra nazioni deve avere sempre una base ed un presupposto d'intesa politica"⁵¹.

Il 4 e 5 febbraio, si riuniva a Roma il consiglio nazionale che approvava una mozione nella quale si confermava la validità della politica d'integrazione e di unità europea nel quadro della solidarietà occidentale e s'incoraggiava il governo dell'on. Segni a "proseguire i suoi sforzi — così si legge — affinché i Trattati dell'Euratom e del Mercato comune acquistino la forma che li

⁴⁹ Dal discorso di Fanfani del 5 febbraio 1957 cit.

⁵⁰ "Il Popolo", 26 gennaio 1957.

⁵¹ *Ibid.*

renda capaci di garantire, con Autorità aventi adeguati poteri ed assemblee unificate, un'efficace azione delle nuove comunità"³².

Se confrontiamo queste prese di posizione con quelle assunte da esponenti democristiani nell'Assemblea ad hoc, non si può che registrare una forte caduta d'impegno. Questa è certamente da imputarsi al fatto che allora vi era stata l'opera di un politico d'eccezione come de Gasperi. Ma ciò che colpisce è che in questa occasione la relativa disattenzione di un partito dalle forti tradizioni europeistiche come la Dc contrasta nello stesso periodo con un impegno decisamente più marcato persino di un ministro degli Esteri come Martino, che certamente non poteva vantare le credenziali federaliste di un Luigi Einaudi. Questo fatto può forse spiegarsi ricordando un'osservazione di Mario Albertini secondo il quale mentre i governi, pur nella limitata prospettiva della collaborazione intergovernativa, erano in qualche modo costretti a occuparsi del problema europeo, perché quotidianamente registravano l'inadeguatezza dello Stato nazionale rispetto ai problemi della sicurezza e dello sviluppo economico, il dibattito politico rimaneva costantemente imbrigliato e condizionato dal quadro nazionale della lotta politica³³. Una lotta che implicava il riferimento all'Europa solo in situazioni eccezionali e, comunque, sempre in modo strumentale. Analogo rilievo può essere svolto con riferimento alle forze sociali e, ciò che è ancor più grave, a quelle della cultura. Tutto ciò in astratto non avrebbe dovuto più verificarsi dopo l'elezione del Parlamento europeo. Chi si aspettava che le cose andassero così è rimasto deluso, ma ciò ben si spiega solo che si tenga presente che, a dispetto dell'elezione europea, la lotta politica rimane ancora nazionale, perché non è stata portata a compimento la costruzione costituzionale dell'Unione. Ciò sta semplicemente a confermare che il processo avviato a Messina è ancora ben lontano dalla sua conclusione.

³² "Civitas", marzo 1957. L'obiettivo dell'unità europea era parte integrante del programma della Dc anche per il quinquennio 1958-63. Al punto 6 si faceva riferimento all'opportunità di dare vita a un'assemblea comune direttamente eletta, in grado di garantire gli sviluppi del processo di unificazione politica. Cfr. GIOVANNI DI CAPUA, *Le carte democristiane*, Roma 1972.

³³ Si veda MARIO ALBERTINI, *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo*, in "Il Federalista", n. 4, novembre 1976, pp. 207-9.

MAURO MAGGIORANI

L'atteggiamento delle forze della sinistra in Italia

La Conferenza di Messina del giugno '55 nasceva nel clima di distensione che era andato progressivamente sviluppandosi dopo la morte di Stalin; alle spalle vi era un inquieto decennio, segnato da antagonismi ideali e militari, dove lo scontro aperto e violento tra due modelli politici, sociali ed economici opposti (l'uno capitalista, con al centro gli Stati Uniti, l'altro socialista, guidato dall'Unione Sovietica) si era, di fatto, sostituito al più *conciliante* principio delle "sfere di influenza" uscito dall'incontro di Yalta. Dopo l'esperienza della guerra e le speranze della Liberazione l'irrigidirsi delle relazioni internazionali aveva infatti costretto i singoli Stati europei, dell'Est come dell'Ovest, a una forzata armonizzazione della politica estera e a una normalizzazione di quella interna con l'isolamento o l'azzeramento (nel blocco socialista ma anche, limitatamente ai partiti comunisti, in alcuni paesi occidentali) delle opposizioni. Spaccato il mondo in due parti la divisione era poi corsa all'interno di ogni paese: da un lato le forze socialiste (tenute, nel caso di quelle comuniste, al rispetto della visione manichea del mondo fissata da Andrej Zdanov nel rapporto introduttivo alla costituzione del Cominform), dall'altro quelle liberal-democratiche, laiche e cattoliche. Ciò valse in Italia più che altrove, in quanto vi agiva il più consistente partito comunista dell'Europa occidentale¹ dal 1943 stretto in un nuovo «patto

¹ Il peso di questo "trasferimento" delle tensioni internazionali su scala nazionale risultava in modo evidente dalle parole utilizzate da Togliatti nel

d'unità d'azione» con il Partito socialista (condizione questa assolutamente originale nel panorama europeo)². In questo quadro i progetti federalisti formulati negli anni della guerra, non riuscirono a consolidarsi in progetti politici dal peso specifico reale e finirono col diventare strumenti di stabilizzazione e radicamento della scelta occidentale dei paesi liberati dalle forze anglo-americane. Nel volgere di pochi anni il nostro paese — ineluttabilmente *coinvolto*³ in tutte le iniziative internazionali — divenne un *habitat* politico ostile alle forze di sinistra chiamate, quotidianamente, a declinare fedeltà nazionali e internazionali inconciliabili.

Il breve richiamo al «contesto storico» non è pleonastico; in virtù delle influenze zdanoviste e del montare della guerra fredda, in quel decennio, Pci e Psi (con lievi distinguo data la comune e incondizionata solidarietà all'Unione Sovietica)⁴ giudicarono ne-

rapporto presentato al consiglio nazionale del Pci dell'aprile 1953, laddove si rivendicava «la fine della guerra fredda non solo nei rapporti internazionali, ma in pari tempo e parallelamente all'interno del nostro paese, all'interno del popolo italiano». PALMIRO TOGLIATTI, *Per la fine della guerra fredda in Italia e nel mondo, per un governo di pace e di riforme sociali*, Rapporto al consiglio nazionale del Pci del 15-17 aprile 1953, Roma, Tip. Lugli, 1953, p. 30.

² Sulla peculiarità del socialismo italiano, tra anni Quaranta e anni Cinquanta, cfr. GIORGIO GALLI, *Storia del socialismo italiano*, Bari 1980. Sulla posizione subalterna tenuta da alcuni partiti socialisti nei confronti dei comunisti e sui ritardi che ciò ha comportato per tutta la sinistra europea cfr. GAETANO ARFÈ, *Presentazione*, in MARTA PETRICIOLI (a cura di), *La sinistra europea nel secondo dopoguerra (1943-1949)*, Firenze 1981. Utili indicazioni sulle idee che animavano la corrente di «Iniziativa socialista» e sul dibattito sviluppatosi in coincidenza della scissione di Palazzo Barberini sui temi europei sono presenti in DANIELA FELISINI, *1943-1957. Il Partito socialista italiano e l'integrazione europea*, in *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, vol. III, Roma 1987.

³ Non è qui possibile riprendere le diverse e contraddittorie spinte che, nell'immediato dopoguerra, motivarono le scelte di politica estera italiane (europeismo, atlantismo, liberismo, ma anche nazionalismo e anticomunismo). Per un quadro d'insieme si veda SERGIO PISTONE, *L'Italia e l'unità europea dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento europeo*, Torino 1982 e PIETRO PASTORELLI, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna 1987. Sul decennio '43-'53 cfr. ENNIO DI NOLFO, *Le paure e le speranze degli italiani 1943-1953*, Milano 1986.

⁴ Con un'unica quanto significativa eccezione durante la segreteria autonomista di Riccardo Lombardi (luglio 1948-maggio 1949).

gativamente tutte le iniziative di politica estera — ivi comprese quelle che si richiamavano ai principi dell'integrazione europea — considerate ree di accentuare la contrapposizione mondiale e di preparare la guerra contro i paesi socialisti. Combattuti tra richiami internazionalisti e cadute nazionaliste⁵, socialisti e comunisti combatterono (per ragioni schiettamente politiche) il Piano Marshall, seppure da angolazioni e con giudizi diversi: così che, mentre Nenni optò per una posizione critica ma non negativa⁶, Togliatti (conformemente alle tesi sovietiche) l'identificò come il primo passo mosso verso l'esiziale «divisione dell'Europa in due blocchi»⁷; più accesa e concorde l'opposizione, due anni più tardi, all'adesione dell'Italia all'Alleanza atlantica (malvista, per la verità, anche dalla sinistra Dc, da alcuni europeisti⁸ e dagli stessi Stati Uniti che l'accettarono principalmente per convenienze geopolitiche⁹), contro cui socialisti e comunisti condussero, con tutta probabilità, la più impegnativa battaglia politica del dopoguerra¹⁰.

⁵ Si veda al riguardo SEVERINO GALANTE, *L'autonomia possibile. Il Pci del dopoguerra tra politica estera e politica interna*, Firenze 1991, pp. 151 ss.

⁶ Il maggiore realismo socialista fu evidente soprattutto nei discorsi di Riccardo Lombardi che si curò di sgombrare il campo dalle demonizzazioni nei confronti del capitalismo americano e che sposò tesi vicine a quelle di Altiero Spinelli; cfr. FELISINI, *1943-1957. Il Partito socialista italiano e l'integrazione europea* cit., pp. 244-245.

⁷ PALMIRO TOGLIATTI, *Il "Piano" Marshall*, in "Rinascita", n. 6, giugno 1947, p. 139. Argomentazioni simili vennero usate anche in occasione della costituzione dell'Oece.

⁸ Fra cui Ernesto Rossi, mentre di diverso avviso era Spinelli; cfr. ALTIERO SPINELLI, *Diario europeo. 1948-1969*, a cura di EDMONDO PAOLINI, Bologna, Il Mulino, 1989, vol. I, p. 51.

⁹ SERGIO ROMANO, *Guida alla politica estera italiana. Dal crollo del fascismo al crollo del comunismo*, Milano 1993, p. 47.

¹⁰ Nella primavera del 1949 si svolsero imponenti manifestazioni in tutta Italia contro l'adesione alla Nato e, nel successivo mese di luglio (in prossimità della discussione parlamentare dove le forze di sinistra misero in atto un duro ostruzionismo), il Partito socialista italiano presentò una petizione sottoscritta da 6 milioni di persone a favore della pace. Ancora alcuni anni dopo, rammentando l'acceso confronto che si era sviluppato allora nel paese, Togliatti avrebbe sottolineato la drammaticità di uno scontro che aveva «approfondito e reso permanente, legandolo a posizioni internazionali dell'Italia, una grave scissione delle forze popolari e nazionali». PALMIRO TOGLIATTI, *Discorsi parla-*

Non di meno, fu avversata la partecipazione al Consiglio d'Europa, istituzione criticata dalla sinistra per la *duplice divisione* che veniva a sancire: geografica (paesi europei contro altri paesi europei) e sociale (cittadini contro cittadini a seconda del "credo" politico)¹¹.

Lo spirito che accompagnò la nascita di queste organizzazioni sovranazionali avallò la percezione che il processo d'unificazione in atto altro non fosse che un aspetto della politica americana in Europa; lettura che indusse la sinistra italiana a instaurare un nesso inscindibile tra il procedere dell'integrazione e l'avanzata dell'imperialismo cancellando, di fatto, ogni distinzione plausibile tra i concetti di *europaismo* e *atlantismo*. Ancora nel giugno 1955 Raffaello Uboldi (in un articolo complesso quanto nebuloso) rammentava sull'«Avanti!» come l'Europa occidentale «poco alla volta e quasi inavvertitamente, [avesse] ceduto agli altri le redini della propria storia», abdicando in tal modo al suo «naturale ruolo di mediazione fra l'Est e l'Ovest», accettando di vivere di dollari e idee americane e favorendo il successo di una «internazionale nera» che aveva realizzato l'Europa clericale¹². Una visione che, per la verità, non poteva dirsi completamente distorta, sia a

mentari 1952-1964, intervento del 17 ottobre 1952, Roma, Camera dei Deputati, 1984, p. 688. Sull'opposizione social-comunista all'Alleanza atlantica si veda DANILLO ARDIA, *Il Partito socialista e il Patto atlantico*, Milano 1976 e SEVERINO GALANTE, *La politica del Pci e il Patto Atlantico*, Padova 1973.

¹¹ Si veda, in particolar modo, l'intervento di GIUSEPPE BERTI in Camera dei deputati (d'ora in poi AC) serie Discussioni (d'ora in poi *Discussioni*), Prima Legislatura della Repubblica (d'ora in poi *I*), seduta del 12 luglio 1949, pp. 10264-10266.

¹² L'Europa — sosteneva Uboldi — soffocato il vigore resistenziale, spinte ai margini le masse e riconquistata dalla borghesia, aveva piegato le idee europeistiche ai bisogni americani, tedeschi e clericali. «Il piano Schuman e tutti gli altri organismi "europei", sia quelli realizzabili sia quelli destinati a rimanere allo stato di idee, ad altro non sono serviti che a giustificare l'esistenza di una Germania divisa e all'incontro con l'Occidente europeo. Per parecchi anni uomini come Bidault e Schuman in Francia, De Gasperi e Scelba in Italia, Adenauer e Von Brentano in Germania occidentale hanno pazientemente lavorato all'instaurazione di un'Europa unita sulla base del cattolicesimo, degli interessi di conservazione sociale, e della crociata anti-comunista». RAFFAELLO UBOLDI, *L'«internazionale nera»*, in "Avanti!", 1 giugno 1955.

livello del confronto politico interno (dove l'uropeismo era diventato la discriminante politico-ideologica su cui *testare* la scelta democratica e occidentale dei partiti, il passaggio obbligato per essere legittimati come partiti di governo), che delle relazioni interstatali, l'impegno europeo si era trasformato, non di rado, in un comodo *passé-partout* politico per riconquistare la stima e la credibilità perdute¹³.

Alle realizzazioni sovranazionali e ai tentativi federalistici, Pci e Pci risposero, sostanzialmente, in due modi: da un lato impegnandosi a fondo nel Movimento dei partigiani della pace¹⁴ — organismo che assorbì, sino almeno alla metà degli anni Cinquanta, ogni iniziativa internazionale delle forze di sinistra — allo scopo di superare la logica del confronto militare e bandire le armi atomiche, dall'altro contrapponendo una diversa idea d'Europa, ispirata alla trasformazione sociale ed economica del continente. Nel 1949 il segretario comunista — che non aveva risparmiato attacchi ai movimenti federalisti¹⁵ pur ammettendo

¹³ È stato Sergio Romano a utilizzare, ci pare acutamente, l'immagine del *passé-partout* per rendere le molteplicità di letture e utilizzi cui fu soggetto l'uropeismo; cfr. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana. Dal crollo del fascismo al crollo del comunismo* cit., p. 55.

¹⁴ Il Movimento dei partigiani della pace nasceva ufficialmente con il congresso di Parigi dell'aprile 1949; del comitato esecutivo (presieduto da Frédéric Joliot-Curie ed eletto nella prima riunione) facevano parte, tra gli altri, Nenni (vice-presidente con Saillant e altri), Emilio Sereni, Ambrogio Donini, Renato Guttuso, Fernando Santi e l'editore Giulio Einaudi. Per una storia del Movimento si veda RUGGERO GIACOMINI, *I partigiani della pace. Il movimento pacifista in Italia e nel mondo negli anni della prima guerra fredda*, Milano 1984.

¹⁵ Si veda l'editoriale *Federalismo europeo?* pubblicato su "Rinascita" del novembre 1948 — in cui Togliatti affermava: «nei convegni dei federalisti europei, molti già sono coloro che usano con lo stesso significato i due termini "Europa" e "Occidente", e il conte Sforza, che dell'uropeismo di questa lega sembra essere uno dei profeti, ha già escluso dal suo mondo europeo le pianure danubiane. A quando l'esclusione della pianura del Po (con tutti quei braccianti e mezzadri di color rosso, e con quelle tradizioni partigiane, certo se lo meriterebbe!), dei pozzi di carbone francesi, della "cintura rossa" parigina?» — e l'intervento al comitato centrale dell'aprile 1950 particolarmente duro contro Silone, Spinelli e Paolo Treves giudicati uomini non smarriti, «che fanno il trucco e servono il padrone». Archivio Partito comunista italiano

che potessero farvi parte europeisti in «buona fede» — aveva chiarito alla Camera che il *federalismo comunista* «nella misura in cui esiste[va]» era «indissolubilmente accoppiato» al socialismo; solo la trasformazione socialista della società avrebbe infatti permesso di raggiungere l'unificazione «del mondo economico e quindi del mondo politico e sociale europeo»¹⁶. Formulazione di chiara matrice marxista¹⁷ che trovava, d'altra parte, riscontro anche nel Partito socialista.

Questo quadro di riferimento resse sino alla metà degli anni Cinquanta quando, dopo l'ennesima battaglia "anti-imperialista" contro la Ced e le forti critiche al riarmo tedesco attuato con l'Ueo (sollevate anche dai democristiani Ugo Bartesaghi e Mario Melloni, poi usciti dal partito), la sinistra italiana — favorevolmente influenzata dal rasserenamento del panorama internazionale e dall'avvio del processo di avvicinamento tra socialisti e cattolici — stemperò i toni della propria opposizione e anche il parallelismo Europa-Usa venne sfumando. Dall'ostilità e dal rifiuto indiscutibile per i primi processi di integrazione, si venne a sostituire una non meno insidiosa indifferenza in parte collegata alla fase critica che stava attraversando la politica di unificazione europea; solo un anno prima Togliatti, parlando al comitato centrale del partito, aveva sostenuto che «per quanto riguarda[va] l'europeismo, esso non soltanto [era] in crisi, ma per alcuni dei suoi aspetti sta[va] diventando oggetto persino di scherno». «Quando si sentono annunciare a ripetizione — aggiunse — le

(d'ora in poi APC), Verbali del comitato centrale (d'ora in poi *Verbali CC*), seduta del 12-14 aprile 1950.

¹⁶ AC, *Discussioni*, I, seduta del 13 luglio 1949, p. 103-14. Affermazioni ribadite da Togliatti in occasione della discussione sulla Ueo (senza però ricorrere al tema del socialismo): «La sostanza è però una sola e il solo europeismo che continui ad avere diritto di esistere è il nostro, è quello che dice che occorre superare i solchi che dividono i popoli e gli Stati europei creando tra di loro uno stabile regime di convivenza e di collaborazione economica». TOGLIATTI, *Discorsi parlamentari 1952-1964* cit., p. 915.

¹⁷ Per un raffronto tra la visione marxista e quella federalista dei governi sovranazionali cfr. LUCIO LEVI, *Internazionalismo marxista e federalismo*, in "Mondo Operaio", n. 7-8, luglio-agosto 1976, pp. 78-84 (prima parte) e n. 10, ottobre 1976, pp. 76-81 (seconda parte).

riunioni in differenti capitali di questi grandi personaggi (...) e ogni volta fanno un passo avanti e due indietro, è evidente che l'uomo comune ride, perché sente come questo preteso sforzo non corrisponde a nulla di reale»¹⁸.

Coerentemente con questo atteggiamento di sfiducia e sufficienza, la Conferenza di Messina venne seguita con disattenzione da socialisti e comunisti, maggiormente impegnati su altri temi, come la raccolta delle firme per l'appello di Vienna volto all'interdizione delle armi atomiche o le elezioni regionali siciliane. L'«Unità» — che, accantonati i toni ostili, puntò sull'insuccesso dell'iniziativa — dedicò un solo articolo al vertice messinese, domandosi se i ministri dei Sei sarebbero riusciti a «rianimare il cadavere che, col fallimento della Ced, fu l'unico risultato della Conferenza di Bruxelles»¹⁹. La risposta che i comunisti davano a questo interrogativo era che, su qualsiasi valutazione, sarebbero infine prevalsi gli interessi politici ed economici cari al Vaticano e alle forze conservatrici d'Europa. Similmente, da parte socialista — che, avendo intrapreso con il XXXI Congresso la tortuosa strada che doveva portare a una maggiore autonomia dal Partito comunista (neutralismo internazionale, apertura a sinistra, dialogo con i cattolici), dedicò più attenzione alla Conferenza — si ribadirono le difficoltà e le scarse prospettive di un «rilancio europeo» visti i contrasti esistenti tra i paesi membri, concludendo che a trarre vantaggio dall'incontro sarebbe stato soprattutto il Partito liberale rappresentato al vertice da Gaetano Martino²⁰.

¹⁸ Proseguiva poi Togliatti: «Parecchie volte, prendendo la parola su questo tema, ho avuto occasione di rivolgermi agli europeisti in buona fede e dire loro che, se facessero davvero una politica tendente all'unità dell'Europa, noi saremmo d'accordo con loro. (...) Voi dovete farci delle proposte che siano veramente europeistiche, cioè che riguardino l'Europa così come essa è, e tutti i popoli dell'Europa, qualunque sia il regime che essi si sono dato». Intervento al CC del 7 dicembre 1953; cfr. PALMIRO TOGLIATTI, *Opere*, a cura di LUCIANO GRUPPI, vol. V, 1944-1955, Roma 1981, p. 781.

¹⁹ «Unità», 1 giugno 1955.

²⁰ «Avanti!», 3 giugno 1955.

²¹ «Si tratta — si leggeva il 3 giugno — insomma della vecchia tesi (...) che considera l'integrazione economica per settori come un mezzo per spingere

Pur avendo colto che, dietro l'iniziativa, si celava la più alta volontà di giungere all'unificazione dell'Europa seguendo il metodo funzionalista²¹, il Partito socialista non risparmiò critiche al «provincialismo di certi cosiddetti federalisti e integralisti europei»²².

Questa sostanziale uniformità di giudizio s'incrinò nell'arco dei venti mesi che separarono la Conferenza siciliana dalla firma dei Trattati di Roma; le ragioni del mutamento d'indirizzo da parte del Partito socialista furono legate, principalmente, a fattori esterni. Quasi in contemporanea alla presentazione del «rapporto» finale da parte del comitato intergovernativo istituito a Messina (21 aprile 1956), un altro «rapporto» (fino ad allora segreto) veniva infatti alla luce. Letto in seduta riservata da Kruscev il 25 febbraio al termine dei lavori del XX Congresso, il discorso *Sul culto della personalità e le sue conseguenze* — dura requisitoria contro gli errori e i crimini compiuti da Stalin — divenne di pubblico dominio il 4 giugno; in Italia gli echi del rapporto segreto si diffusero su di un movimento operaio in difficoltà, specie a livello sindacale, e invitarono alla riflessione, all'autocritica e alla ricerca di percorsi autonomi al socialismo. Nel Pci una nuova generazione di intellettuali cominciò a riflettere criticamente sulle linee guida della politica economica del partito. L'impegno nella ricerca, unitamente all'emergere delle nuove teorie "policentriche" e alla maggiore libertà che, più in generale, si profilò (per alcuni mesi) nello schieramento comunista, permisero spazi di manovra fino ad allora inusitati. Favorevolmente condizionato fu, anche, l'interesse per l'Europa; Antonio Giolitti — che era stato inviato dal gruppo parlamentare comunista al Consiglio d'Europa come osservatore — trasse, da Strasburgo, l'impressione di una profonda crisi delle istituzioni sovranazionali, condizione che lo indusse (sul finire dell'anno) a richiamare l'attenzione della Came-

progressivamente ad una più vasta comunità anche di carattere politico». L.P., *I ministri della Ceca concludono le vacanze europeiste di Messina*, in "Avanti!", 3 giugno 1955.

²² «Quando si passa dai generici e fumosi progetti federalistici alla concreta realtà, ci si rende conto della impossibilità di isolare i problemi e di risolverli nella politica interna ed estera dei diversi paesi interessati». PROSPECTOR, *Bilanci della Ceca*, in "Avanti!", 4 giugno 1955.

ra sui rischi che potevano derivare dalla loro mancata democratizzazione in un momento in cui, nella prospettiva della distensione, era possibile un europeismo che realizzasse «una Europa unita veramente degna del suo nome»²³.

Nonostante la fase di maggiore libertà e di curiosità critica per le vicende esterne che i comunisti italiani stavano vivendo, l'approvazione a Venezia del Rapporto Spaak e, ancora di più, la prima tappa (Bruxelles, 26 giugno) delle numerose riunioni preparatorie per la predisposizione dei trattati, furono pressoché ignorate dal Pci. Ciò dipese, in parte, dalla concomitante presenza di fatti nazionali (elezioni amministrative) e internazionali (scioglimento Cominform) che catalizzarono maggiormente l'attenzione; un peso non secondario ebbe, peraltro, la scarsa considerazione prestata in genere del Partito comunista ai fatti europei. Atteggiamento di cui si lamentò, alcuni mesi più tardi, il sindacalista Bruno Trentin, secondo cui la carenza di iniziative concrete sui temi comunitari da parte del Pci significava porsi al di fuori della storia; «che lo vogliamo o no — scriveva — la Ceca è, per il momento, un dato di fatto. Essa opera nell'economia europea e nella economia italiana»²⁴.

Più attenzione mostrò invece il Psi che visse il 1956 come una fondamentale cesura della propria storia; dopo la netta critica di Nenni all'Unione Sovietica — che aveva messo in discussione non solo Stalin ma l'intero sistema socialista²⁵ — il Partito socialista era infatti alla ricerca di nuovi punti di riferimento internazionali. Un contributo positivo per affrontare più speditamente il giro di

²³ AC, *Discussioni*, Seconda legislatura della Repubblica (d'ora in poi II), seduta del 21 dicembre 1956, vol. XXXII, p. 29993.

²⁴ BRUNO TRENTIN, *La situazione economica italiana e la lotta del movimento operaio contro il capitalismo monopolistico di Stato*, in "Critica economica", n. 5, ottobre 1956, pp. 79-80. Opinioni simili a quelle espresse da Trentin vennero poi ribadite dalla Cgil al IV Congresso della Fsm (1957).

²⁵ Cfr. PIERO NENNI, *Problemi del socialismo: il Rapporto Krusciov e la polemica sul comunismo*, in "Mondo Operaio", n. 6, giugno 1956 e Pietro Nenni, *Primo bilancio sulla polemica sul XX Congresso*, in "Mondo Operaio", n. 7, luglio 1956. Sulla posizione della sinistra socialista si veda TULLIO VECCHIETTI, *Nessun revisionismo nessuna capitolazione*, in "Avanti!", 26 giugno 1956.

boa sui temi europei veniva dalle forze di sinistra non comuniste attive in Occidente; in una fase di profonda e crescente insofferenza per il proprio "campo" nonché di grande sensibilità per quanto veniva emergendo nelle forze socialdemocratiche europee, il Psi (ma anche componenti minoritarie del Pci, in virtù delle comunanze che si stabilivano all'interno della confederazione sindacale) subì l'effetto di trascinamento determinato dal diffondersi, nella sinistra europea non comunista, del consenso attorno al processo integrativo²⁶. Condizione, questa, che favorì la scoperta di una dimensione europea²⁷, poi cresciuta e sviluppata negli anni successivi quando, con l'accettazione delle tesi federaliste, i socialisti italiani si convinsero della necessità di far precedere l'integrazione economica dall'unione politica. Mutamento che, d'altro canto, gettava le radici nella vicinanza stabilitasi, durante la Resistenza, tra esponenti giellisti e socialisti (ma anche, in misura certo più limitata, comunisti)²⁸.

Certo, nel 1956, il percorso descritto era poco più d'una ipotesi in quanto le spinte in favore di una "conversione" autonomista ed europeista dovevano scontrarsi, quotidianamente, con resistenze tenaci e agguerrite. Nell'immediato prevalse una linea neutra e di mediazione. Già nel mese di febbraio Michele Giua

²⁶ Allargamento del consenso che portò, in Germania, la Spd a votare favorevolmente sia per la Cee che per la Ceea. Cfr. anche PISTONE, *L'Italia e l'unità europea dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento europeo*, cit., p. 233. Sottolineiamo, infine, che l'adesione della Spd era già stata raggiunta nell'ottobre del 1955 grazie all'opera del Comité d'Action.

²⁷ Sulla scoperta dell'Europa da parte del Psi cfr. GIAMPIERO MUGHINI, *Il revisionismo socialista. Antologia di testi 1955-1962*, in "Quaderni di Mondo Operaio", Nuova serie, n. 2, 1975, pp. 83-125.

²⁸ Vicinanza dipanatasi tra il centro svizzero del fuoriuscittismo, le carceri fasciste, il confino (in particolar modo nelle isole di Ponza e Ventotene) e l'immediato dopoguerra. Gli incontri e le vicende sviluppatasi in questi ambienti (che misero, spalla a spalla, esponenti di diversa fede politica) sono ampiamente trattate nella storiografia; tra l'altro si veda: ALDO GAROSCI, *Storia dei fuoriusciti*, Bari 1953; LEO VALIANI-GIANFRANCO e BIANCHI-ERNESTO RAGIONIERI, *Azionisti cattolici e comunisti nella Resistenza*, Milano 1971; ALESSANDRO COLLETTI, *Il governo di Ventotene. Stalinismo e lotta politica tra i dirigenti del Pci al confino*, Milano 1978; GIOVANNI DE LUNA, *Storia del Partito d'azione*, Milano 1982.

(che al movimento giellista aveva appartenuto), sulla rivista "Mondo Operaio", aveva sottolineato la necessità di inserire l'Italia nell'iniziativa europea prevista dal Rapporto Spaak; ora, in occasione della riunione nella città lagunare (29-30 maggio), l'"Avanti!" osservò che l'Europa stava acquisendo coscienza della propria funzione e, quindi, lentamente si sganciava dalle direttive americane. Nonostante le numerose difficoltà che si potevano intravedere all'orizzonte, l'iniziativa dimostrava la volontà europea di «fare qualche cosa in funzione del proprio benessere e non della politica dei blocchi. Una simile situazione merita — scriveva Uboldi — la nostra "benevola" attesa»²⁹.

Gli eventi che seguirono nei paesi dell'Est europeo al termine dell'estate (e in primo luogo i tragici fatti d'Ungheria) fecero crescere i dissensi nella sinistra occidentale e in Italia, dove al montare delle polemiche tra *dogmatici* e *revisionisti* comunisti³⁰ si abbinò la disapprovazione della Cgil per la repressione sovietica. Più radicali le conseguenze che trasse la direzione del Partito socialista che licenziò un duro documento politico nel quale si definiva l'intervento dell'Unione Sovietica incompatibile col diritto dei popoli all'indipendenza³¹. Il nuovo corso socialista si manifestò compiutamente all'arrivo del 1957: all'astensione, nel mese di febbraio, su una mozione di politica estera presentata al Senato dalla Dc (mozione che ricevette l'opposizione, pur pacata, dei comunisti) seguì infatti il distacco dal Movimento dei partigiani della pace. Si avvicinava, contemporaneamente, la firma dei trattati; sulla questione Nenni si era pronunciato fin da gennaio, osservando che occorreva porsi di fronte ai problemi della integrazione economica «con spirito critico ma aperto, per trarne il

²⁹ RAFFAELLO UBOLDI, *L'Europa si estende*, in "Avanti!", 31 maggio 1956.

³⁰ Celebre il caso della lettera inviata da 101 intellettuali al CC del partito; sull'argomento si veda GIULIANA D'AMELIO, *La lotta politica del 1956 fra gli universitari e gli intellettuali comunisti di Roma*, in "Passato e Presente", n. 13, gennaio-febbraio 1960, pp. 1704-1739.

³¹ Tale risoluzione si inseriva nella politica autonomista avviata al congresso di Torino del 1955 e proseguita nel corso del 1956 prima con l'incontro tra Nenni e Saragat a Pralognan, quindi con la trasformazione del «patto di unità d'azione» nel meno vincolante «patto di consultazione».

meglio per noi e per l'Europa»³². Una ricerca difficile e non priva di esitazioni, anche in considerazione del fatto che, come ha osservato Ennio Di Nolfo, dirsi favorevoli al processo di integrazione europea significava, in quella fase, «integrarsi in una economia capitalistica dominata in generale dalle forze conservatrici o cattoliche»³³.

La forbice che era andata aprendosi tra i due partiti di sinistra si palesò in occasione della ratifica dei Trattati Cee ed Euratom, dove, per la prima volta dal 1948, Pci e Psi votarono diversamente su una delicata questione di politica estera. Nella discussione parlamentare, svoltasi tra luglio (Camera dei Deputati) e ottobre (Senato), la posizione comunista apparve fortemente debitrice delle diciassette tesi sul Mercato comune elaborate pochi mesi prima dall'Accademia delle scienze di Mosca; ciononostante l'opposizione fu anche il risultato di una scelta difficile e meditata: fortemente influenzata da ragioni politiche ma non per questo scontata, in linea con le tesi sovietiche ma distinta dall'ortodossia di cui erano intrisi i giudizi formulati dagli altri partiti comunisti dell'Europa occidentale. La relazione presentata alla Camera da Giuseppe Berti sottolineava la natura politica e militare del Mercato comune europeo, il pericolo rappresentato dal rafforzamento della Germania occidentale e i problemi cui sarebbe andata incontro l'economia italiana; d'altra parte, in piena sintonia con un'opinione diffusa dalla direzione del partito alla vigilia della firma³⁴, veniva rimarcato che il voto contrario che il Pci avrebbe espresso non era dato da una posizione *pregiudiziale* o di principio, ma teneva conto dell'impostazione generale dei trattati che difendeva «essenzialmente l'interesse delle forze sociali che ne [erano] state promotrici, cioè dei grandi monopoli e delle loro

³² "l'Avanti!", 20 gennaio 1957.

³³ Si veda ENNIO DI NOLFO, "L'europesismo socialista negli anni Cinquanta", European University Institute, Firenze 15-16 novembre 1988, dattiloscritto, p. 14.

³⁴ "l'Unità", 24 marzo 1957. L'opinione arrivava al termine di un attento esame condotto tra febbraio e marzo dalla direzione comunista; in quelle riunioni era emersa la mitigata disponibilità del Pci per i trattati (poi rientrata) a patto che questi fossero sottoposti ad alcuni principi correttivi.

soprastrutture politiche e militari»³⁵. Più sfumato era, invece, il giudizio critico sull'Euratom, istituzione nella quale il Pci rilevava taluni aspetti positivi.

Fortemente avversate dagli altri partiti italiani (ma fonte di fratture anche all'interno)³⁶, le tesi comuniste vennero riconfermate e difese da numerosi oratori, da Pietro Ingrao a Giancarlo Pajetta; prioritario fu l'impegno posto per sgombrare il campo da accuse di autarchia e nazionalismo, ribadendo l'opposizione non al principio dell'integrazione europea ma a «questa integrazione»³⁷; i comunisti italiani, si disse, non potevano venire accusati di rifiutare la creazione di un Mercato comune europeo, poiché essi appoggiavano ogni iniziativa tendente ad *avvicinare i popoli*³⁸. Analogamente Giancarlo Pajetta riconobbe l'esistenza del problema dell'unificazione europea e l'esigenza di un processo sempre più accentuato di collaborazione internazionale; ma le soluzioni proposte gli sembravano volte a difendere particolari interessi e privilegi «persino a costo di impedire che il processo di reale unificazione si compia, come potrebbe compiersi, in questo periodo storico, se a dirigerlo fossero le forze progressiste»³⁹. In aperta polemica con le tesi che erano venute delineandosi nel Psi, Pajetta sostenne la decisione comunista di opporsi alla politica atlantica italiana (nel segno delle battaglie condotte contro il Patto atlantico, la Ced e la Ueo) per non diventare vittima di quelle illusioni ideologiche che trasformavano i politici italiani in «patrioti di sei Stati uniti assieme». Assolutamente refrattario a sug-

³⁵ *Relazione di minoranza* in AC, serie Documenti (d'ora in poi *Documenti*), II, n. 2814-A, pp. 53-55.

³⁶ Basti ricordare l'uscita di Antonio Giolitti dal partito (motivata anche dal dissenso sui temi europei) e il lieve, ma significativo, distinguo operato dalla Cgil nella valutazione del Mercato comune.

³⁷ AC, *Discussioni*, II, seduta pomeridiana del 30 luglio 1957, vol. XXXIX, p. 34799. Dichiarazione di voto di Pietro Ingrao.

³⁸ AC, *Discussioni*, II, seduta pomeridiana del 18 luglio 1957, vol. XXXVIII, p. 34018. Intervento di Mario Montagnana.

³⁹ AC, *Discussioni*, II, seduta pomeridiana del 25 luglio 1957, vol. XXXIX, p. 34521. Questo intervento venne poi pubblicato nell'opuscolo: GIANCARLO PAJETTA, *Perché il Pci è contro il Mercato comune. Discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 25 luglio 1957*, Roma, Stabilimento tipografico Seti, 1957.

gestioni europeistiche per Comunità che vedeva segnate dal fermento anticomunista, Pajetta protestava contro la reiterata discriminazione nelle assemblee comunitarie⁴⁰, affermando che la solidarietà internazionale si manifestava ed esplicava «nel votare contro il Mercato comune, nel denunciarne i pericoli, nel consolidare il fronte di quelli che lo combattono. È questa la politica dei comunisti dei sei paesi»; l'opposizione del Pci, continuava, «deve diventare domani non solo la realtà del nostro paese, ma la realtà di un'Europa unita, di un'Europa socialista, di un'Europa pacifica»⁴¹.

Di tutt'altra natura fu il giudizio formulato dal Psi⁴²; era quella la prima vera occasione offerta al partito di Nenni per dimostrare la concretezza della svolta autonomistica maturata nel congresso di febbraio. Se sul piano nazionale, infatti, l'allontanamento dal Pci era un preciso segnale lanciato ai partiti di centro, sul piano internazionale il terreno obbligato di riavvicinamento, la «prova di virtù» chiesta ai socialisti sembrava dovesse coincidere con l'accettazione della Cee⁴³. Il Partito socialista, preso atto che *europeismo* non era semplicemente sinonimo di *atlantismo* (come si era creduto e temuto negli anni precedenti), esaminò i trattati

⁴⁰ Affermò al riguardo Pajetta: «Noi non abdichiamo, non vogliamo trarci in disparte. E se voi non ci vorrete nelle rappresentanze, se vorrete soltanto considerare negativa l'opera nostra, la nostra opera sarà ugualmente presente perché noi ci batteremo per essere in questa rappresentanza dove si discute, dove si controlla la politica che interessa il nostro paese. Ci batteremo nel Parlamento, nel paese e ci batteremo in Europa». AC, *Discussioni*, II, seduta pomeridiana del 25 luglio 1957, vol. XXXIX, pp. 34527.

⁴¹ AC, *Discussioni*, II, seduta pomeridiana del 25 luglio 1957, vol. XXXIX, pp. 34528.

⁴² Sul consenso socialista cfr. inoltre PISTONE, *L'Italia e l'unità europea dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento europeo*, cit. pp. 233 ss. Si veda inoltre MAURIZIO DEGLI INNOCENTI, *Storia del Psi. Dal dopoguerra a oggi*, Roma-Bari 1993, pp. 235-241.

⁴³ Riccardo Lombardi definirà tale «prova di virtù» un'insolenza posta da qualche tempo ai compagni di partito, «quasi che la prova del loro europeismo, la prova del loro internazionalismo e addirittura la prova del loro socialismo coincidesse interamente con l'accettazione del Mercato comune»; cfr. RICCARDO LOMBARDI, *I veri problemi del Mercato comune*, in «Sinistra Europea», n. 22, 15-30 aprile 1957, p. 8.

senza preconcetti, forte dello stimolo che proveniva da alcune nuove pubblicazioni d'ispirazione socialista (come la rivista quindicinale "Sinistra Europea")⁴⁴. Pur con queste premesse teoriche, la scelta cui pervenne la dirigenza del Psi sui trattati fu dettata, sopra ogni altra cosa, da motivazioni interne e dal bisogno prioritario di uscire da uno stato d'impotenza politica⁴⁵. Al comitato centrale di metà luglio Riccardo Lombardi espresse un giudizio di massima positivo sul Mec e del tutto favorevole sull'Euratom; respingendo le obiezioni che volevano collegare le nuove comunità alla guerra fredda, Lombardi preferì concentrare le valutazioni critiche sulle inadeguatezze della politica economica del governo che facevano dell'europeismo italiano solo una facciata, e sulla necessità di adottare seri indirizzi di adeguamento. Le valutazioni di Lombardi vennero accolte da Nenni e approvate dal comitato centrale (che respinse l'emendamento Luzzato-Panzieri per il voto contrario). Peraltro, il mutamento di linea del Psi andava anche inquadrato nel più generale processo di riavvicinamento dei socialisti alle forze della sinistra occidentale; come è stato osservato, i socialisti italiani «mentre allentavano i vincoli di solidarietà con l'Unione Sovietica, cominciarono a guardare all'Europa occidentale come polo politico che andava conquistando una propria autonomia, e cercava di assumere un ruolo nel processo di distensione internazionale»⁴⁶.

Alla Camera, chiamato in causa sia dai banchi del governo che da quelli dell'opposizione, Lombardi riconfermò l'astensione sulla Cee e l'atteggiamento pienamente favorevole sull'Euratom, che esprimeva la volontà di inserire l'Italia nel campo delle ricerche scientifiche su applicazioni determinanti per il futuro; rivolgendosi poi all'onorevole Berti, il deputato socialista sottolineò

⁴⁴ Il quindicinale "Sinistra Europea" era edito in collegamento con la "Gauche européenne" sotto gli auspici del Movimento socialista per gli Stati Uniti d'Europa e diretta da Mario Zagari.

⁴⁵ Ciò giustifica talune interpretazioni della storiografia che la giudicano «completamente immotivata sul piano della realtà internazionale». DI NOLFO, *L'europeismo socialista negli anni Cinquanta* cit., p. 14.

⁴⁶ FELISINI, 1943-1957. *Il Partito socialista italiano e l'integrazione europea* cit., p. 214.

che il suo gruppo non condivideva l'opinione che il Mercato comune e l'Euratom fossero una «derivazione della defunta Ced», innescando su questo aspetto un acceso contraddittorio con Giancarlo Pajetta (primo di una lunga serie di polemiche parlamentari che in seguito avrebbero caratterizzato i rapporti tra Pci e Psi). Per Lombardi il Mec doveva oltrepassare la semplice unione doganale per trasformarsi radicalmente, sotto la spinta delle forze sociali e politiche, in una vera e propria comunità economica, un'area di intervento e di sviluppo per le forze democratiche e del lavoro, specialmente sindacali. Il significato del voto socialista era, dunque, né «di passività, né di inerzia, né di attesa» — come fu detto — poiché non riponeva fiducia nei governi o nella maggioranza, ma nei lavoratori che avrebbero dovuto concorrere alla lotta politica aperta dalla preparazione del Mercato comune, determinandone gli sviluppi e divenendo, infine, i veri protagonisti⁴⁷.

Le ragioni socialiste vennero poi ribadite da altri oratori fra cui Giovanni Pieraccini, secondo cui il movimento operaio non doveva estraniarsi dal processo di collegamento in un unico mercato da parte delle piccole nazioni dell'Europa, ma doveva «al contrario parteciparvi, e non per cercare di muovere la ruota della storia nel senso favorevole ai monopoli, ma d[oveva] parteciparvi per impedire proprio che il prezzo della necessaria, inevitabile trasformazione economica v[enisse] fatto pagare ai lavoratori»⁴⁸. Approvati dalla Camera i trattati passarono a palazzo Madama, dove riprese anche il confronto tra il Partito comunista e il Partito socialista⁴⁹; il senatore Luigi Mariotti approfondì ulteriormente il

⁴⁷ AC, *Discussioni*, II, seduta pomeridiana del 22 luglio 1957, vol. XXXVIII, p. 34233-34241.

⁴⁸ AC, *Discussioni*, II, seduta pomeridiana del 25 luglio 1957, vol. XXXIX, p. 34529.

⁴⁹ Al dibattito, che ripropose temi e schieramenti già emersi a luglio, presero parte numerosi esponenti del Pci, fra cui Velio Spano, Antonio Pesenti, Emilio Sereni e Piero Montagnani; in quest'ultimo intervento, dedicato all'Euratom (comunità scarsamente dibattuta in entrambi i rami del Parlamento), Montagnani, accentuando l'opposizione comunista, sostenne che la Ceea era una riproposizione della Ced e come tale comportava la divisione dell'Europa,

distacco dal Pci e, rifiutata ogni attesa messianica nei crolli e nelle crisi, invitò i lavoratori a portare la propria tradizione democratica dentro i nuovi organismi europei per trasformarli in senso progressista. Posizione fortemente criticata dai comunisti (e in particolar modo da Maurizio Valenzi, relatore di minoranza) secondo cui l'adesione italiana alle nuove Comunità era un alibi messo in campo dalla Democrazia cristiana per allontanare le riforme di struttura e contenere il movimento dei lavoratori.

Nonostante le posizioni sostenute durante il dibattito parlamentare dell'estate-autunno 1957 l'acquisizione di una "coscienza europea" da parte del Partito socialista italiano non poteva ancora dirsi un traguardo raggiunto; un passo impegnativo era stato fatto, ma l'approdo definitivo sarebbe arrivato alcuni anni più tardi, con la formazione dei primi governi di centro-sinistra e la scelta, da parte di Nenni, di Altiero Spinelli come esperto e collaboratore sui temi comunitari. Indubbiamente più lenta, anche per l'emarginazione politica subita, fu la maturazione di una dimensione europea nei comunisti italiani; un contributo e uno stimolo particolarmente efficace in questa direzione venne (fin dalla seconda metà degli anni Cinquanta) dal gruppo degli economisti che si raccoglievano attorno al mensile "Politica ed Economia" gravitante nell'area amendoliana del partito. Grazie all'intenso lavoro di studio e ricerca svolto dalla rivista economica su temi scarsamente dibattuti dalle altre testate comuniste, e all'impegno posto da Giorgio Amendola (specie a far data dal convegno sulle *Tendenze del capitalismo italiano* del marzo 1962) per fare accettare quelle analisi alla dirigenza comunista, il Pci si allontanò lentamente, ma progressivamente, dalle secche di un'indiscutibile opposizione.

il riarmo della Germania e l'esclusione dei paesi socialisti. Questi elementi lo portavano a concludere che «quella del trattato [fosse] una larva di Europa, uno scampolo di Europa» e invitava a riprendere in considerazione le proposte di «cooperazione paneuropea» avanzate mesi prima dall'Unione Sovietica. L'intervento fu tenuto nella seduta del 4 ottobre 1957. Qui è ripreso dall'opuscolo: PIERO MONTAGNANI, *L'Italia e l'Euratom. Discorso pronunciato al Senato della Repubblica il 4 ottobre 1957*, s.l., s.d., p. 28.

Ammessa l'oggettività del processo d'integrazione dell'economia europea, i comunisti italiani presero a elaborare una proposta di *alternativa democratica* (d'orientamento socialista) al Mec da costruirsi con la collaborazione di tutte le forze di sinistra dell'Europa occidentale; a tale formulazione, sviluppata nel corso degli anni Sessanta, sarebbe seguita una più coerente accettazione dei principi europeistici nel decennio successivo anche in virtù dell'esperienza e delle conoscenze acquisite con l'ingresso al Parlamento europeo (1969).

GIORGIO CLEMENTI

L'atteggiamento della Confindustria

Le fonti su cui ha fatto leva il presente contributo sono state ritrovate, presso la Fondazione Einaudi di Torino, nell'Annuario della Confindustria degli anni 1956 e 1957 che dedica uno specifico capitolo alla questione de "Il rilancio europeo" e, quindi, alla Conferenza di Messina del giugno 1955, ai contenuti del rapporto elaborato dal Comitato Spaak ed ai successivi incontri di vertice, dalla Conferenza di Venezia dei ministri degli Affari Esteri dei sei paesi della Ceca riuniti il 24 e 30 maggio 1956, fino alla Conferenza di Parigi dell'ottobre 1956.

Per quanto riguarda invece il metodo cui ci si è attenuti nella stesura della comunicazione si può dire che è sembrato buona norma astenersi da una parafrasi dei dati e degli argomenti riportati nell'Annuario, cercando invece di individuare i principi cui ha fatto capo l'atteggiamento della Confindustria e di aggregare attorno ad essi i dati ed i commenti relativi. Da questo punto di vista ci si è avvalsi soprattutto del capitolo dedicato a "Il rilancio europeo" dell'anno 1957 dell'Annuario che contiene dei commenti più meditati e più approfonditi, da parte della Confederazione, sugli eventi.

Innanzitutto risulta importante sottolineare come, per la Confindustria, la giustificazione logica ed economica del progetto di costituzione del Mercato comune sia "la possibilità di ottenere, attraverso una più spinta divisione internazionale del lavoro, una maggiore produttività dell'economia europea"¹. Come viene ri-

¹ *Il rilancio europeo*, in *Annuario della Confindustria*, 1957, p. 446.

portato nell'Annuario "in sostanza in tutti i contatti avuti con le autorità di governo e con le amministrazioni, la Confederazione ha sempre dimostrato il più favorevole interessamento al problema del Mercato comune ed al quadro generale che di quest'ultimo ha fornito il Comitato Spaak"². A fronte di queste affermazioni generali di adesione alla costituzione del Mercato comune stanno però le preoccupazioni per la tenuta della competitività dell'industria e dell'economia italiana. La Confederazione cercò infatti di "convincere le nostre autorità della necessità che venisse svolta, in sede di trattative per la stesura del trattato, una decisa azione mirante a rendere più aderente alla situazione italiana l'insieme dei principi e delle norme che dovrebbero regolare la formazione e la vita del Mercato comune europeo"³. La questione di una maggiore aderenza dei principi e degli assetti normativi del trattato alla situazione italiana era stata discussa in una riunione confederale tenutasi nell'ottobre 1956, cui erano state invitate tutte le Associazioni, e vertente sui contenuti del Rapporto Spaak. Successivamente la Confederazione ebbe modo nel corso dei lavori di un'apposita Commissione interministeriale di sviluppare alcune considerazioni che vengono riportate nell'Annuario. Ad esempio, viene rilevato che il rapporto presenta un "notevole squilibrio tra la parte relativa alla soppressione dei dazi doganali tra i paesi membri e quella relativa all'istituzione di una tariffa doganale comune"⁴. A questo proposito la Confederazione suggerisce ai negozianti italiani una particolare cura "per assicurarsi che il trattato preveda che le azioni da svolgersi nei diversi campi interessanti la costituzione del Mercato comune possano procedere con lo stesso ritmo"⁵.

Un secondo esempio di particolare attenzione era rappresentato, agli occhi della Confederazione, dal problema della costituzione del Mercato comune per i prodotti dell'agricoltura. Anche in questo campo — scrive l'Annuario — si pone un pro-

² *Ibidem*, p. 447.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, p. 443.

⁵ *Ibidem*, p. 444.

blema di ritmo e di parallelismo del processo di integrazione economica, nonché il problema di prevedere particolari accorgimenti per i paesi ad economia prevalentemente agricola e per le produzioni i cui costi sono più notevolmente influenzati dai prezzi dei prodotti agricoli⁶. In ultimo si può notare l'interesse della Confederazione per l'allestimento del Fondo investimenti del Mercato comune (che diventerà poi la Banca europea degli investimenti) sia per un bisogno di sostegno alle regioni sottosviluppate, sia per il bisogno di alleggerire "il pesante ricorso al mercato finanziario interno per il finanziamento di opere pubbliche ed iniziative statali"⁷.

In sintesi l'atteggiamento della Confindustria ed il metodo di valutazione utilizzato nei confronti degli esordi del Mercato comune è ben illustrato in un passo ricavato dall'Annuario del 1956 che ci permettiamo di evidenziare riportandolo integralmente:

"L'intensa attività svolta in sede internazionale nel corso del 1955 in funzione del "rilancio" europeo è stata sostanzialmente caratterizzata dal riconoscimento che, se all'integrazione economica si vuole pervenire, l'unico metodo possibile è quello di progredire sulla via dell'integrazione orizzontale. Non solo, ma si è riconosciuto che la soppressione progressiva degli ostacoli agli scambi richiede la preliminare adozione di tutta una lunga serie di provvedimenti, talché, solo dopo aver operato sulle cause, si modificano i loro effetti e non già, come dovrebbe avvenire col metodo dell'integrazione verticale, si operi sulle conseguenze onde creare uno stimolo alla modifica delle situazioni che le hanno originate. Questi riconoscimenti non possono perciò non incontrare il favore delle categorie economiche che nel passato non hanno mai mancato di sottolineare i pericoli insiti nei propositi di attuazione o di estensione delle integrazioni verticali. Può tuttavia costituire motivo di preoccupazione l'eventualità di una predeterminazione politica di scadenze per l'esecuzione delle tappe di realizzazione del Mercato comune, il che non sarebbe certo conforme ai propositi di realizzare l'integrazione in funzione

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, p. 446.

di valutazioni prettamente economiche. Riconosciuta la necessità di procedere gradualmente ed effettuata la prima tappa, si dovrebbe, cioè, prima di procedere oltre, esaminare gli effetti positivi e negativi che il passo ha determinato e gli eventuali squilibri provocati nelle economie dei paesi interessati e, quindi, sulla base di queste risultanze, dovrebbero essere stabilite l'epoca e le modalità di un successivo passo innanzi. In tal modo verrebbe assicurato l'assestamento graduale delle economie, senza il quale l'obiettivo fondamentale del "rilancio" europeo resterebbe pregiudicato e la proposta unione diverrebbe, sin dalla sua nascita, strutturalmente precaria"⁸.

Alla luce delle presenti valutazioni sembra prevalga nei confronti del processo di unificazione delle economie europee un atteggiamento di profonda cautela, improntato ad una politica dei "piccoli passi" e sostenuto da un metodo di giudizio profondamente empirico e pragmatico. Inoltre, alla luce di quanto osservato sui processi di integrazione verticale ed al cospetto del metodo chiamato di "predeterminazione politica", sembra si possa rilevare, per quegli anni, un certo atteggiamento di chiusura nei confronti di un processo di integrazione politica. Osservazione apparentemente avvalorata dal fatto che viene definito "precario" qualsiasi metodo che, non solo si ponga al di fuori di una integrazione prettamente economica, ma che si discosti anche da una politica dei "piccoli passi".

Tentando una conclusione, almeno sulla base dei dati raccolti, si può dire che l'atteggiamento della Confindustria nei confronti del processo di integrazione europea è, in quegli anni, di attenzione ed interesse nei confronti dell'integrazione economica, a patto che questa sia strutturata da procedure di metodo essenzialmente empiriche e che tengano conto dei bisogni dell'economia nazionale, ed invece di apparente chiusura nei confronti di organismi aventi una più marcata funzionalità politica.

⁸ *Ibidem*, p. 450.

PIERO GRAGLIA

L'atteggiamento dei sindacati italiani

Ancora non si è asciugato l'inchiostro di una polemica tra Federico Romero e Paul Ginsborg che ha occupato le pagine di "Passato e presente"¹, avente come suo oggetto il posto che il processo di integrazione europea ha occupato nella storiografia del periodo repubblicano, che già di Europa non parla più nessuno e il dibattito che quegli interventi avevano provocato si è immediatamente sopito. Si tratta d'altronde della conseguenza di una moda nella sottovalutazione degli effetti sul piano interno dei processi di integrazione economica europea, che estende i suoi effetti ben al di là della sola sfera storiografica — ammesso, come è naturale, che essa non costituisca altro che una delle forme interpretative nelle quali lo studio dei processi economici, sociali e politici viene organizzato e strutturato.

Passata la piccola tempesta da ebdomadario e la relativa eco giornalistica che ne è derivata, tutto è ritornato sotto silenzio e l'ordine regna di nuovo.

Eppure confrontarsi con la dimensione dei problemi che sono sollecitati dal ricorso alla categoria dell'integrazione sovranazionale, dovrebbe già di per sé provocare una piccola rivoluzione, soprattutto all'interno di una storiografia, quale è quella sull'Italia

¹ Si veda l'intervento di FEDERICO ROMERO, *L'Europa come strumento di nation-building storia e storici dell'Italia repubblicana*, "Passato e presente", a. XIII, n. 36, pp. 19-32 e la relativa risposta di PAUL GINSBORG, *L'Italia e l'Unione europea*, "Passato e presente", a. XIV (1996), n. 37, pp. 85-92.

repubblicana, particolarmente pigra e conformista ogni qualvolta ci si avventuri sul piano non tanto della storia delle relazioni internazionali, quanto su quello della storia delle relazioni tra gli Stati europei all'indomani del lancio del piano Schuman che avrebbe portato alla nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca).

Ma se da una parte ci si trova di fronte ad una storiografia sugli aspetti generali abbastanza restia a modificare il proprio parziale angolo di visuale — e quindi poco tendente a considerare la storia dell'Italia anche sulla scorta degli avvenimenti legati al processo di integrazione economica dal 1950 in poi — si è nel contempo molto rafforzata la coscienza dell'influenza europea sugli storici che si dedicano ad aspetti sezionali — ma non per questo meno importanti — della società e politica italiane.

Tale è proprio il caso anche delle ricerche dedicate alle forze sindacali in Italia *vis à vis* con la nuova struttura economica e i nuovi rapporti economici e politici originati dall'integrazione europea². Queste ricerche offrono gli strumenti per una breve discussione, nei limiti di questa comunicazione, sulla posizione dei sindacati verso il problema dell'unificazione europea.

L'atteggiamento dei sindacati nei confronti dell'integrazione europea e del «rilancio» di essa, con la Conferenza di Messina, segue linee abbastanza difformi rispetto a quello tenuto dalle forze politiche di riferimento. D'altronde, se si considera che il sindacato si occupa principalmente delle rivendicazioni dei lavoratori e delle loro condizioni, appare chiaro che, sebbene il quadro storico-politico della guerra fredda sia ben presente ed eserciti in pieno i suoi condizionamenti, altrettanto presenti sono

² Si vedano in particolare i lavori di GUIDO FORMIGONI, *I sindacati italiani e il processo di integrazione europea (1947-1960)*, in A. CIAMPANI (a cura di), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Milano 1995, pp. 19-41; M. LAI, *I sindacati e la Cee (con particolare riguardo alla Cisl)*, in AA.VV., *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, a cura di E. DI NOLFO, R. RAINERO, B. VIGEZZI, Milano 1992, pp. 505-520; FEDERICO ROMERO, *Gli Stati Uniti e il sindacalismo europeo 1944-1951*, Roma 1989.

gli spunti tesi a sfruttare il processo di integrazione europea a vantaggio dei lavoratori e a coglierne gli elementi positivi e «utili».

Ciò naturalmente avviene in tempi e modi variabili all'interno delle centrali sindacali ma il punto sul quale fissare l'attenzione è un altro, e prima di affrontare l'argomento di come i sindacati reagiscono alle varie fasi dell'integrazione economica, credo valga la pena di sottolinearlo.

In Italia il movimento sindacale non ha mai nascosto, a differenza di altri paesi, le sue velleità *politiche*, nel senso che oltre a tutelare in senso lato i lavoratori, esso si è posto nell'ottica di tendere anche ad elaborazioni teoriche e ad azioni pratiche di più ampio respiro; si aspira, per dirla con Machiavelli, a fondare *ordini nuovi* politici, economici, sociali.

Ora, il processo di integrazione europea che ha il suo avvio con la proposta americana del Piano Marshall nel 1947, è indubbiamente un ambito nel quale il sindacato avrebbe potuto immettere positivamente tale propensione «globale». Il fatto che ciò non sia avvenuto va motivato ricercandone le cause sia con riguardo alla situazione di contrapposizione ideologica e politica tra i due blocchi, sia a causa di una mancanza di attenzione al fattore «istituzionale» dell'integrazione. Vale a dire accoppiare l'interesse per l'aspetto dell'integrazione economica a quello dell'unione politica. Solo una delle tre centrali sindacali si espone in tal senso, ed è la Uil, ma il fatto è episodico e non rappresenta un elemento in grado di ribaltare il giudizio complessivo.

Sul piano delle reazioni pratiche ai primi passi dell'integrazione economica del continente, la risposta dei sindacati italiani al primo evento europeo, vale a dire la nascita della Ceca, segue ancora le interpretazioni delle forze politiche di riferimento. Per la Cgil, in accordo con l'interpretazione data dal Cominform, essa non è altro che espressione di un'unione monopolistica tesa ad estendere il dominio dei gruppi reazionari forti sull'economia italiana, per assorbirla ed indebolirla. In quella occasione la Cgil usò toni e accenti fortemente nazionalisti e protezionisti in nome della difesa del lavoro italiano e, nelle parole di Giuseppe Di Vittorio, giunse ad affermare che era necessario lottare contro «il piano Schuman per l'esistenza stessa della siderurgia italiana, che è costata tante migliaia di miliardi al valore attuale, al popolo

italiano e che ora, attraverso il piano Schuman, si tenta di liquidare per asservire sempre più completamente l'Italia e la sua economia agli imperialismi stranieri»³. Che poi il grosso della siderurgia di Stato fosse stata una creazione del regime fascista per motivi di potenza nazionale e militare, era un fatto evidentemente ininfluenza per l'internazionalista Di Vittorio.

Sicuramente più sfumata la posizione della Cisl, che, pur non tacendo neppure essa i timori sull'influenza del grande capitale straniero, metteva in rilievo l'esigenza anche di politiche sociali comuni e relative alla libera circolazione della mano d'opera accanto alla messa in comune settoriale del carbone e dell'acciaio⁴.

In pratica, già le prime reazioni sindacali alla proposta della Ceca confermano la validità dell'analisi di Rossi e Spinelli, sin da Ventotene, riguardo all'esistenza di pressioni sezionaliste nelle componenti economiche come elemento caratteristico dei condizionamenti dello Stato nazionale, e le conseguenti prese di posizione implicitamente progressive da parte di forze sindacali legate ai partiti moderati (come la Cisl) e quelle implicitamente protezioniste — e quindi reazionarie — da parte invece di quelle forze sindacali più vicine alla sinistra, come la Cgil socialcomunista.

A parte però le notazioni sul pericolo imperialista e capitalista rappresentato dalla Ceca, col tempo emerge, dapprima in Cgil e Cisl, quindi anche all'interno della Uil, la richiesta di politiche sociali e relative alla mobilità della mano d'opera accanto all'integrazione puramente economica. Anche Bruno Trentin, alla vigilia della firma dei Trattati di Roma, metteva in evidenza da un lato il fatto che era necessario per i sindacati essere presenti all'interno degli istituti comunitari per spingerli sulla strada delle comuni politiche sociali, e dall'altra sfatava per la prima volta la «grossolana» idea della Ceca come tomba della siderurgia italiana.

Sono le prime avvisaglie di una modificazione negli atteggiamenti sindacali che sarà molto lenta, ma che ha il suo avvio

³ Cit. da G. FORMIGONI, *I sindacati italiani e il processo di integrazione europea (1947-1960)* cit., p. 24.

⁴ Cfr. G. FORMIGONI, *La scelta occidentale della Cisl. Giulio Pastore e l'azione sindacale tra guerra fredda e ricostruzione 1947-1951*, Milano 1991 e Cisl, *Relazione della segreteria confederale. Il congresso nazionale*, Roma 1951, p. 61 ss.

proprio in questo periodo, a fronte di una costante rigidità nelle reazioni delle forze politiche nei confronti della nascita della Comunità economica europea nel 1957.

Sono noti gli obiettivi che la Cee si prefiggeva al momento della firma del trattato istitutivo: in un periodo variabile tra i dodici e i quindici anni la Cee doveva portare alla progressiva riduzione dei dazi doganali fino alla loro abolizione; la scomparsa dei contingenti all'importazione; la fissazione di una tariffa doganale esterna comune a tutti gli Stati membri; la comune organizzazione di un mercato agricolo con fissazione dei prezzi per i vari prodotti; l'attuazione della libera circolazione delle persone, servizi e capitali; una regolamentazione comune dei trasporti e l'armonizzazione delle politiche economiche e sociali.

A fronte di questo insieme di misure economiche, il Pci votò contro entrambi i trattati (Cee ed Euratom), mentre il Psi votò a favore dell'Euratom e si astenne nei confronti della Cee. Era evidente che ancora la paura del capitalismo imperialista internazionale aveva un suo peso nelle scelte della sinistra italiana e ancora nel 1959 il Pci poteva dare voce alle sue paure organizzando il convegno nazionale *Per la sospensione del Mec, per lo sviluppo dell'economia italiana*⁵, che, almeno visto in prospettiva, era una contraddizione in termini. Sull'atteggiamento del Pci contava ovviamente molto la condanna sovietica della Cee che era stata pronunciata dall'Urss con le diciassette tesi sul Mercato comune (1957), che difendevano la sovranità nazionale e l'integrità territoriale quale valore intangibile contro gli accordi sovranazionali che andrebbero a favore dei soliti circoli reazionari e monopolisti occidentali: «La formazione di unioni monopolistiche internazionali costituisce uno degli aspetti caratteristici dell'imperialismo [...] Trasferendo, a danno del potere legislativo degli Stati membri una serie di competenze agli organi sovranazionali della "piccola Europa" e rinforzando il potere esecutivo sovranazionale strettamente legato ai monopoli, i circoli reazionari dei vari Stati dell'Europa occidentale sperano di indebolire l'opposizione delle masse popolari all'aggressiva "politica atlantica" e di indebolire la lotta dei popoli per la sovranità nazionale e l'indipendenza della

⁵ Roma, Editori Riuniti, 1959.

loro politica interna ed estera». L'alternativa era invece una collaborazione paneuropea⁶.

L'irrigidimento delle forze politiche di riferimento non impedì, come si è accennato, prese di posizione possibiliste anche da parte del sindacato più legato al Pci, la Cgil. Già nel 1957 a Lipsia, in occasione del congresso mondiale della federazione dei sindacati, la delegazione Cgil si era distaccata dalle tesi pre-congressuali in senso possibilista e moderato nei confronti della nascita della Cee⁷ e tale atteggiamento si articolò ulteriormente nel 1961, quando la delegazione della Cgil sostenne, di fronte al V congresso della federazione mondiale dei sindacati a Mosca, che si dovesse comunque riconoscere il Mec e inserirsi nei suoi organi per difendere gli interessi della classe operaia⁸.

Dal canto loro sia la Uil che, in maniera più marcata, la Cisl avevano già intuito le potenzialità positive per il mondo del lavoro che potevano scaturire dall'aderire pienamente al processo di integrazione economica. Ciò non toglie che la visione dei sindacati, sia quelli di sinistra che quelli più vicini all'area di governo, non immetteranno mai l'elemento politico, istituzionale dell'unificazione, all'interno delle loro riflessioni sulle istituzioni comunitarie. Neppure lo fecero quando il dibattito sulla Comunità europea di difesa (Ced) venne incentrato proprio sul problema delle istituzioni politiche da affiancare a quelle economiche, già esistenti, e a quelle militari in *fieri*.

Fino alla vigilia delle elezioni europee a suffragio universale, nel 1979, il sindacato perse così l'occasione di rivendicare la necessità di istituzioni politiche accanto alla richiesta di politiche sociali comuni, e sebbene ciò possa sembrare apparentemente una contraddizione, rientra in pieno nella tendenza ad uniformarsi all'europeismo governativo senza assumere iniziative autonome non solo sul piano rivendicativo, ma anche su quello politico.

⁶ Per il testo delle «Tesi» si veda SILVIO LEONARDI, *L'Europa e il movimento socialista. Considerazioni sui processi comunitari: Cee e Comecon*, Milano 1977, pp. 246.

⁷ Cfr. R. FORMIGONI, *I sindacati italiani e il processo di integrazione europea*, cit., p. 34.

⁸ Cfr. ANDREA CHITI-BATELLI, *La sinistra italiana, i sindacati e l'Europa*, Manduria 1979, pp. 159.

FABIO ZUCCA

Il *Conseil des communes d'Europe* e il rilancio europeo di Messina

La Conferenza di Messina del giugno 1955 è considerata come il punto di partenza del rilancio europeo. A questo avvenimento la ricerca storica ha quindi dedicato particolare attenzione evidenziandone gli aspetti diplomatici e politico-economici. Un ulteriore approfondimento interpretativo è comunque in fase d'elaborazione per comprendere appieno il ruolo che le *forces profondes* ebbero nel favorire sul lungo periodo portò alla firma dei Trattati di Roma il 25 marzo 1957. Nella prospettiva indicata un pur limitato contributo può scaturire analizzando l'atteggiamento che gli amministratori locali europei svilupparono nei confronti della possibilità di una costruzione europea. Per le diverse componenti politico-sociali di appartenenza, i sindaci possono infatti essere considerati rappresentativi dell'opinione pubblica e delle forze politiche dei paesi della piccola Europa. Data questa premessa occorre precisare che la lettura qui proposta si basa sull'analisi delle fonti fornite dal *Conseil des communes d'Europe* (Cce), la più rappresentativa organizzazione di amministratori locali operante a livello europeo durante gli anni Cinquanta¹. Nel

¹ Oltre al *Conseil des communes d'Europe* (Cce) negli anni Cinquanta erano attive sia l'*Union internationale des villes* (Uiv), sia l'associazione *Monde bilingue*. L'Uiv superava per numero d'adesioni e diffusione geografica il Cce, ma proprio per le sue dimensioni, l'associazione era diffusa a livello mondiale, il tema dell'unità europea non era che una delle molteplici problematiche affrontate. Il *Monde bilingue* era invece considerato dal Cce come la quinta colonna introdotta dai paesi dell'Est per destabilizzare i rapporti tra le amministrazioni locali occidentali. Con entrambe le associazioni il Cce affrontò un aspro confronto, risoltosi a proprio favore, per la rappresentanza a livello europeo dei comuni (Archivio *Conseil des communes et régions d'Europe Paris* (Parigi), c. *Archives 1955*, f. *Arkema*; ibidem, c. *Archives 1953*, f. *Congrès du Monde bilingue*).

1954 al Cce aderivano 45.000 enti locali europei². La loro collocazione geo-politica era pesantemente condizionata dalla guerra fredda che, proiettando la divisione in fazioni contrapposte all'interno dei paesi dell'Europa occidentale, provocava una netta separazione fra i comuni amministrati dalle maggioranze "rosse" e quelli "democratici". Erano questi ultimi che costituivano, dal 1951, la base dell'organizzazione dei poteri locali europei³.

Il problema è capire se il Cce fu uno strumento nelle mani di una *leadership* politica o se fu piuttosto un soggetto capace di essere parte attiva nel processo di adesione dell'opinione pubblica all'idea di una forma d'integrazione europea⁴ e quindi in quale modo riuscì a svolgere un'azione nei confronti del mondo politico impegnato nell'elaborazione del progetto di rilancio europeo.

² Archivio Association des villes et communes luxembourgeoises (Al), c. *Deuxièmes Etats généraux Venise 19-21 octobre 1954, Résolution présentée par la Commission "jumelages, échange intercommunaux"*, p. 1.

³ Dal 1951 al 1954 il Cce aveva costituito sezioni in Austria, Belgio, Francia, Germania occidentale, Italia, Lussemburgo, Saar, Svizzera. L'organizzazione nazionale di maggior rilievo era quella francese alla quale aderivano 20.000 comuni (Archivio Association Française pour le Conseil des communes et régions d'Europe (AF 7, c. *Courrier nat.* 1972, f. *Documents historiques CCRE II, Rapport général sur la situation du Cce au 31 décembre (1953)*). Il suo peso politico era aumentato dal fatto che proprio grazie ai finanziamenti e all'azione politica dell'Association française pour le conseil des communes d'Europe la sezione tedesca del movimento aveva potuto sviluppare la sua opera a livello internazionale (AF, *Courrier nat.* 1972, f. *Documents historiques CCRE II, Note sur la création d'une section allemande du Conseil des communes d'Europe*; Parigi, c. *Archives 1955, f. Organisation comm. allemandes: note et courrier*). Sul Cce cfr. EDMONDO PAOLINI, *Il Consiglio dei comuni d'Europa*, in *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, a cura di SERGIO PISTONE, Milano 1992; idem, *Il Consiglio dei comuni d'Europa*, in *I movimenti per l'unità europea negli anni 1954-1969*, Atti del convegno di Genova 5-7 novembre 1992, in corso di stampa; UMBERTO SERAFINI, *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa nel quadro di due secoli di lotta federalista*, Roma 1995.

⁴ EMANUELE GAZZO, *L'opinione pubblica e i Trattati di Roma*, in GROUPE DE LIAISON DES HISTORIENS AUPRÈS DES COMMUNAUTÉS, *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, a cura di ENRICO SERRA, Milano 1989, pp. 551-9; JACQUES RENÉ RABIER, *L'opinion publique et l'intégration de l'Europe dans les années '50*, ibidem, pp. 561-84.

1. Quale progetto per l'Europa?

Per delineare il rapporto tra il Cce e la Conferenza di Messina è necessario considerare come gli amministratori locali della piccola Europa percepirono il voto dell'Assemblea nazionale francese che, su una mozione di procedura il 30 agosto 1954, rinvia *sine die* l'approvazione del trattato per la costituzione di una Comunità europea di difesa (Ced)⁵.

A questo riguardo penso si possa affermare che gli amministratori comunali francesi aderenti al Cce fossero consapevoli di aver partecipato all'affossamento del primo concreto tentativo di costruzione di un'Unione europea. In particolare le posizioni assolutamente contrarie alla Ced di Edouard Herriot, presidente dell'*Association française pour le Conseil des communes d'Europe* (Afcce) e sindaco di Lione, e di Jacques Chaban-Delmas, vicepresidente dell'Afcce e sindaco di Bordeaux, non erano ancora controbilanciate dall'atteggiamento favorevole del sindaco di Marsiglia, Gaston Defferre, che assunse il ruolo di presidente delegato dell'Afcce solamente all'indomani del voto dell'Assemblea nazionale⁶. La bocciatura della Ced corrispondeva quindi ai desiderata degli esponenti di maggior prestigio dell'Associazione. A tutt'oggi non disponiamo di dati per conoscere la diffusione di questo atteggiamento all'interno dell'organizzazione dei poteri locali. Tuttavia, sulla base di un memorandum inviato all'Afcce dal *maire-adojoint* di Versailles, possiamo affermare che tra gli amministratori francesi era sufficientemente diffuso il timore che il voto

⁵ La *question préalable* la cui approvazione fermò il processo di ratifica della Ced venne accolta con i voti favorevoli dei comunisti, dei repubblicani sociali, di una parte dei socialisti e dei radicali — 319 voti contro 264 — (Journal officiel de la République française (J.O.), 1954, n. 84, p. 4473). Tra la numerosa bibliografia di riferimento si vedano in particolare RAYMOND ARON e DANIEL LERNER, *La querelle de la Ced*, Parigi 1956; EDWARD FURSON, *The European Defence Community: a history*, Londra 1980; ALFREDO BRECCIA, *L'Italia e la difesa dell'Europa. Alle origini del piano Pleven*, Roma 1984; ANTONIO VARSORI, *L'Italia fra Alleanza Atlantica e Ced (1949-1954)*, in "Storia delle relazioni internazionali", vol. IV, 1988, n. 1, pp. 125-65; ARMAND CLESSE, *Le projet de Ced du plan Pleven au "crime" du 30 août: histoire d'un malentendu européen*, Baden-Baden 1989; DANIELA PREDA, *Storia di una speranza. La battaglia per la Ced e la federazione europea*, Milano 1990.

dell'Assemblea nazionale potesse provocare un'incrinatura nei rapporti con i loro colleghi europei e in particolar modo con i tedeschi⁷. Durante un incontro, avvenuto a Duisburg nel mese di settembre 1954, tra una delegazione francese e alcuni amministratori locali tedeschi, questi ultimi si dimostrarono "simplement (...) déçus" e convinti, nonostante tutto, di dover continuare un dialogo che poteva portare a un'aggregazione degli Stati europei a livello continentale⁸. I tempi e i modi di questa necessaria organizzazione erano però tornati a essere oggetto di dibattito anche all'interno dell'associazione dei poteri locali.

Durante la riunione dell'esecutivo internazionale svoltasi a Palermo dal 31 gennaio al 1° febbraio 1953, il Cce, grazie al particolare momento storico e all'assenza di alcuni esponenti⁹, aveva recepito una posizione favorevole alla costituzione di uno Stato federale europeo¹⁰. Come l'atteggiamento nei confronti della

⁶ Edouard Herriot firmò, durante la seduta parlamentare, una delle due "questioni" *préalables* che provocarono il rinvio della discussione sulla Ced. Il suo prestigio contribuì probabilmente a spostare alcuni voti decisivi. Per questo egli fu aspramente attaccato, in corso di seduta, da Gaston Defferre che lo invitò a dimostrare come l'approvazione della Ced potesse far progredire la Germania sulla strada del riacquisto della propria sovranità assoluta (J.O., 1954, n. 85, pp. 4463-4). Jacques Chaban-Delmas, uno dei fondatori del Cce, votò a favore della mozione di Herriot (J.O., 1954, n. 85, pp. 4473-4). Defferre fu eletto presidente delegato dell'Afccc il 29 settembre 1954, prima di questa data i socialisti francesi non facevano parte dell'associazione dei poteri locali a causa della decisa chiusura nei confronti della sinistra di alcuni padri fondatori (AF, c. *Coupures de presse, circulaires*, f. *Circulaires, Compte rendu du comité directeur* p. 3).

⁷ Archivio *Conseil des communes et régions d'Europe, garde meuble Roissy ex Clichy* (Clichy), c. *Bureau international 1951-61*, f. *Ravensburg 21/23 juin 1954, Memorandum Duisburg* p. 1.

⁸ CLICHY, c. *Bureau international 1951-61*, f. *Ravensburg 21/23 juin 1954, Memorandum Duisburg*, p. 1.

⁹ All'esecutivo di Palermo non parteciparono Jacques Chaban-Delmas e Adolf Gasser, comunalista e difensore della priorità del decentramento amministrativo interno (AF, c. *Courrier nat.* 1972, f. *documents historiques du CCRE I, II Session du comité exécutif Palerme, 30 janvier 1953. Liste des participants*).

¹⁰ Archivio *Movimento federalista europeo Torino* (AMFE), c. 1953 *Ass. int. (3/A-4)*, f. *Ass. int. 4 1953, Relazione tenuta dal prof. Umberto Serafini, segretario generale dell'Associazione italiana per il Consiglio dei comuni d'Europa, alla III sessione dell'esecutivo; ibidem*, c. *Ass. int. 1954*, f. *Ass. int. 4, Associazione italiana com. giugno 1954* p. 1. Il Cce aveva precedentemente adottato, il 10 luglio 1952, una risoluzione in cui, ricordando l'art. II del suo

Ced avrebbe dimostrato, l'organizzazione, caratterizzata dall'estrema eterogeneità dei suoi aderenti, non aveva però realmente superato le sue iniziali contraddizioni tra chi la voleva impegnata essenzialmente sul fronte di una lotta per la riforma della struttura amministrativa interna degli Stati, chi la considerava un utile strumento per una propria politica europea e chi invece vedeva nella federazione l'unica struttura in grado di conquistare e/o salvaguardare l'autonomia delle collettività locali¹¹.

Le diverse sensibilità sul tema di una possibile unità europea riemersero all'indomani dell'insuccesso della Ced e si concretizzarono durante il secondo grande raduno di sindaci aderenti al movimento "Stati Generali", organizzato a Venezia nell'ottobre 1954¹². In questa occasione, la componente federalista aveva pianificato un'azione attraverso la quale intendeva sia rafforzare la propria presenza all'interno del Cce, forzando il confronto "fra integralisti, federalisti e semplici pasticcioni", sia offrire "in un momento delicato" una tribuna internazionale alle forze federaliste¹³ affinché potessero reclamare l'elezione "au suffrage universel (...) d'une Assemblée Constituante"¹⁴. Il

statuto, si schierava per la costruzione di un'unione politica europea (AMFE, c. *Ass. int. az. int.*, f. *Ass. int. 4*, lettera di Umberto Serafini a Dieter Roser in data 1 ottobre 1954).

¹¹ Al Cce avevano originariamente aderito federalisti costituzionali e integrali, amministratori locali sensibili alle tematiche europee, ma non per questo schierati a favore di uno Stato federale, autonomisti. Per una disamina delle diverse componenti politico-culturali del Cce cfr. UMBERTO SERAFINI, *L'Aiccre e il federalismo interno italiano*, in "Comuni d'Europa", novembre 1995, n. 11, pp. 46-50; idem, *Adriano Olivetti e il Movimento Comunità una anticipazione scomoda un discorso aperto*, Roma 1982; FABIO ZUCCA, *Emile Chanoux e Adolf Gasser: ipotesi di organizzazione statale dagli anni Trenta alla Carta europea delle libertà locali*, in Atti del convegno *Emile Chanoux et le débat sur le fédéralisme*, Aosta 24-25 novembre 1995, in corso di stampa. Dallo spoglio dei diversi archivi risulta evidente il tentativo da parte di Chaban-Delmas di usare il CCE per una personale politica europea.

¹² Alla manifestazione parteciparono 1.200 sindaci europei, di cui ben 285 francesi (CLICHY, c. 16 (1) a, f. *Deuxièmes Etats Généraux Venise 1954, Les Etats Généraux des Communes d'Europe*).

¹³ AMFE, c. *Ass. int. az. int.*, f. *Ass. int. 4*, lettera riservata di Umberto Serafini ad Altiero Spinelli in data 1° settembre 1954. Per dare rilievo alla posizione federalista Serafini invitò Spinelli a tenere un'intervento "accanto a una comunicazione del nemico, il gollista Chaban Delmas".

¹⁴ AMFE, c. *Ass. int. az. int.*, f. *Ass. int. 4*, lettera di Umberto Serafini a Dieter Roser in data 1 ottobre 1954.

Cce doveva successivamente fornire il pieno appoggio all'iniziativa mobilitando i comuni aderenti. Contemporaneamente il movimento degli eletti locali doveva appoggiare senza riserve la Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (Ceca), in quel momento storico "la seule institution supernationale (avec quelque pouvoir)"¹⁵. Questa posizione elaborata dal segretario dell'Associazione italiana del Consiglio dei comuni d'Europa (Aicce), Umberto Serafini¹⁶, di concerto con Altiero Spinelli¹⁷, il più rappresentativo esponente del federalismo costituzionale europeo, trovava l'unanime appoggio dei comuni italiani¹⁸. Le altre sezioni nazionali del movimento, pur auspicando un'Unione europea, dimostravano maggior cautela sulle forme e sui modi¹⁹.

Nel discorso che tenne a Venezia, Jacques Chaban-Delmas, oltre a giustificare il voto all'Assemblea nazionale francese con il rifiuto dell'Inghilterra di aderire alla Ced, affermò che la sua presenza era indicativa della volontà che "le gouvernement français et son president Pierre Mendès-France" avevano di proseguire sulla via dell'edificazione europea. Secondo l'uomo politico francese, il percorso politico-istituzionale da seguire doveva essere fondato su "une formule d'institution politique permettant préci-

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Sulla figura di Umberto Serafini si vedano in particolare il preambolo a UMBERTO SERAFINI, *Adriano Olivetti e il Movimento Comunità* cit., pp. 13-48; *idem*, *I libri e il prossimo un esercizio di memoria, un esame di coscienza*, Firenze 1991.

¹⁷ Su Altiero Spinelli si vedano gli scritti di ANDREA CHITI BATELLI, *L'idea d'Europa nel pensiero di Altiero Spinelli*, Manduria 1989; EDMONDO PAOLINI, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Bologna 1988; *idem*, *Altiero Spinelli e l'unificazione europea*, Roma 1989, fondamentale è inoltre la testimonianza autobiografica dello stesso Spinelli: ALTIERO SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio. Io Ulisse*, Bologna 1984; *idem*, *Come ho tentato di diventare saggio. La goccia e la roccia*, a cura di EDMONDO PAOLINI, Bologna 1987; *idem*, *Diario europeo*, a cura di EDMONDO PAOLINI, Bologna 1989-1992, vol. III.

¹⁸ I comuni che inizialmente aderivano all'Aicce erano, nella loro maggioranza, gestiti da amministratori locali almeno sensibili alle tesi del Movimento federalista europeo (Mfe) (AMFE, c. 1952 G., f. G 35; *ibidem*, c. *Ass. int. circolari* 1953, f. *circolari*, circolare n. 5 del 5 giugno 1953).

¹⁹ In una *Note sur le Conseil des communes d'Europe* del 1954 si arrivava ad affermare che il Cce non doveva "prendre partie pour telle ou telle forme d'institution européenne" (AF, c. *Courrier national* 1951), cfr. inoltre Parigi, c. *E.G. Versailles II* 1953, f. *Marique secrétaire général Association belge pour le Cce*.

sement d'aller vers l'unification des systèmes actuellement existants". Il progetto, elaborato dall'Assemblea di Strasburgo, doveva nascere nell'ambito "de l'Europe des Quinze" e portare alla realizzazione di un'istituzione "la plus large dans l'Europe la plus étendue"²⁰. In quest'ambito, egli affidava ai comuni compiti di propaganda per avvicinare l'idea dell'Europa ai cittadini; in cambio, le amministrazioni locali sarebbero state rappresentate nelle future istituzioni europee. Le proposte formulate indicano chiaramente come all'interno di una parte importante del mondo politico-amministrativo si fosse ben lontani dal concepire un'azione europea non solo vicina alla speranza dei federalisti, ma neppure simile all'Europa che si andrà delineando dopo la Conferenza di Messina.

Solamente attraverso un aspro confronto in sede di commissione le diverse componenti del Cce²¹ giunsero a elaborare un documento di sintesi che fu approvato, all'unanimità, dall'Assemblea plenaria. Nella mozione si affermava che scopo prioritario del Cce era "l'institution d'une Communauté politique européenne avec des pouvoirs limités mais effectifs, sur les plans politique, économique et social, qui soit soumise à un contrôle démocratique émanant du suffrage universel direct"²². I modi per realizzare questo obiettivo risentivano delle posizioni espresse da Chaban-Delmas; essi erano infatti individuati in una concessione di poteri reali al Consiglio d'Europa e in una migliore collaborazione tra i paesi aderenti all'Organizzazione europea per la collaborazione economica (Oece). A queste indicazioni si aggiungeva la richiesta

²⁰ Jacques Chaban-Delmas tenne il suo discorso quale presidente della Commission spéciale des affaires communales et régionales dell'Assemblea consultiva di Strasburgo, ma in apertura precisò che le sue parole corrispondevano al pensiero del governo francese (AL, c. *Deuxième Etats Généraux Venise 19-21 octobre 1954, Conseil de l'Europe, Assemblée consultive, discours prononcé par M. Chaban-Delmas*).

²¹ Testimonianze rese a Roma da Umberto Serafini in data 14 maggio 1993 e in data 27 marzo 1995. Le audiocassette sono depositate presso l'Archivio storico del Dipartimento Storico Geografico dell'Università di Pavia (Pavia), *Serafini 1-4*, cfr. con Parigi, *Arm. CCRE I, c. E. G. Venise 1954, f. Discours, rapports, résolutions, La deuxième assemblée des Etats Généraux des Communes d'Europe a eu lieu à Venise*, p. 2.

²² AL, c. *Deuxièmes Etats Généraux Venise 19-21 octobre 1954, Résolution présentée par la Commission "Commune et Institutions européennes"*.

dell'applicazione integrale del trattato istituyente la Ceca, unico organismo europeo cui i sindaci federalisti riconoscessero il merito di essere riuscito a raggruppare in modo sufficientemente organico sei Stati. Nella speranza che una delle istituzioni europee potesse costituire la base per il rilancio della politica europeista da parte dei governi, il Cce sviluppò un'azione volta a ottenere la rappresentanza esclusiva dei poteri locali, sia presso l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, sia presso l'Alta autorità e l'Assemblea della Ceca²³.

Nel breve spazio di tempo tra l'agosto e il novembre 1955, il Cce ebbe il merito di riproporre, seppure in modo dialettico e senza avanzare una precisa proposta istituzionale, il tema dell'integrazione europea in un'assise internazionale, cui peraltro intervennero numerosi parlamentari afferenti alle aree politiche di governo di cinque dei sei Stati che parteciperanno al vertice del giugno 1955²⁴.

Le risoluzioni adottate a Venezia segnarono in modo indelebile la politica futura dell'organizzazione. Soprattutto il movimento mantenne costanti nel tempo le sue richieste di procedure all'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo e di godere di una specifica rappresentanza presso le future istituzioni democratiche europee. Le modalità indicate per raggiungere questo duplice obiettivo variarono con il modificarsi della situazione contingente, ma va sottolineato che il Cce, per un quarto di secolo, pose costantemente all'attenzione del mondo politico e della pubblica opinione europea il problema dell'elezione di un Parlamento quale fondamento democratico e istituzionale di una futura e possibile Unione europea²⁵.

²³ AL, c. *Deuxièmes Etats Généraux Venise 19-21 octobre 1954, Rapport introductif sur la représentation des Collectivités locales dans les institutions européennes; ibidem, Résolution présentée par la Commission "Commune et institutions européennes"*.

²⁴ Agli Stati Generali di Venezia parteciparono nutrite e qualificate rappresentanze di Belgio, Francia, Germania occidentale, Italia e Lussemburgo; l'Olanda era scarsamente rappresentata a causa della disputa in corso tra Cce e Uiv (GLICHY, c. 16 (1) a, f. *Deuxièmes Etats Généraux Venise 1954, Les Etats Généraux des communes d'Europe; ibidem, c. Divers CCE '50 à 54*).

²⁵ FABIO ZUCCA, *Il contributo del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa alla prima elezione del Parlamento europeo*, comunicazione presentata

Nel corso degli Stati generali di Venezia, Jacques Chaban-Delmas aveva fatto approvare la proposta "d'adresser un appel aux chefs d'Etat pour une remise en ordre des institutions européennes"²⁶. Le sue intenzioni non andavano oltre il dichiarato auspicio di una migliore organizzazione delle strutture esistenti. Il testo approvato fu invece lo strumento che consentì ai federalisti presenti nel Cce di iniziare un'attività di propaganda a favore dell'unità europea, inserendosi, in questo modo, nelle azioni collaterali per un rilancio del processo d'integrazione. Sulla base della proposta del sindaco di Bordeaux, il segretario generale delegato agli affari europei del Cce, Jean Bareth, federalista integrale proveniente dal movimento *La Fédération*²⁷, e Umberto Serafini fecero approvare, durante la IV sessione del comitato esecutivo del Cce del 15-17 gennaio 1955, gli appelli di Esslingen am Neckar²⁸. Il primo doveva essere indirizzato ai capi di governo dei sei paesi della Ceca perché riprendessero in qualsiasi modo il cammino comune verso "la création d'institution supranationales" e soprattutto verso gli "Etats Unis d'Europe"; la sua diffusione negli altri Stati era "laissé à la discretion des comités di-

al V Convegno internazionale della Società italiana di studi elettorali, Pavia 6-8 ottobre 1994.

²⁶ CLICHY, c. 16 (1) a, f. *Deuxièmes Etats Généraux Venise 1954, Etats Généraux des communes d'Europe, Venise les 19, 20 et 21 octobre 1954*, pp. 1-2.

²⁷ JEAN BARETH, *maire-adjoint* di Boulogne-Billancourt (Conseil des communes d'Europe, *Hommage à Jean Bareth*, in "Communes d'Europe" dicembre 1969, n. 68), era il delegato agli affari comunali di *La Fédération*, il più importante movimento federalista francese degli anni Quaranta e Cinquanta. Su *La Fédération* e il suo fondatore André Voisin (pseudonimo di André Bourgeois) cfr. JEAN MAURICE MARTIN, *Dix années d'action communale*, in "Fédération", n. 118, novembre 1954, pp. 752-7; ALAIN GRELSAMMER, *Les mouvements fédéralistes en France de 1945 à 1974*, Nizza, 1975; MAX RICHARD, *Soixante années de connivence*, in "XX siècle fédéraliste", janvier 1991, n. 478, pp. 5-7; JEAN PIERRE GOUZY, *I movimenti per l'unità europea in Francia*, in *I movimenti per l'unità europea 1945-1954 cit.*, pp. 61-89.

²⁸ CLICHY, c. 16 (1) b, f. *IV Session du comité exécutif. Procès verbal de la séance plénière du comité exécutif du 15, 16 et 17 janvier 1955*. Gli appelli furono ufficialmente redatti da un gruppo di lavoro della Commissione affari europei. L'elaborazione dei testi può essere attribuita a Bareth e Serafini in base alla lettera inviata dal segretario amministrativo del Cce Milan Bodi a Jean Bareth in data 25 gennaio 1955 (CLICHY, c. 16 (1) b, f. *IV Session du Comité exécutif*).

recteurs des sections nationales"²⁹. Il secondo era diretto a tutti i responsabili delle collettività locali europee e costituiva un invito agli amministratori municipali perché trasformassero i loro comuni in centri di propaganda federalista³⁰. Il testo dell'appello ai capi di governo era redatto in termini generici per non suscitare reazioni negative da parte di coloro i quali non intendevano proseguire sulla strada di rinunce alla sovranità assoluta dello Stato nazione. La scelta di inviarlo ai responsabili della vita pubblica dei paesi della Ceca dimostrava però una chiara opzione politica nei confronti di una via per la costruzione europea. Nell'appello agli amministratori locali, meno caratterizzato da tatticismi e compromessi anche interni, si faceva esplicito riferimento all'impellente necessità di convocare un'"Assemblée Constituante" per dare vita agli Stati Uniti d'Europa. La proposta trovava giustificazione nel presupposto che le libertà locali si potevano conquistare o riscattare "pendant les grands mouvements, qui unissent plusieurs Etats centralisés en fédérations des peuples"³¹. È interessante rilevare come nell'appello fosse presente anche l'idea di unificare le monete e quindi creare un Mercato comune quale condizione preliminare allo sviluppo economico e al benessere sociale. Questa posizione sarà alla base dell'accoglienza positiva che l'associazione nel suo complesso offrirà al Mercato unico europeo.

Durante il 1955, il Cce attraversò una profonda crisi organizzativa e finanziaria che assorbì buona parte delle energie dei vertici del movimento³². Nonostante le difficoltà, l'appello fu però

²⁹ CLICHY, c. 16 (1) b, f. IV Session du comité exécutif. Procès verbal de la séance plénière du comité exécutif du 15, 16 et 17 janvier 1955, p. 6.

³⁰ *Ibidem*, Appel à tous les responsables des collectivités locales européennes.

³¹ *Ibidem*. L'interpretazione storica alla base del secondo appello di Esslingen trova le sue radici soprattutto nel pensiero di Adolf Gasser che lo espose in modo compiuto nel suo *Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung*, edito a Basilea nel 1943, cfr. FABIO ZUCCA, *Emile Chanoux e Adolf Gasser* cit.

³² CLICHY, c. 16 (1) b, f. IV Session du comité exécutif, documento riservato datato 28 février 1955; *ibidem*, c. Bureau international 1951-1969, f. Bureau international 1955; AL, c. Section luxembourgeoise du Cce correspondance de 1955 à 1963, lettera del presidente del Cce Emile Hamilius a Antoine Kier in data 16 maggio 1955; Parigi, c. Années 60 I, f. Compte rendu comité directeur 1955. I problemi organizzativo-finanziari, mancato versamento delle quote d'adesione da parte delle sezioni nazionali e trasferimento del segretariato da

inviato ai sindaci aderenti, invitandoli a portare il documento in sede consigliare affinché fosse dibattuto e possibilmente ratificato. Alcune sezioni nazionali esortarono pure gli amministratori locali a far sottoscrivere il documento ai singoli cittadini come atto d'adesione nei confronti dell'idea europea³³. Oltre alle azioni legate alla diffusione dell'appello, il Cce cercò d'incrementare il numero dei gemellaggi tra i diversi comuni, visti come occasione di mobilitazione di vasti strati di popolazione³⁴. Il movimento tentò così di sensibilizzare e informare un'opinione pubblica per certi aspetti ormai poco attenta alle tematiche europee³⁵. A livello governativo, le istanze del Cce suscitarono almeno un riscontro dai capi di governo o dai ministri degli Esteri dei paesi dell'Eu-

Ginevra, erano indicativi di un contrasto politico attraverso il quale le diverse sezioni volevano affermare il loro controllo sulla segreteria internazionale. In particolare l'Afccc voleva far maggiormente pesare il suo preponderante apporto politico-finanziario.

³³ AMFE, c. *Ass. int. Cce*, f. *Ass. int. Cce 1955*, *Relazione dell'Avv. Brunetti al Congresso di Forlì sull'Appello di Esslingen*; AF, c. *Coupures de presse, circulaires*, f. *circulaires*, circolare datata 21 febbraio 1955 a firma Defferre.

³⁴ I gemellaggi furono ideati da André Voisin alla fine della seconda guerra mondiale. Furono riproposti dal suo amico e collaboratore Jean Bareth all'inizio degli anni Cinquanta entrando così a far parte del patrimonio storico del Cce. Ai gemellaggi venne anche dato un significato politico come azioni atte a dimostrare la volontà popolare favorevole all'unità europea. Soprattutto le manifestazioni degli anni Cinquanta riuscirono a coinvolgere quasi totalmente la popolazione delle città interessate, cfr. testimonianza resa da Jacques Jira a Parigi il 2 dicembre 1994 (testo registrato in Pavia, cassette *Jira 1-2*); AL, c. *Deuxièmes États Généraux Venise 19-21 octobre 1954, Les jumelages. Rapport de M. Henri Jaquet maire du Locle*; JEAN BARETH, *La commune et l'Europe. Jumelages et rencontre intercommunales*, Ginevra s.d. ma 1953; s.a., *De la commune à l'Europe. Jumelages*, numero monografico di "Communes d'Europe", novembre 1957, n.s. n. 23; Aicce, *Il ruolo dei gemellaggi per l'Unione europea*, Roma s.d. ma degli anni Ottanta; s.a. ma di UMBERTO SERAFINI, *Per la costituente europea. L'azione dei comuni, delle provincie, delle regioni*, a cura dell'Aicce, Roma 1989; Aiccre, *I gemellaggi per l'Unione europea e per la pace*, a cura di MATTIA PACILLI, Roma 1990; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *I comuni e l'Europa. Guida pratica dei gemellaggi*, Lussemburgo, Bruxelles 1991.

³⁵ JEAN BARETH, *L'Europe des communes*, Lussemburgo, Bruxelles, s.d. ma 1955 pp. 5-6. Bareth arrivava a scrivere: "S'il y a eu une Conférence de Messine, c'est parce que les gouvernements ont eu conscience qu'il fallait toujours compter avec une opinion européenne considérable".

ropa occidentale. Se alcune delle prese di posizione governative non furono che vuote esercitazioni retoriche, le risposte di Bech, il quale dichiarava che "un nouveau pas en avant vers l'intégration européenne peut être entrepris avec succès" e di Spaak, il quale si obbligava a lavorare a favore di un rilancio europeo con tutte le sue forze³⁶, indicavano un universo politico impegnato a elaborare nuovi progetti d'integrazione che avranno in Messina una base di partenza.

2. Da Messina a Roma adesioni e critiche al "rilancio" europeo.

Durante il periodo che va dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma³⁷, il Cce assunse a livello internazionale una posizione più articolata. In questa fase non venne mai meno il tentativo di far accettare all'interno delle nuove e vecchie istituzioni il principio della necessità di una rappresentanza degli enti locali³⁸; il giudizio

³⁶ JEAN BARETH, *L'Europe* cit., pp. 15-6. All'appello del Cce risposero anche Adenauer, Pinay, Scelba oltre a Churchill e Raab.

³⁷ Sui Trattati di Roma cfr., tra i vari contributi, MARIO FERRARI AGGRADI, *Europa: tappe e prospettive di unificazione*, Roma 1958; ACHILLE ALBONETTI, *Euratom e sviluppo nucleare*, Milano 1958; idem, *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Milano 1960; GAETAN MELLAERTS, *La genèse du Marché commun*, Losanna 1968; WALTER HALLESTEIN, *L'Europe inachevée*, Parigi 1970; PIERRE GERBERT, *La construction de l'Europe*, Parigi 1983; LOUIS CARTOU, *Communautés Européennes*, Parigi 1986; GROUPE DE LIAISON DES HISTORIENS AUPRÈS DES COMMUNAUTÉS, *Il rilancio* cit.

³⁸ Almeno parte del Cce considerava possibile che l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa potesse divenire il futuro Parlamento europeo. Quindi, oltre ad adoperarsi per ottenere lo statuto di ente consultivo di categoria A, il movimento iniziò un'azione per costituire un gruppo di lavoro permanente presso l'Assemblea. Vinte le resistenze del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, venne finalmente convocata la prima Conferenza europea dei poteri locali, gennaio 1957, prefigurazione, nella visione istituzionale di buona parte dei suoi membri, del futuro Senato europeo (AL, c. Cce 1955, *La commune et l'Europe, addendum au rapport introductif sur la représentation des Collectivités locales dans les institutions européennes*; CLICHY, c. 16, f. III *la Commission des affaires européennes et adopté par le Comité exécutif réuni a Turin le 19 juillet 1956. Les communes et l'Europe d'aujourd'hui*, s.l. 1956, pp. 2-4; *États Généraux des communes d'Europe réunis à Francfort le 4 octobre 1956*). Un'identica azione era stata portata avanti nei confronti della Ceca di cui il Cce voleva divenire

sull'operato dei governi e sul metodo seguito per giungere al rilancio europeo fu però estremamente differenziato.

L'Afcee, con l'entrata dei socialisti guidati da Gaston Defferre e Guy Mollet, aveva assunto posizioni maggiormente sensibili a soluzioni integrazioniste, ma proprio per il ruolo della SFIO all'interno del governo francese l'associazione non poteva discostarsi troppo da una linea di supporto politico che già al suo interno trovava parecchi oppositori³⁹. La sezione tedesca era in fase di riorganizzazione e il suo futuro sviluppo era condizionato dall'appoggio che gli ambienti governativi, ai massimi livelli, erano disposti a offrire alla segreteria internazionale del Cce⁴⁰. Le sezioni belga e lussemburghese, pur essendo sufficientemente indipendenti da condizionamenti interni, non potevano non tener conto del ruolo dei rispettivi paesi nell'elaborazione dei trattati⁴¹. Nei

interlocutore privilegiato per i problemi relativi alla gestione del territorio (AL, c. Cce 1956, lettera di Jean Bareth a René Mayer datata 12 ottobre 1956, CLICHY, c. Bureau international 1951-1969, f. Bureau international 1955. Procès verbal première réunion du conseil de présidence, p. 3; s.a., Questionnaire sur les incidences communales de l'action de la Ceca, in "Communes d'Europe", janvier 1956, n. 1 pp. 11-2). Sul ruolo del Cce nei confronti dell'Euratom e della Cce cfr. s.a., Le Cce et les institutions européennes, in "Communes d'Europe", novembre-décembre 1956, n. 11-12, p. 10.

³⁹ AF, c. Corres. membres C.D., f-z, f. L. Sergent, lettera del settembre 1953. Sulle trattative tra il Cce e Guy Mollet si vedano AL, c. Cce 1952, circolare SFIO in data 20 ottobre 1952; *ibidem*, c. Cce 1955, lettera circolare di Gaston Defferre in data 19 settembre 1955; *ibidem*, lettera circolare a firma del Bureau dell'Afcee datata 19 settembre 1955; *ibidem*, La commune et l'Europe, addendum au rapport introductif cit.

⁴⁰ AL, c. Cce 1956, lettere di: René Lafosse a Jean Bareth, datata 10 ottobre 1956; Jean Bareth a Henry Cravatte, datata 12 ottobre 1956; idem a Karl Theodor Bleek, datata 23 novembre 1956; idem a Walther Hallstein, datata 23 novembre 1956; Heinrich von Brentano a Jean Bareth, datata 4 dicembre 1956.

⁴¹ Per la posizione della sezione belga cfr. AL, c. III États Généraux Francfort 4-7 octobre 1956, Association belge pour le Conseil des communes d'Europe. Exposé à présenter à la Commission des libertés communales; s.a., Associazione belga per il Cce, in "Comuni d'Europa", luglio 1957, n. 7, p. 7. Per quanto concerne la posizione della sezione del Gran Ducato è significativo l'intervento di Henry Cravatte, lussemburghese vicepresidente e poi presidente del Cce, che durante il Consiglio di presidenza del maggio 1957 dimostrò una grande cautela nel criticare l'azione governativa (AL, c. Cce 1958, *Projet de procès verbal du Conseil de présidence. Luxembourg les 4 et 5 mai 1957*).

progetti che si stavano attuando esistevano inoltre elementi che rispondevano, almeno parzialmente, alle richieste dell'associazione i cui membri erano preoccupati dell'unità europea, vista però come un'utile strumento di progresso economico e civile della realtà locali⁴².

Le sezioni francese e tedesca ritenevano quindi che la "signature des projets de traités instituant un Marché commun européen" rappresentasse "une réponse aux efforts menés par le Cce depuis six ans pour la création d'un vaste marché européen unifié et plus tard d'un Communauté politique européenne". Chiedevano anche che i loro Parlamenti nazionali ratificassero il più rapidamente possibile i trattati, dando vita successivamente a "un Parlement européen unique"⁴³. L'Aicce, per la presenza di sindaci e amministratori locali influenzati dalla cultura federalista, si dimostrò invece più sensibile alle tesi dei movimenti federalisti⁴⁴ e criticò la Conferenza di Messina sottolineando la necessità di "arrivare (...) alla Comunità politica europea" attraverso l'elezione di un'Assemblea costituente⁴⁵.

⁴² RAYMOND BERRURIER, *Le fonds d'investissement européen et le crédit communal d'Europe*, in "Communes d'Europe", janvier 1956, n. 1, pp. 6-7.

⁴³ AL, c. *Cce 1958, Projet de procès verbal du Conseil de présidence. Luxembourg les 4 et 5 mai 1957*, p. 10; s.a., *Les section allemands et française du Cce précisent leur attitudes à l'égard de la Communauté économique européenne*, in "Communes d'Europe", mai 1957, n. 17, pp. 27-9.

⁴⁴ La parte più intransigente dei federalisti europei, allora assolutamente minoritaria anche se particolarmente combattiva, diede un giudizio negativo sui trattati e in particolare sulla Cee. A causa delle diverse sensibilità rispetto ai trattati i movimenti federalisti uniti nell'Union européen des fédéralistes (Uef) si scissero, tra il 1956 e il 1973, in Movimento federalista europeo sovranazionale e Azione europea dei federalisti (Aef) cfr. MARIO ALBERTINI, *I federalisti di fronte alle istituzioni europee*, in "Mondo Economico", XIII, maggio 1958, n. 18; ALTIERO SPINELLI, *La beffa del Mercato comune*, in *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna 1960; ANDREA CHITI BATELLI, *Il federalismo europeo dalla resistenza ai Trattati di Roma*, in MARIO ALBERTINI, ANDREA CHITI BATELLI, GIUSEPPE PAOLINI, Torino 1973; LUCIO LEVI e SERGIO PISTONE, *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano 1973; ALAIN GREILSAMMER, *Les mouvements fédéralistes* cit.; LUCIO LEVI, *L'unificazione europea. Trent'anni di storia*, Torino 1979; SERGIO PISTONE, *Il movimento federalista europeo e i Trattati di Roma*, GROUPE DE LIASON DES HISTORIENS AUPRÈS DES COMMUNAUTÉS, *Il rilancio* cit., pp. 629-52; DUSAN SIDJANSKI, *L'avenir fédéraliste de l'Europe. La Communauté européenne des origines au Traité de Maastricht*, Parigi 1992, LUIGI VITTORIO MAJOCCHI, *La difficile costruzione dell'unità europea*, Milano 1996.

⁴⁵ UMBERTO SERAFINI, *Federalismo festivo e feriale*, in "Comuni d'Europa",

Queste diverse sensibilità portarono l'organizzazione ad assumere complessivamente un atteggiamento di cauto apprezzamento per le istituzioni che stavano per sorgere, riservandosi comunque la piena libertà d'azione per un loro possibile miglioramento in senso sovranazionale⁴⁶. Sulla base di questa posizione, il Cce tentò d'intervenire sul processo politico in atto.

Il segretario generale dell'Aicce Serafini, grazie agli uffici di Roberto Ducci⁴⁷, cercò di rendere consapevole Gaetano Martino della necessità che il trattato istitutivo della Comunità economica europea (Cee) prevedesse un preciso obbligo rispetto all'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo e non una semplice possibilità come era stato ventilato. L'opera di sensibilizzazione raggiunse il suo apice durante un incontro che lo stesso Serafini ebbe con Martino. In quella occasione, il segretario dell'Aicce suggerì di proporre, in sede di trattative, la modifica dell'art. 21 della Ceca rendendo obbligatoria la seconda parte del medesimo che già contemplava la possibilità di procedere a elezioni dirette per la nomina dei rappresentanti dei singoli paesi all'Assemblea dell'Alta Autorità⁴⁸. Gaetano Martino accolse il suggerimento di Serafini presentandolo in sede negoziale. Fu quindi effettivamente merito dell'allora ministro degli Esteri se nei testi dei trattati vennero inseriti gli articoli 138 della Cee, 108

gennaio 1957, n. 1, p. 1. Agli Stati Generali di Francoforte, ottobre 1956, sia Umberto Serafini, sia il presidente dell'Aicce, Amedeo Peyron sindaco democristiano di Torino, si schierarono apertamente per la convocazione di un'Assemblea costituente (CLICHY, c. 16 (1) b, f. III *Etats Généraux*; AMEDEO PEYRON, *Il discorso del sindaco Peyron alla Paulskirche e al Palmengarte*, in "Comuni d'Europa", dicembre 1956, n. 11, p. 2). Oltre a Peyron ebbero un ruolo importante il sindaco democristiano di Udine Giacomo Centazzo e quello di Ivrea Umberto Rossi, appartenente al movimento Comunità di Adriano Olivetti.

⁴⁶ AL, c. III *Etats Généraux Francoforte 4-7 octobre 1956*, relazioni di Alain Poher e Umberto Serafini ai terzi Stati generali del Cce tenutisi a Francoforte dal 4 al 7 ottobre 1956.

⁴⁷ Su Roberto Ducci cfr. Ministero Affari Esteri, *Roberto Ducci*, Roma 1989.

⁴⁸ Testimonianze di Umberto Serafini, cit.; cfr. UMBERTO SERAFINI, *I governi imponenti e la nostra forza*, in "Comuni d'Europa", dicembre 1977, n. 11, p. 2; idem, *Lettera del segretario generale dell'Aicce ai membri del Parlamento europeo eletti in Italia*, in "Comuni d'Europa", ottobre 1979, n. 10, p. 1. L'importante testimonianza di Serafini, allo stato attuale delle ricerche, non è però confortata da ulteriori prove documentarie.

dell'Euratom e 21 della Ceca, modificato dalla convenzione relativa alle istituzioni comuni alle Comunità europee, in cui si prevedeva che l'Assemblea dovesse procedere all'elaborazione di progetti volti a permettere l'elezione a suffragio universale diretto dei suoi membri, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati⁴⁹.

Il successo dell'iniziativa relativa all'elezione diretta del Parlamento europeo, che poteva trasformarsi nella Costituente degli Stati Uniti d'Europa, non portò il Cce a una posizione unanime. La sezione italiana, coadiuvata da singoli amministratori degli altri paesi, collaborò così alla realizzazione del Congresso permanente del popolo europeo (Cpe) promosso dal gruppo massimalista dei federalisti guidati da Altiero Spinelli che, opponendosi allo spirito e alla lettera dei trattati, si proponeva di suscitare la coscienza di una legittimità democratica europea per mezzo di elezioni primarie. In questo modo i cittadini favorevoli alla convocazione di una costituente erano chiamati a esprimere i delegati a un'unica assemblea europea, il congresso, capace di esercitare una pressione della pubblica opinione tale da imporre ai governi la volontà costituente del popolo europeo⁵⁰.

⁴⁹ Sul ruolo di Gaetano Martino cfr. in particolare le testimonianze di ROBERTO DUCCI, *I capintesta*, Milano 1982, pp. 248-56; ACHILLE ALBONETTI, *Preistoria degli Stati Uniti* cit., p. 181; MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, SERVIZIO STORICO E DOCUMENTAZIONE, *Gaetano Martino e l'Europa. Dalla Conferenza di Messina al Parlamento europeo*, Roma 1995.

⁵⁰ Archivio personale Alberto Cabella (Cabella), c. *Congresso del popolo europeo I* (copia dei documenti in Pavia, fondo Cabella c. *Congresso del popolo europeo I*). Sul Cpe cfr. anche ALTIERO SPINELLI, *Nuovo corso* (1954) e *Il manifesto dei federalisti europei* (1957) riprodotti in ALTIERO SPINELLI, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di SERGIO PISTONE, Bologna 1989, pp. 143-66; idem, *Il popolo europeo* (1955), riprodotto in LUCIO LEVI, SERGIO PISTONE, *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano 1973, pp. 201-9; AA.VV., *Actes et documents du Premier Congrès du peuple européen*, Torino 1957; Publius (Mario Albertini), *Esame tecnico della lotta per l'Europa*, in "Il federalista", settembre 1959, n. 2, pp. 86-111; LUCIANO BOLIS e ALEXANDRE MARC, *Combat*, in "Quaderni federalisti", febbraio 1993, n. 26, pp. 3 e ss. Per un approfondimento rimando a GIULIO GUDERZO, *Analisi sociale della votazione per il Congresso del popolo europeo nel comune di Pavia*, in "Il Federalista", novembre 1959, n. 3, pp. 162-6; LUCIO LEVI, SERGIO PISTONE, *Trent'anni di vita* cit., pp. 185-90; DANIELA PREDÀ, *All'avanguardia dell'Europa i primi vent'anni del Movimento federalista a Pavia*, in "Bollettino della Società Pavese di Storia Patria", 1985, n. 85, p. 182 e ss.; LUCIANO BOLIS, *Le Congrès*

L'aspetto fortemente innovativo e antigovernativo dell'operazione spinse il Cce ad adottare una linea ufficiale molto cauta, per evitare rotture tra le varie sezioni nazionali. Esempificativo al riguardo risulta un editoriale, non firmato ma attribuibile al segretario generale europeo Jean Bareth, apparso in "Communes d'Europe", in cui si affermava, senza peraltro citare il Cpe, che "s'il est difficile d'organiser dans les conditions actuelles un vaste référendum populaire rien n'interdit une telle action dans le cadre des communes. Le Cce — aggiungeva Bareth — pourrait ainsi se donner pour tâche d'organiser de telles consultations dans les pays où elles seraient possibles et où les municipalités seraient d'accord pour les organiser"⁵¹. In pratica il Cpe non fu appoggiato a livello internazionale⁵², ma il Cce autorizzò le singole sezioni e i loro aderenti a comportarsi come meglio credevano nei confronti dell'iniziativa federalista.

Dall'analisi delle testimonianze risulta comunque evidente l'importanza del ruolo logistico svolto dai comuni in occasione delle elezioni. Agli amministratori locali venne altresì riconosciuto un particolare ruolo politico quale "settore di azione" per mobilitare il popolo europeo⁵³. Essi riuscirono quindi a far inserire nei "documenti di rivendicazione" del Cpe le tesi che erano alla base della costituzione del Cce, realizzando così per la prima volta una

du peuple européen, in *The federal idea: the history of federalism since 1945*, a cura di ANDREA BOSCO, London, New York 1992, v. II, pp. 257-84; idem, *Congrès du peuple européen*, in *Dictionnaire international du fédéralisme*, a cura di DENIS DE ROUGEMONT e FRANÇOIS SAINT-OUEN, Bruxelles 1994, pp. 352-7; ALAIN GREILSAMMER, *Les mouvements* cit., pp. 87-94; CINZIA ROGNONI VERCELLI, *Il Congresso del popolo europeo*, comunicazione tenuta al V Convegno internazionale della Società italiana di studi elettorali, Pavia 6-8 ottobre 1994.

⁵¹ S. a., *A Rome le Congrès interparlementaire du Mouvement Européen a demandé la création d'une Assemblée des communes et régions*, in "Communes d'Europe", n.s., juin-juillet 1957, n. 18, p. 39.

⁵² Dallo spoglio del bollettino "Communes d'Europe", organo ufficiale del Cce, risulta che il Cpe venne esplicitamente citato una sola volta nelle informazioni relative alle *Participations aux réunions internationales* di membri del Cce (*Participations aux réunions internationales. 2 session Congrès du peuple européen, Lyon janvier 1959*, in "Communes d'Europe", n.s. février-mars 1959, n. 38-39, p. 22).

⁵³ CABELLA, c. *Congresso del popolo europeo 1, Riunione del Comitato centrale del Mfe, Stresa 8 luglio 1956, verbale*, relazione di Alberto Cabella, p. 7.

vera unità d'intenti tra poteri locali e lotta per la federazione europea⁵⁴.

A livello internazionale, il Cce accettò ufficialmente i trattati firmati a Roma, di cui però chiese l'immediata applicazione integrale soprattutto riguardo all'elezione diretta di un Parlamento europeo. L'organizzazione ribadiva, inoltre, che scopo prioritario della sua azione nei confronti del futuro Parlamento europeo era "d'assurer la participation et la représentation des communes et régions dans les institutions européennes existantes et futures". Questa linea politica, frutto della mediazione interna, risultava sostanzialmente diversa da quella dei federalisti *massimalisti* e da quella dei *moderati* proponendosi come l'obiettivo più avanzato di una possibile integrazione politica a livello governativo.

Senza voler enfatizzare un ruolo ancora in larga parte da delineare, penso si possa affermare che, se a Messina furono poste le premesse metodologiche attraverso le quali le forze politiche e gli uomini favorevoli a un rilancio europeo poterono agire, è indubbio che i dibattiti su temi europei, suscitati da movimenti come il Cce, favorirono un clima di aspettativa che difficilmente poteva essere completamente disatteso. È anche evidente che le motivazioni e gli scopi dell'organizzazione, pur avendo un minimo comune denominatore nella conquista o salvaguardia dell'autonomia amministrativa, non fossero unanimemente intesi. Il Cce seppe comunque trovare un punto di mediazione interno che gli permise di svolgere in modo sufficientemente organico un'opera di sensibilizzazione sui temi legati all'unità europea nei confronti degli amministratori. A livello governativo, l'azione fu perseguita sia ufficialmente, attraverso l'invio di appelli e l'organizzazione di grandi riunioni di sindaci — alle quali spesso partecipavano gli esponenti dei gruppi politici governativi —, sia attraverso interventi compiuti direttamente su singole personalità affinché le istanze europeiste fossero accolte.

⁵⁴ CONGRESSO DEL POPOLO EUROPEO, *Documenti*, Roma s.d., pp. 18-24; EUROPA NUOVA, *Tesi per la rivoluzione federalista. Sette argomenti proposti da Europa nuova per l'azione verso il Congresso del popolo europeo*, Torino 1957, pp. 9-10.

BARBARA CURLI

La tecnocrazia nucleare italiana e le origini dell'Euratom, 1952-1957

La Conferenza di Messina è generalmente considerata come l'evento diplomatico che segnò ufficialmente l'avvio di quella fase di "rilancio europeo" che avrebbe condotto alla firma dei Trattati di Roma. Fermi restando tali aspetti, ormai acquisiti dalla storiografia¹, questo contributo vuole proporre una lettura dell'originario progetto monnetiano di una Comunità atomica europea non soltanto come il punto di partenza dei negoziati che avrebbero portato alla creazione dell'Euratom²; quanto, piuttosto, come il punto di arrivo e, al tempo stesso, di esaurimento, di una ben precisa tradizione dirigista europea di lunga data. Tale lettura costituisce un tentativo di distinguere le due comunità create con i Trattati di Roma anche sul piano delle loro sostanzialmente diverse origini intellettuali e ispirazioni politico-economiche, e del diverso approccio con il quale esse si posero di fronte alle caratteristiche dello sviluppo economico europeo del secondo dopoguerra. Tali spunti di riflessione sembrano, inoltre, particolarmente adatti a presentare le prime ipotesi di ricerca su alcuni aspetti ancora poco esplorati della partecipazione italiana alla costruzione comunitaria, nell'ambito di un più ampio progetto di ricerca sulla politica nucleare italiana degli anni Cinquanta.

¹ P. GEBERT, *La construction de l'Europe*, Paris 1983; *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, a cura di E. SERRA, Milano 1989.

² Per un inquadramento della storiografia sulle origini dell'Euratom si rimanda a M. VAISSE, *La coopération nucléaire en Europe (1955-1958). Etat de l'historiographie*, "Storia delle Relazioni Internazionali", 1992, n. 1-2.

1. *Il nucleare in Italia: un progetto tecnocratico*

Avviatasi nel 1946 con la nascita del Cise (Centro informazioni studi e esperienze), un'iniziativa partita da un gruppo di fisici milanesi con l'obiettivo di realizzare un reattore nazionale e finanziata da alcuni grandi gruppi industriali guidati dalla società elettrica Edison, la ripresa postbellica della ricerca nucleare italiana aveva subito sofferto della mancanza di un organismo governativo centrale di promozione e coordinamento, che potesse adeguatamente rappresentare l'Italia nelle nuove sedi della cooperazione scientifica internazionale. Per rispondere a tali esigenze, nel 1952 era stato creato il Comitato nazionale ricerche nucleari (Cnrn), con lo scopo di "promuovere e incoraggiare lo sviluppo delle applicazioni industriali dell'energia nucleare" e "mantenere i rapporti e sviluppare la collaborazione con le organizzazioni internazionali e con gli enti stranieri" che operavano nel campo della fisica nucleare³.

Alla presidenza del Comitato era stato chiamato Francesco Giordani, professore di chimica all'Università di Napoli. Convinto sostenitore fin dai primi anni Venti dell'importanza della scienza applicata nella crescita industriale italiana, negli anni Trenta Giordani era stato vice-presidente dell'Iri (Istituto per la ricostruzione industriale) di Alberto Beneduce, al quale era successo alla presidenza dell'Istituto dal 1939 al 1943. Responsabile del settore della chimica dell'Iri, egli si era occupato principalmente di cellulosa, gomma sintetica, carbone e siderurgia, e in genere dei programmi autarchici di valorizzazione delle materie prime⁴.

³ Sulle origini dell'energia nucleare in Italia, si vedano G. PAOLINI, *Dal Cnrn al Cnen, 1952-1960*, in *Energia, ambiente, innovazione: dal Cnrn all'Enea*, a cura di G. PAOLINI, Roma-Bari 1992; e ID., *Gli esordi del nucleare*, in *Storia dell'industria elettrica in Italia*, vol. 4. *Dal dopoguerra alla nazionalizzazione. 1945-1962*, a cura di V. CASTRONOVO, Roma-Bari 1994; R. MAJOCCHI, *Il ruolo delle scienze nello sviluppo industriale italiano*, in *Storia d'Italia, Annali 3, Scienza e tecnica nella cultura e nella società del Rinascimento a oggi*, a cura di G. MICHELI, Torino 1980, p. 965 ss.; M. SILVESTRI, *Il costo della menzogna. Italia nucleare 1943-1968*, Torino 1968; F. IPPOLITO-F. SIMEN, *La questione energetica. Dieci anni perduti 1963-1973*, Milano 1974.

⁴ I. SCALPELLI, *Francesco Giordani*, in *Protagonisti dell'intervento pubblico*

Con Giordani e con il giovane Felice Ippolito, segretario generale del Cnrn, nell'elaborazione della nuova politica nucleare italiana degli anni Cinquanta era così confluita una tradizione dirigista di ispirazione nittiana che risaliva alla discussione sulla «conquista della forza» degli inizi del secolo, e che si era ridefinita e rafforzata attraverso l'esperienza di gestione dei settori strategici dell'economia italiana nel corso del primo decennio di vita dell'Iri³. In tale tradizione, la questione della diversificazione energetica era stata posta sia nel suo aspetto funzionale di fondamento di una crescita economica equilibrata, sia come momento di costruzione nazionale, come requisito, cioè, di sicurezza e dignità necessarie a negoziare la cooperazione internazionale. Pur nel mutare delle condizioni — assai diverse negli anni Trenta dei blocchi commerciali rispetto a quelle degli anni Cinquanta della cooperazione e della costruzione europea — l'obiettivo da perseguire restava comunque quello di un'Italia industriale dignitosamente presente sulla scena internazionale.

In tale capacità strategica di ridefinire le precondizioni della modernizzazione — che cambiano con il mutare delle tecnologie, delle risorse finanziarie e della situazione interna e internazionale — si può rinvenire il filo conduttore “dall'autarchia al nucleare” nell'esperienza professionale di Giordani che ispirò la prima fase di attività del Cnrn, secondo un percorso biografico che accomu-

in Italia, a cura di A. MORTARA, Milano 1984; B. CURTI, *Francesco Giordani*, in “La città nuova”, 1994, n. 4-5.

³ F.S. NITTI, *La conquista della forza* (1905), in *Scritti di economia e finanza*, vol. III, parte II, a cura di D. DEMARCO, Bari 1966. Sulla rielaborazione del dirigismo nittiano presso l'Iri negli anni Trenta si vedano F. BONELLI, *Alberto Beneduce*, in *Protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, cit.; E. CIANCI, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano 1977; AA.VV., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Roma 1985; AA.VV., *Donato Menicbella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Roma-Bari 1986; C. SPAGNOLO, *Tecnica e politica in Italia tra anni Trenta e anni Quaranta. Note sul corso di Donato Menicbella*, in *Scritti in onore di Alberto Mortara*, a cura di G. BOGNETTI, G. MURARO, M. PINCHERA, vol. II, Milano 1990. Su Felice Ippolito si veda il ritratto di E. PUNTILLO, *Felice Ippolito. Una vita per l'atomo*, Napoli 1988.

nò numerosi esponenti della prima generazione di alta tecnocrazia economica europea⁶.

Il settore dell'energia nucleare, in particolare, si prestò con facilità, fin dagli esordi, a coniugare una visione di "potenza" economica, ereditata dall'anteguerra, con la nuova euforia tecnologica dell'atomo. Nel clima di fiduciosa progettualità degli anni Cinquanta, lo sfruttamento pacifico dell'energia nucleare prometteva una fonte di energie teoricamente illimitata in grado di emancipare dalla fisica penuria di risorse e dalla dipendenza esterna le economie europee, che in seguito a straordinari tassi di crescita nel decennio 1950-1960 avevano complessivamente quintuplicate le importazioni nette di energia, e quadruplicata la dipendenza dalle importazioni⁷. In realtà, sugli usi industriali dell'energia atomica e sull'effettivo funzionamento dei reattori si sapeva ancora pochissimo: le prime centrali nucleari a entrare in funzione sarebbero state quella inglese di Calder Hall nell'ottobre 1956, e quella americana di Shippingport nel dicembre 1957. Tuttavia, la "corsa" ai reattori di questi primi anni si configurò anche come una vera e propria corsa all'affermazione del prestigio nazionale, sia perché si trattava di un campo scientifico e di tecnologie all'avanguardia, sia per la forte componente simbolica di potenza statuale insita nell'idea di potenza nucleare, e ciò indipendentemente dalle finalità — soltanto pacifiche e commerciali oppure anche militari — dei singoli programmi nazionali. Oltre, quindi, ad alimentare in molti ambienti europei assai premature speranze di rivincite militari e diplomatiche, la politica nucleare dei primi anni Cinquanta si inseriva in una costruzione progettuale precedente l'effettiva esperienza economica e industriale, e si fondava così anche sulle illusioni di ogni momento storico di grandi scoperte scientifiche e tecnologiche⁸.

⁶ Su questo tema cfr. in generale A.S. MILVARD, *The European Rescue of the Nation State*, London 1992.

⁷ J.A. HASSAN e A. DUNCAN, *Integrating Energy: the Problems of Developing an Energy Policy in the European Communities, 1945-1980*, in "The Journal of European Economic History", 23, 1994, n. 1, p. 162.

⁸ Per un inquadramento di tali questioni si vedano i classici libri di B.

Intervento pubblico e cooperazione internazionale furono le inevitabili coordinate entro le quali si mossero, pur con diversa enfasi statalista a seconda delle singole realtà e tradizioni nazionali, i primi programmi nucleari europei. Si trattava di coordinate obbligate dati gli elevatissimi costi della ricerca, l'enorme divario che separava le potenze nucleari anglosassoni da tutti gli altri paesi e le ancora scarse conoscenze disponibili in materia di produzione elettronucleare⁹. In tali condizioni, una "piccola Europa atomica" sembrava rientrare nell'ordine naturale delle cose, come Giordani sottolineava già nell'estate 1953 nel suo rapporto annuale al presidente del Consiglio: la ricerca italiana avrebbe potuto fare molto, ma "più urgente ed interessante sarebbe di stabilire una collaborazione internazionale per lo studio, il progetto e la costruzione dei reattori nucleari". Tale collaborazione avrebbe dovuto necessariamente vedere uniti i paesi dell'Europa occidentale, dato che era "assolutamente da escludere che accordi del genere possano essere conclusi con gli Stati Uniti d'America e con l'Inghilterra, e cioè con le due nazioni che si interessano largamente anche delle applicazioni belliche dell'energia nucleare e che vi dedicano somme, per noi assolutamente inconcepibili"¹⁰.

Tale impostazione sarebbe stata in parte rivista in seguito all'avvio della politica degli *Atomi per la pace* lanciata dal discorso di Eisenhower alle Nazioni Unite nel dicembre 1953. Con tale politica, gli Stati Uniti abbandonavano il proprio isolazionismo atomico, decretano nel 1946 dall'Atomic Energy Act (legge Mac Mahon), procedendo nell'agosto 1954 a una prima revisione della

GOLDSCHMIDT, *L'aventure atomique. Ses aspects politiques et techniques*, Paris 1952; ID., *Les rivalités atomiques? 1939-1966*, Paris 1987, ID., *Le complexe atomique. Histoire politique de l'énergie nucléaire*, Paris 1980.

⁹ Sullo "Stato atomico" degli anni Cinquanta e sulle caratteristiche dei vari programmi nazionali si veda J.A. CAMILLERI, *The State and nuclear power. Conflict and control in the Western world*, Brighton 1984; e sulle principali iniziative di cooperazione nucleare A. ALBONETTI, *La collaborazione nucleare internazionale*, Roma 1963.

¹⁰ Comitato Nazionale per le ricerche nucleari, *Relazione a S.E. il presidente del Consiglio dei ministri sulla attività svolta nel 1952-1953*, Roma, agosto 1953, p. 31.

legislazione nucleare come parte dell'elaborazione di un grande disegno di superiorità militare e di rafforzamento della Nato in risposta all'esplosione della prima bomba all'idrogeno sovietica. Attraverso la conclusione di una serie di accordi bilaterali, gli Stati Uniti avrebbero messo a disposizione informazioni e tecnologie nucleari e uranio arricchito, e tenuto sotto controllo lo sviluppo dei reattori nel mondo, al fine di ridurre la dispersione di materiali fossili e, in tal modo, ridurre il rischio di più lungo periodo di proliferazione militare, dati gli stretti collegamenti tecnici tra nucleare civile e nucleare militare¹¹.

La strada degli accordi bilaterali, seppure sottoposta a quello che verrà percepito come il dilemma della "sovranità atomica limitata", costituì una tentazione irresistibile per le aspiranti potenze nucleari, configurandosi come un percorso obbligato, al quale si sarebbe piegata a malincuore la stessa Francia, rispetto ai costi, l'imprevedibilità dei risultati e i tempi incerti degli sviluppi atomici nazionali¹². In tale direzione si sarebbe mosso anche il Cnrn. Sul finire del 1954 e i primi mesi del 1955 Giordani decise infatti di "accelerare i tempi", abbandonare il progetto di un reattore nazionale, e concludere un accordo di ricerca con gli Stati Uniti per l'acquisto di acqua pesante e di un reattore di prova. Nonostante le vivaci polemiche scatenate da tale decisione, alla quale gli ambienti del Cise avrebbero attribuito la responsabilità di tutti i mali successivi della politica nucleare italiana, e nonostante su tale episodio siano ancora necessari approfondimenti storiografici, è certo che la decisione del Cnrn non faceva che seguire la strada intrapresa da tutti gli altri paesi *late-comer*, che soltanto attraverso la collaborazione con gli Stati Uniti avrebbero potuto colmare in parte e in tempi ragionevoli il proprio divario tecnologico in campo nucleare¹³.

¹¹ R.G. HEVLETT e J.M. HOLT, *Atoms for Peace and War. 1953-1961. Tisenbower and the Atomic Energy Commission*, Berkeley and Los Angeles 1989.

¹² Su tale dilemma, e sulle reazioni diplomatiche ai primi accordi bilaterali, cfr. la documentazione in Archivio Storico Ministero Affari Esteri (ASMAB), Direzione Generale Affari Politici (DCAP), Serie 1950-57, b. 482, p. 1010/B, e in merito all'accordo tra Francia e Stati Uniti del giugno 1956 ivi, b. 445, p. 5510.

¹³ Sull'accordo con gli Stati Uniti della primavera del 1955 v. ASMAE,

La polemica sull'accordo bilaterale con gli Stati Uniti non fu che una delle numerose difficoltà incontrate dalla nuova tecnocrazia nucleare. Secondo Giovanni Paoloni, il Cnrn "rappresentò un esempio, insolito e nuovo per l'Italia, di gestione estremamente dinamica dell'attività di ricerca"¹⁴. Esso, tuttavia, fu soltanto uno degli attori sulla scena energetica italiana degli anni Cinquanta, durante i quali la politica nucleare sarà al centro di una vera e propria lotta tra fazioni (lo stesso Cnrn, il Cise e alcuni settori della ricerca scientifica, Enrico Mattei, i grandi gruppi elettrici privati) per il controllo della politica energetica nazionale in un periodo di difficile transizione verso la nazionalizzazione dell'energia della questione energetica¹⁵, e a differenza di quanto avveniva per la maggior parte delle agenzie atomiche degli altri paesi industriali, il Comitato si rivelò un organismo debole, nato come appendice senza personalità giuridica del Consiglio nazionale delle ricerche, e privo di un preciso mandato politico, come dimostrano anche i numerosi ma inutili tentativi di approvazione di una legge nucleare nel corso degli anni Cinquanta¹⁶. Nonostante le impegnative finalità per le quali era stato creato, esso non poteva assumere impegni ufficiali né gestire un proprio patrimonio. Lo stesso impegno governativo fu più legato alla sensibilità e

DGAP 1950-57, b. 376, p. 5510; E. ORTONA, *Anni d'America. La diplomazia. 1953-1961*, Bologna 1986, pp. 136-140, e le osservazioni di G.M. LONGONI, *Libertà d'iniziativa e "politica nucleare". Tecnici ed imprenditori pubblici e privati italiani di fronte alla costituzione dell'Euratom*, in *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-60)*, a cura di E. DI NOLFO, R.H. RAINERO e B. VIGEZZI, Milano 1992. Per i riflessi di tale decisione sull'attività del Comitato di G. PAOLONI, *Dal Cnrn al Cnen* cit., pp. 30-31. Per una posizione fortemente polemica cfr. invece M. SILVESTRI, *Il costo della menzogna* cit., pp. 101-102.

¹⁴ G. PAOLONI, *Dal Cnrn al Cnen* cit., pp. 11-12.

¹⁵ Su tale clima si rimanda a G. MORI, *La nazionalizzazione in Italia: il dibattito politico-economico*, in *La nazionalizzazione dell'energia elettrica. L'esperienza italiana e di altri paesi europei*, Roma-Bari 1989.

¹⁶ Sulle difficoltà incontrate dai progetti di legge nucleare si veda F. IPPOLITO, *L'Italia e l'energia nucleare. Cronache di cinque anni*, Venezia 1960, Parte I. La legge nucleare fu approvata soltanto nel 1960, ben tre anni dopo la firma del Trattato Euratom, e in tale occasione il Cnrn fu trasformato in Cnen (Comitato nazionale energia nucleare).

agli interessi politici di singole personalità, come Pietro Campilli, o indirizzato alla ricerca di un formale ma indeterminato prestigio dell'Italia in sede internazionale, piuttosto che a un disegno strategico di sviluppo energetico¹⁷. In tali condizioni, gli stessi, pur timidi, tentativi di coinvolgere interessi militari nell'attività del Comitato assumevano il carattere di bizzarri velleitarismi, come con elegante ironia Giordani avrebbe liquidato la richiesta della Difesa di allargare la composizione del Comitato per includervi un proprio rappresentante, al fine di "esprimere il proprio avviso per quanto concerne i riflessi che le varie iniziative potrebbero avere sulla preparazione e sugli apprestamenti difensivi del paese". Forse, rispondeva Giordani, di simili rapporti si sarebbe potuto riparlare il giorno in cui il Cnrn avesse avuto personalità giuridica e "un finanziamento stabile". Per il momento, sarebbe stato quantomeno risibile anche ipotizzare un interesse militare nelle attività nucleari italiane, dato che i fondi del Comitato bastavano appena "a versare la prima quota annuale dovuta dall'Italia per la sua partecipazione al Cern" di Ginevra¹⁸.

Tali debolezze di fondo avranno ripercussioni sulla posizione negoziale del Comitato nel corso delle trattative internazionali; non infrequentemente lo porteranno a cercare a livello europeo una legittimazione della propria posizione politica interna; e condurranno infine Giordani alle dimissioni nell'agosto 1956, in se-

¹⁷ Sul "personalismo" del mandato politico di quegli anni cfr. M. SALVATI, *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino 1994, e, con particolare riguardo ai rapporti internazionali, B. BOTTIGLIERI, *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958)*, Milano 1984.

¹⁸ Cfr. il carteggio del periodo maggio-ottobre 1954 tra Giordani, la presidenza del Consiglio e il ministro della Pubblica Istruzione Martino che si faceva portatore della richiesta del ministro della Difesa Taviani in Archivio Centrale dello Stato (ACS), presidenza del Consiglio dei ministri (PCM), 1955-58, pos. 3.3.8, 10138, 5.19.2.3(b). Sulla posizione dell'Italia relativamente alle questioni legate al nucleare militare, si rimanda agli studi di L. NUTI, "Me too, please": *Italy and the Politics of Nuclear Weapons. 1945-1975*, in "Diplomacy and Statecraft", 4, 1993, n. 1; e ID., *Le rôle de l'Italie dans les négociations trilatérales 1957-1958*, in "Revue d'Histoire Diplomatique", 1990, n. 1-2.

gno di protesta per il mancato impegno governativo che avrebbe finito per compromettere "la posizione, finora assicurata all'Italia, [che] non potrà certamente essere conservata se il nostro paese non darà prova di passare alla realizzazione dei suoi programmi"¹⁹.

I termini della questione nucleare nazionali e i suoi riflessi internazionali furono lucidamente sintetizzati dal rappresentante italiano presso le Nazioni Unite Gastone Guidotti in un rapporto datato febbraio 1955, appena avviati i preparativi per la Conferenza internazionale di Ginevra sugli usi pacifici nell'energia nucleare che si sarebbe tenuta nell'agosto successivo. In tale rapporto, che sarebbe certamente piaciuto ai tecnici nittiani del Cnrn, veniva sottolineato come ormai fosse giunto il momento per l'Italia di "porsi, per la prima volta in forma organica e sul piano internazionale, il problema dell'energia atomica per uso di pace. Ora questo problema non è semplicemente scientifico, o industriale, o economico; in quanto investe tutti gli aspetti della vita nazionale è un problema eminentemente politico che come tale deve essere impostato e risolto". Grazie all'energia atomica, le carte del progresso economico erano finalmente distribuite a tutti i giocatori, sebbene uno solo di essi, e inevitabilmente, tenesse il banco, data l'impossibilità da parte dei paesi europei di reggere il passo con le risorse tecniche e finanziarie che gli americani potevano dedicare allo sviluppo atomico.

Non si tratta perciò, è inutile dirlo, di correr nuovamente dietro a sogni di autarchia. Anzi, questa nuova fonte di energia ne segna, per ragioni evidentissime, la rovina definitiva. *Le singole economie nazionali, con il progredire dell'energia atomica, saranno ancora più strettamente inserite in quella della comunità internazionale, cioè del sistema politico al quale ogni singolo paese appartiene, e ciò sarà vero tanto al di qua che al di là della cortina.*

Sul piano dei programmi interni, il nucleare era ancora un progetto di lungo periodo, ma sarebbe stato un errore ritardare ulteriormente le decisioni in tale campo.

¹⁹ La lettera di dimissioni di Giordani è riportata in G. PAOLONI, *Dal Cnrn al Cnen* cit., p. 25.

Il problema che ci confronta, come io lo vedo, è precisamente questo: l'organizzazione della nostra economia e della nostra società in vista di una trasformazione che è immancabile e *potrà avere inizio* tra 10, 15, 20 anni al più tardi. Tale è la complessità dei problemi che, se questa trasformazione fosse più prossima di così, se fosse imminente, sarebbe già troppo tardi per pensarci.

Occorreva dunque la creazione di un "organo centrale" come in Francia, Stati Uniti e Gran Bretagna che "affiancato strettamente al Governo, sia insieme consigliere e strumento della sua politica" e avviasse lo studio sistematico di tutti i problemi "nazionali e internazionali, tecnici ed economici, sociali e politici" legati al nucleare: "se ho ben capito, il nostro Comitato Nazionale Ricerche Nucleari è competente per tutta la parte scientifica, teorica ed applicata. È un settore importantissimo, anzi è quello fondamentale al quale bisogna far capo se sei vuole incominciare. Ma è anche chiaro che il problema non si esaurisce in esso, neppure da lontano". Il problema consisteva infatti nel fornire risposte a domande di grande portata economica e politica, che coinvolgevano la struttura stessa dell'economia italiana, il rapporto tra pubblico e privato, i costi dell'energia: "ma se vogliamo usare un poco di quella immaginazione che è assolutamente indispensabile per essere contemporanei del nostro tempo (un'operazione più difficile di quanto non sembri) anche queste poche e primordiali domande sono sufficienti per farci misurare la vastità e l'urgenza del nostro compito"²⁰.

2. Monnetiani e nittiani: l'Europa strategica dei Tre Saggi

Il varo della politica americana degli *Atomi per la pace* aveva condizionato la struttura di molti programmi nucleari nazionali, ma non resa alternativa, bensì piuttosto complementare, una "linea americana" rispetto a quella originaria europea. Se infatti i

²⁰ Rapporto n. 178 dal Rappresentante italiano presso le Nazioni Unite, 1° febbraio 1955, ASMAE, DGAP, 1950-57, b. 376, p. 5510: il corsivo è nell'originale.

vincoli tecnologici e le caratteristiche peculiari del settore atomico rendevano inevitabile la cooperazione con gli Stati Uniti, nel progetto tecnocratico italiano la dimensione europea della politica nucleare rivestiva un significato di maggiore respiro. Tale dimensione rientrava nella consapevolezza, assai radicata nella cultura dell'intervento pubblico che si esprimeva nel Cnrn, che le nuove direzioni della crescita economica postbellica richiedevano che certe precondizioni strutturali della modernizzazione — e la diversificazione energetica rientrava certamente tra queste — potessero ormai essere veramente affrontate soltanto su scala europea. Lo sviluppo economico restava un fatto per sua natura "nazionale", anzi, in tale riflessione l'intervento pubblico nel settore atomico ne avrebbe esaltato il forte carattere di "statualità". Ma era guardando alla dimensione internazionale, e europea in particolare, che si poteva pensare di effettuare quel salto di qualità nella struttura economica italiana, del quale lo sviluppo di un'industria nucleare avrebbe costituito uno dei momenti salienti²¹.

Anche da questo punto di vista, il disegno di ispirazione monnetiana di rilancio dell'integrazione europea attraverso la creazione di una nuova Alta Autorità atomica costituì l'occasione di un incontro intellettuale su alcuni grandi temi strategici delle prospettive delle economie europee. Tale disegno, che dopo lunghe traversie e sostanziali aggiustamenti e trasformazioni porterà alla creazione dell'Euratom, aveva nella sua formulazione originaria molti aspetti in comune con la riflessione dei tecnici nittiani. Si trattava, infatti, di un progetto di dirigismo tecnocratico di lunga data, che affondava le proprie radici intellettuali nell'Europa della penuria del periodo tra le due guerre e che era stato ispirato inizialmente dall'esperienza della cooperazione economica interalleata durante la prima guerra mondiale. Esso aveva poi subito una prima elaborazione per iniziativa francese presso il Comitato economico della Società delle Nazioni nella seconda metà degli anni Venti — in un momento, cioè, di piena reintegra-

²¹ Per una meno sintetica discussione di tali questioni si rimanda a B. CURLI, *Europa nucleare per il Mezzogiorno. L'Italia e la Banca mondiale. 1955-1959*, in "Studi Storici", in corso di pubblicazione.

zione della Germania nel sistema internazionale, proprio come sarà la seconda metà degli anni Cinquanta dopo gli accordi di Parigi — prima di venire travolto dalla crisi economica internazionale e dalla guerra²². Si trattava del disegno di un'Europa strategica che reagisce al "senso umiliante della precarietà economica e politica" e recuperasse "prestigio, indipendenza e progresso" attraverso una nuova forma di sovranità economica, l'unica consentita ora che era finita "l'epoca dell'uso della forza"²³.

Fondato nella rivalità ma anche nella consapevolezza dell'imprescindibile necessità di un rapporto preferenziale con gli Stati Uniti, anche come garanti e guardiani della potenza economica tedesca, dunque orientato a una definizione di sviluppo economico che combinasse in sé una soluzione alle due ricorrenti "questioni", americana e tedesca, della storia economica europea, tale progetto sembrò trovare nell'idea monnetiana di "rilancio" della Ceca un'opportunità da perseguire, e nell'atomo una forma di energia che già per sua natura conteneva un forte significato emancipatorio e di potenza economica.

Ambizioso e complesso, in qualche modo arrogante e ingenuo allo stesso tempo, ma secondo Monnet necessario "perché l'Europa potesse prendere coscienza della sua identità e affermare la sua sovranità"²⁴, il progetto di cooperazione atomica europea si poneva certamente l'obiettivo, come si legge nel Document de Travail n° 11 (Euratom) del Comitato Spaak, di "trascinare l'insieme dell'economia europea nella rivoluzione tecnologica che risulterà [dallo] sviluppo" dell'energia nucleare. Esso affrontava, tuttavia, anche un più ampio problema strategico di natura politico-economica: l'Europa — scriveva Ippolito — "non deve solo assicurare la copertura dei suoi crescenti fabbisogni di energia, ma

²² Per una lettura del Comitato economico della Società delle Nazioni come primo nucleo di alta tecnocrazia europea di B. CURLI, *L'Italia, la Società delle Nazioni e la discussione negli accordi industriali internazionali. 1927-31*, in "Rivista di Storia Economica", 7, 1990, n. 1.

²³ J. MONNET, *Mémoires*, Paris 1976, (trad. it. dalla quale si cita, Milano 1978), p. 313.

²⁴ *Ivi*, p. 312.

deve anche sviluppare un'industria nucleare al fine di garantirsi l'indipendenza economica"²⁵. Si trattava, dunque, di perseguire una "conquista della forza" su scala europea, nella sua duplice dimensione, funzionale — la creazione delle basi energetiche comuni della crescita — e di costruzione della dignità europea tra le due superpotenze nel mondo della guerra fredda.

Fondamentalmente pacifico — certo per il momento, o fintanto che le risorse europee non avessero comunque sopportato di tenere i piedi nelle due staffe del nucleare pacifico e di quello militare — il piano monnetiano fu soltanto una delle numerose definizioni di comunità atomica che finì sul tavolo dei negoziati del rilancio europeo. Esso costituì, tuttavia, la definizione di partenza e, nonostante gli eclettismi strumentali, anche la più coerente e di maggior respiro, e fu dunque quella con la quale i vari altri approcci dovettero confrontarsi. In questa sede ci limitiamo a evidenziare soltanto le caratteristiche principali e i punti di contatto con la riflessione della tecnocrazia nucleare italiana, senza entrare nei dettagli degli assai più complessi negoziati per l'Euratom, né della più generale posizione politico-diplomatica dell'Italia durante tali negoziati, posizione che manca ancora, comunque, di una specifica ricostruzione storiografica.

Nel primo progetto di comunicato del marzo 1955, steso da Monnet in collaborazione con Pierre Uri e Max Ophüls, che poi aprirà le porte alla Conferenza di Messina, i governi dei sei paesi della Ceca si ripromettevano l'obiettivo della "istituzione di una nuova Alta Autorità alla quale [essi] trasferiranno la responsabilità e i mezzi per assicurare, per quanto li riguarda, lo sviluppo pacifico dell'energia atomica". Tale decisione partiva da una riflessione sul futuro della Ceca, cioè sul futuro della "politica a lungo termine del carbone", che poneva il problema della "soddisfazione dei bisogni energetici totali". Ciò poteva realizzarsi soltanto assumendo in comune tra i sei paesi membri "la misura dei rischi che comporta un'accresciuta dipendenza dell'Europa da fonti esterne di energia". L'approccio è fin dall'inizio strategico:

²⁵ F. IPPOLITO, *L'Euratom e la collaborazione nucleare internazionale*, in F. IPPOLITO, *L'Italia e l'energia nucleare* cit., p. 82.

“l'essenziale è il lungo periodo e gli investimenti”, ma l'azione è definita urgente “poiché l'energia presuppone delle prospettive a lungo termine” ed essa è “rara e cara in Europa”²⁶. L'Europa della penuria doveva dunque crearsi le condizioni strutturali dello sviluppo e della dignità internazionale.

Ma il “monopolio” monnetiano su questo tipo di ispirazione del rilancio europeo sarà di breve durata e comincerà a esaurirsi già a Messina²⁷. Nella dichiarazione finale dei ministri degli Esteri spariva (e definitivamente) l'accento a una nuova Alta Autorità nel campo atomico, mentre i lavori della neo-insediata Commissione dell'energia nucleare del comitato intergovernamentale — presieduta da Louis Armand, già autore del primo studio sulla cooperazione nucleare in sede Oece e molto vicino a Monnet — riveleranno subito la molteplicità degli attori che avrebbero recitato sulla scena dei negoziati di Bruxelles e la diversa definizione di comunità atomica che ciascuno di essi avrebbe proposta. E tuttavia, dai “falchi” del Cea (Commissariat à l'énergie atomique) portatori delle ambizioni di *grandeur* nucleare francese agli apparentemente più flessibili rappresentanti delle altre agenzie nucleari nazionali, dagli esponenti delle industrie private ai vari livelli delle burocrazie diplomatiche nazionali, la prospettiva di una comunità atomica europea esercitò inizialmente il suo fascino su tutti gli attori coinvolti — ad eccezione, forse, degli olandesi —

²⁶ Le citazioni sono tratte da *Projet de Communiqué des gouvernements des Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, 12 marzo 1955; Haute Autorité de la Ceca, Division Economique, *Note pour le Groupe de Travail “Messine”*, Lussemburgo, 29 ottobre 1955; Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Commission du Marché commun, des investissements et des problèmes sociaux *Note sur l'intégration économique générale d'après l'expérience de la Ceca présentée par le représentant de la Haute Autorité* (Pierre Uri), Bruxelles, 27 luglio 1955 (Doc. n. 65), Archivi Storici delle Comunità europee, Firenze, Fondo Pierre Uri, d. 53/3 e d. 53/4.

²⁷ Per una rilettura dell'influenza di Monnet sui negoziati che porteranno ai Trattati di Roma e del ruolo del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa si veda. A. VARSORI, *Jean Monnet e il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa dalle origini ai Trattati di Roma (1955-1957)*, in *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea, 1947-1957*, a cura di A. Ciampani, Milano 1995.

suscitando, allo stesso tempo, improvvise speranze di arma atomica europea per chi non poteva permettersene di nazionali²⁸. Per gli europei, commentavano i diplomatici americani, l'energia atomica era diventata "a magic, and only partially understood, concept", "a wave of the future which had captured people's imagination"²⁹.

Fin dalle primissime riunioni, la Commissione dell'energia nucleare del Comitato Spaak aveva individuato con chiarezza le possibilità di collaborazione tecnica in alcuni punti (facilitazioni e centralizzazione dell'approvvigionamento di uranio; impianto europeo di separazione isotopica e di trattamento del materiale irradiato; collaborazione nella ricerca) orientati alla costituzione di uno "zoccolo" comune europeo funzionale ai programmi nazionali e all'eventuale opzione militare³⁰. L'idea monnetiana di una "Europa terza forza" era dunque mantenuta, ma veniva subito ridimensionata e fondata su un minimo comune denominatore che costituiva il prolungamento dei singoli programmi nazionali; portava al centro della discussione la questione del nucleare militare; e si risolveva in un'Europa fondamentalmente francocentrica dato lo stadio più avanzato del programma nucleare francese rispetto a tutti gli altri e la possibilità di controllo "comune" sugli sviluppi atomici tedeschi.

²⁸ Sui negoziati Euratom e le posizioni dei diversi interessi nazionali, burocratici e industriali, oltre ai saggi raccolti in *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, a cura di E. SERRA cit., si vedano P. GUILLEN, *La France et la négociation du Traité d'Euratom*, in "Relations Internationales", 44, 1985; P. WEILEMANN, *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft: Zur Gründungsgeschichte von Euratom, 1955-57*, Baden-Baden 1983; W. ASBEEK BRUSSE, *Euratom*, in R.T. GRIFFITHS (Ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe, 1945-1957*, Amsterdam 1990; L. MOREAU, *L'industrie nucléaire en Belgique de 1945 à la mise en veilleuse d'Euratom. L'action du groupe Union minière*, in *L'énergie nucléaire en Europe. Des origines à Euratom*, textes réunis par M. Dumoulin, P. Guillen, M. Vaisse, Berne 1994.

²⁹ Foreign Relations of the United States, 1955-1957, volume IV, *Western European Security and Integration*, pp. 285 e 356.

³⁰ COMMISSION DE L'ENERGIE NUCLÉAIRE, *Possibilités techniques d'action commune dans le domaine de l'énergie nucléaire*, Annexe II au Projet de Rapport, 8 aprile 1956.

Rapidamente, di conseguenza, arenatasi nelle secche della diplomazia europea la ricorrente "questione" tedesca, sarà la "questione" americana a indirizzare gli sviluppi del nuovo *pool* atomico europeo, in seguito all'annuncio da parte degli Stati Uniti, nel febbraio 1956, della improvvisa disponibilità di 20.000 Kg di uranio arricchito, che dal novembre successivo sarebbe stato in "svendita"³¹. Sgretolata così la possibilità di zoccolo comune con la ripresa degli accordi bilaterali (che a lungo ma inutilmente Monnet avrebbe cercato di evitare premendo sugli amici americani, mentre il governo francese avrebbe cercato altrettanto inutilmente di salvare la prospettiva di un impianto europeo di separazione isotopica come "un des objectifs essentiels du traité")³², l'unica definizione di cooperazione atomica europea che continuò a mantenere una sua coerenza di fondo fu proprio quella monnetiana, che nel suo eclettismo strumentale restò tenacemente rivolta all'obiettivo. Monnet si limitò a riproporre su scala europea i termini del dilemma della sovranità atomica limitata posto dagli accordi bilaterali: l'indipendenza energetica era obiettivo di lungo periodo e una rinuncia di sovranità funzionale a tale obiettivo di lungo periodo andava accettata — inutile, dunque, piangere sulla perduta separazione isotopica — ma questa volta sarebbe stata ormai l'Europa atomica nel suo complesso la controparte degli Stati Uniti.

A fare di necessità virtù sarebbero stati i Tre Saggi Louis Armand, Franz Etzel e Francesco Giordani, che nel novembre 1956 saranno incaricati dai capi delegazione della Conferenza intergovernamentale — accogliendo così la risoluzione del Comi-

³¹ Sull'atteggiamento americano durante i negoziati v. P. WINAND, *Eisenhower, Kennedy and the United States of Europe*, New York 1993, cap. 4; G. BOSSUAT, *Jean Monnet, le Département d'Etat et l'intégration européenne (1952-1959)*, in *Europe brisée. Europe retrouvée. Nouvelles réflexions sur l'unité européenne au XX^e siècle*, sous la direction de R. GIRAULT et G. BOSSUAT, Paris 1994; J.E. HELMREICH, *The United States and the Formation of Euratom*, in "Diplomatic History", 1991, n. 3.

³² Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom, Comité des chefs de délégation, *Construction d'une usine européenne de séparation isotopique. Note présentée par la délégation française*, 13 décembre 1956.

tato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa — di riferire sulle quantità di energia atomica che possono essere prodotte nel più breve tempo possibile nei sei paesi fondatori dell'Euratom e sui mezzi da porre in opera a tal fine". Considerato in genere il manifesto programmatico dell'Euratom, il rapporto fu in realtà ciò che restava del progetto atomico monnetiano dopo un anno e mezzo di trattative e dopo le mosse americane, e riportava all'attenzione, dopo Suez, il problema energetico europeo, dal quale tutto era partito ma del quale tutti a Bruxelles sembravano nel frattempo essersi dimenticati.

I sei paesi della Ceca rappresentavano appena il 15% della produzione energetica mondiale. In seguito alla sostenuta crescita economica postbellica l'Europa aveva "perduto l'indipendenza energetica" e avrebbe dunque dovuto cogliere "l'occasione unica" offerta dall'avvento dell'energia nucleare. Anche ammettendo il massimo sviluppo delle fonti classiche di energia, e un ritmo più moderato di crescita economica rispetto al dopoguerra, il fabbisogno energetico europeo avrebbe raggiunto "enormi cifre" che, oltre a produrre un "gravissimo onere" in valuta estera, mettevano "in questione lo stesso futuro dello sviluppo economico dell'Europa e perfino il problema della sua sicurezza politica nel mondo". Fatti salvi e anzi incoraggiati i singoli programmi nucleari nazionali — "le conoscenze scientifiche e tecniche possono essere apprese da altri, ma la capacità industriale ciascun paese deve crearla da sé" — la nuova comunità aveva lo scopo principale di rafforzare l'Europa come unica unità negoziale nei confronti degli Stati Uniti. La comunità "rappresenterà i nostri paesi come una sola unità nei riguardi degli altri Stati e si troverà così in una situazione migliore di quella di ciascuno dei nostri paesi, per ottenere la piena collaborazione degli altri Stati". Solo tale collaborazione (con gli Stati Uniti) sarebbe stata presupposto di benessere e dignità per l'Europa: "stretti legami di cooperazione con altri paesi [...] devono essere la base del progresso atomico dell'Europa. Lungi dal minare la nostra indipendenza, tale metodo è il solo con il quale potremo prendere il nostro posto, su di un piede di uguaglianza, nel campo nucleare. Il metodo opposto, che ci inducesse ad accentuare il nostro ritardo col ricorso all'il-

lusione dell'autosufficienza, consacrerrebbe la perdita della nostra indipendenza³³.

Sul piano dei negoziati per i trattati, l'interesse per l'Euratom, che era partito con grandiosi scenari diplomatici, era nel frattempo scemato a favore di quote, tariffe, dazi, prezzi di riferimento e fondi di adattamento del Mercato comune, a lungo ignorato dall'alta politica ma sul quale si sarebbe effettivamente costruita una nuova comunità europea. Allo stesso tempo la crisi di Suez, considerata da Monnet l'elemento catalizzatore che aveva portato infine alla firma dei trattati, aveva invece rivelato la fragilità dei paesi europei, e piuttosto che la comune "identità" ne aveva rafforzato le politiche energetiche nazionali. Ciò che restava del dirigismo strategico monnetiano e che riuscì a entrare nel Trattato Euratom — il controllo e l'approvvigionamento comunitario delle materie fossili, le basi per l'accordo Usa-Euratom, e la creazione di un centro comune di ricerca — avrebbe avuto negli anni successivi vita sempre più stentata³⁴.

3. Conclusioni

Il rapporto dei Tre Saggi fu l'ultimo documento ufficiale di una generazione tecnocratica formatasi nell'Europa della penuria e abituata a pensare in modo strategico, nel lungo termine dello sviluppo, e che portava dentro di sé la visione di un'Europa grande potenza non (o non necessariamente) perché ricca in ar-

³³ *Un obiettivo per l'Euratom*. Relazione presentata da LOUIS ARMAND, FRANZ ETZEL e FRANCESCO GIORDANI alla domanda dei governi del Belgio, della Francia, della Repubblica Federale Tedesca, dell'Italia, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi, maggio 1957, pp. 13, 16-18, 24-25; 30.

³⁴ Sulla storia dei primi anni di vita dell'Euratom si vedano A. ALBONETTI, *Euratom e sviluppo nucleare*, Milano 1958; J.G. POLACH, *Euratom: a study in European integration*, Ann Arbor 1962; ID., *Euratom. Its Background. Issues and Economic Implications*, New York 1964; G.M. BRINTON, *Nuclear power and energy balance in the Euratom countries (1960-1975)*, Ann Arbor 1986; L.J. DROUTMAN, *Nuclear integration: the failure of Euratom*, (Ph. D. Thesis, Columbia University 1973) Ann Arbor 1982; O. PIROTTE, *Trente ans d'expérience Euratom. La naissance d'une Europe nucléaire*, Bruxelles 1988.

senali militari, ma perché libera dal bisogno e dignitosamente presente sulla scena internazionale. Entrambi i tavoli dei negoziati, quello dell'Euratom e quello del Mercato comune, affrontavano la questione della crescita economica europea degli anni Cinquanta e ne proponevano una lettura complementare. L'uno era orientato a creare alcune condizioni strutturali e durature della crescita, l'altro a rimuoverne gli ostacoli contingenti. Quest'ultima era un'operazione molto complessa e a lungo giudicata inattuabile, se non utopistica, per la grande quantità di interessi particolari che avrebbe mosso, ma che si rivelerà, nella realtà, più consona ai meccanismi di costruzione del consenso delle democrazie economiche postbelliche e al loro sistematico rifuggire dai costi politici delle strategie di lungo periodo.

Ciò vale in particolare per il caso italiano. Sebbene la storia dell'energia nucleare in Italia sia ancora in gran parte da scrivere per il periodo successivo a quello qui analizzato, non può costituire soltanto una coincidenza il fatto che in seguito all'uscita di scena di Giordani e più tardi, e in modo ben più traumatico, di Ippolito³⁵, l'Italia non avrà più alcuna politica nucleare, configurandosi come un caso unico tra i maggiori paesi industrializzati. Allo stesso tempo, sarà proprio la nazionalizzazione dell'energia elettrica e la ridefinizione partitica dell'intervento dello Stato nel comparto energetico, così come in altri, a segnare un ricambio generazionale ai vertici del settore pubblico dell'economia italiana, in seguito al quale con la pur autoritaria "vecchia" tecnocrazia nittiana sarebbe andata largamente perduta anche una visione strategica dell'interesse della nazione e della sua collocazione internazionale³⁶.

Sul piano europeo, l'invito a interrogarsi sulla "attualità del metodo" di Messina conduce ad analoghe considerazioni conclu-

³⁵ Sul "caso Ippolito" si veda O. BARRESE, *Un complotto nucleare. Il caso Ippolito*, Milano 1981.

³⁶ Su tali temi si rimanda a G. SAPELLI, *Lo Stato italiano come "imprenditore politico"*, in "Storia Contemporanea", XXI, 1990, n. 2; e M. DE CECCO, A. PEDONE, *Le istituzioni dell'economia*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma 1995.

sive. Il progetto monnetiano veniva da lontano e, allo stesso tempo, era figlio di una ben determinata fase della guerra fredda e delle condizioni economiche e politiche degli anni Cinquanta, che sono oggi completamente diverse. E tuttavia, dal punto di vista dell'elaborazione progettuale, finalizzata alla costruzione della dignità internazionale dell'Europa e delle basi strutturali della crescita comune, la visione strategica dell'Europa dei Tre Saggi può ancora offrire più di un tema di riflessione.

MADDALENA GUIOTTO

Italia e Repubblica Federale di Germania dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma

Nel corso dell'intervento intendo analizzare alcuni aspetti dei rapporti italo-tedeschi nel biennio 1955-57, cercando di individuare in che misura si differenziava o coincideva la costellazione di interessi dei due paesi, se era importante, e per quali motivi e scopi, per l'Italia una politica tedesca e per la Repubblica Federale una politica italiana e, inoltre, quali ruoli assegnava l'Italia alla Germania e la Germania all'Italia in ambito internazionale, in relazione soprattutto al nuovo corso della politica europea dopo il fallimento della Ced.

Per spiegare questi aspetti occorre brevemente ricordare quali furono le basi e quale fu lo sviluppo dei rapporti tra i due paesi a partire dalla fine degli anni Quaranta e, in particolare, dai primi anni Cinquanta¹. Bisogna, infatti, tenere presente che specifici

¹ Pochi sono ancora gli studi volti a far luce sulle effettive relazioni e interazioni tra la storia tedesca e quella italiana dopo la seconda guerra mondiale. Sull'argomento si veda: P. GUILLEN, *L'Italie et le problème allemand, 1945-1955*, in "Relations Internationales", n. 51, 1987, pp. 269-287; L. BERTI, *L'Italia e la Germania: l'atteggiamento della diplomazia italiana dal dopoguerra agli inizi degli anni '50*, in *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, a cura di E. DI NOLFO, R. RAINERO e B. VIGEZZI, Milano 1992; CH. VORDEMANN, *Deutschland - Italien 1949-1961. Die diplomatischen Beziehungen*, Frankfurt/M. 1994, (dissertazione); R. LILL, *Die Bundesrepublik Deutschland und Italien. Etappen einer europäischen Annäherung* (con trad. it.: *La Repubblica Federale di Germania e l'Italia. Tappe di un avvicinamento europeo*), Villa Vigoni, Mezzogiorno 1995; M. GUIOTTO, *Germania e Italia dopo la seconda guerra mondiale*,

parallelismi del secondo dopoguerra favorirono il formarsi di un consenso di base in politica estera tra Italia e Repubblica Federale, come invece non esistette tra altri paesi europei. Le conseguenze furono identiche posizioni assunte di frequente dai due paesi in ambito sia europeo che atlantico, riguardo a questioni fondamentali di politica di integrazione, di politica economica e di sicurezza. Esisteva una connessione diretta, essenzialmente rispettata da tutti i partiti al governo di entrambi i paesi, tra l'impegno per la Ced e la Cee e l'adesione alla Nato.

Germania e Italia si erano trovate al termine del conflitto nella analoga situazione di paesi sconfitti, che dovevano percorrere un duro cammino verso la riabilitazione, anche se quello a cui fu costretta l'Italia fu indubbiamente più breve e lineare di quello che attendeva la Germania, poiché differenti erano le dimensioni delle sconfitte e le conseguenze che ne derivarono. I due paesi che nel vicino passato, spinti dal nazionalismo esasperato, avevano attaccato l'ordine internazionale e provocato una vera ecatombe, nel dopoguerra, tentando di trarre dal passato una conseguenza costruttiva e, soprattutto, di recuperare credito e fiducia per essere riammessi su un piede di parità nella comunità internazionale, proposero un generale superamento del principio di Stato nazionale. I politici italiani e tedeschi, che si incontravano negli anni Cinquanta, scorgevano nell'Unione europea innanzitutto una via di uscita dall'isolamento in cui Germania e Italia si erano trovate nel dopoguerra e, al tempo stesso, un mezzo per riabilitare i due paesi. Mentre per Inghilterra e Francia la vittoria su Hitler

Tesi di dottorato, Università di Pavia, 1995; si vedano, inoltre, sul piano del confronto tra le situazioni e le istituzioni in Germania e in Italia: *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia*, a cura di U. CORSINI e K. REPGEN, Bologna 1984; *La nascita di due Repubbliche. Italia e Germania dal 1943 al 1955*, a cura di H. WOLLER, Milano 1993; sul piano della recezione reciproca: C. MARINELLI, *Le vicende interne italiane viste dalla diplomazia tedesco-occidentale (1950-1952)*, in "Storia delle relazioni internazionali", a. VIII, 1992/1-2, pp. 285-300; A. MISSIROLI, *Un rapporto ambivalente: le due Germanie viste dall'Italia (1945-1989)*, in "Mulino Europa", 1996; ed inoltre J. PETERSEN, *L'unificazione tedesca del 1989-1990 vista dall'Italia*, in "Storia contemporanea", n. 6, 1992, pp. 1087-1124.

sembrò, almeno inizialmente, confermare la continuità della politica nazionale di grande potenza, la sconfitta che non solo travolse il fascismo e il nazismo ma inferse anche un colpo gravissimo al prestigio delle tradizioni nazionali, aveva convinto Germania e Italia che l'epoca della loro grandezza nazionalista era ormai definitivamente terminata. Era perciò molto più facile per i dirigenti politici tedeschi e italiani rendersi conto che, nell'ambito del nuovo ordine internazionale bipolare, tutti i problemi avevano preso o dovevano prendere una dimensione sovranazionale europea.

Inoltre, al governo dei due paesi protagonisti della ricostruzione politica, c'erano due uomini di Stato per molti versi simili: Adenauer e De Gasperi, provenienti da due regioni di frontiera, cresciuti nella stessa concezione politica, che si conoscevano e stimavano già dagli anni Venti. Entrambi avevano optato per l'Europa non solo per realismo politico, ma anche per una più profonda convinzione. L'unificazione europea, ossia per Adenauer la concreta integrazione della Germania nell'Occidente e per De Gasperi l'orientamento dell'Italia verso il centro del continente, era vista come la conseguenza storica della catastrofe europea, concausata in primo luogo dal nazionalismo di entrambi i popoli². Negli ambienti governativi dei due paesi si avvertiva, inoltre, anche la più ampia necessità di costruire una forte intesa politica europeo-occidentale per contrastare la minaccia sovietica e per costituire un contrappeso politico nei confronti degli Stati Uniti.

Queste premesse spiegano molti atteggiamenti reciproci dei due paesi in ambito europeo e atlantico. È molto significativo, ad esempio, che la prima visita di Stato compiuta da Adenauer nella veste di cancelliere federale fosse proprio presso il governo di Roma, tra il 15 e il 18 giugno 1951. Durante il suo soggiorno fu inaugurata a Roma la prima ambasciata della Repubblica federale³.

² Per un confronto sul pensiero e attività dei due leaders politici cfr. *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi* cit.

³ Sulla visita di Adenauer a Roma cfr. la documentazione raccolta in *Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes* (d'ora innanzi PA.AA), *Abteilung III*, vol. 260 e in *Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Affari Politici 1950-1956* (d'ora innanzi ASMAE, AP).

La visita di Adenauer a Roma siglò l'inizio di una delle fasi di maggiore intesa politica tra Italia e Germania, fase che coincise col periodo di massimo sforzo di Adenauer e di De Gasperi (che dal luglio 1951 aveva assunto anche il portafoglio degli Esteri) in favore dell'unificazione europea. Dalla lettura degli appunti e dei rapporti diplomatici italiani e tedeschi si ricava, infatti, l'impressione che a caratterizzare le relazioni italo-tedesche dai primi mesi del 1951, dopo l'inizio dei lavori della Conferenza di Parigi per l'organizzazione della Ced, sino agli inizi del 1953, quando ormai era evidente che la posizione di De Gasperi all'interno della Dc e alla guida del governo si era fortemente indebolita, fu la tendenza della Repubblica Federale a guardare sempre più spesso verso l'Italia, come verso il paese (anzi l'unico paese) del cui sostegno in ambito internazionale non c'erano motivi per dubitare e che, proprio per questo, era importante mantenere solidale al proprio fianco. Analogo era, inoltre, il ruolo che Adenauer e De Gasperi attribuivano all'integrazione militare e all'esercito comune, visti non tanto come obiettivi finali, ma piuttosto come mezzi di ampliamento della sfera d'azione politica del proprio paese nell'ambito europeo e come una base dell'unione politica⁴.

La visita di De Gasperi a Bonn, dal 21 al 24 settembre 1952, rappresentò, invece, l'epilogo della stagione europeistica di Palazzo Chigi, soffocata dalle complicazioni e dai travagli della politica interna e, al tempo stesso, l'inizio di un graduale allentamento delle relazioni politiche italo-tedesche con l'incrinarsi del mutuo consenso che le aveva caratterizzate sino a quel momento,

Germania 1951, busta 13. Si veda inoltre quanto osserva a questo riguardo H.P. SCHWARZ, *Adenauer. Der Aufstieg: 1876-1952*, vol. I, Stuttgart 1986 (2), pp. 866-868.

⁴ Cfr. P. PASTORELLI, *La politica europeistica di De Gasperi*, in *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna 1987, pp. 145-208, pp.189-190; H.P. SCHWARZ, *Adenauer und Europa*, in "Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte", 27, 1979, pp. 471-523; SCHWARZ, *Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949-1957*, Stuttgart-Wiesbaden 1981, vol. II, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, a cura di K.D. BRACHER, TH. ESCHENBURG, J.C. FEST e E. JÄCKEL, p. 148. Più dettagliatamente sui rapporti italo-tedeschi in questo biennio cfr. GUIOTTO, *Germania e Italia* cit., in particolare pp. 92-111.

che divenne più evidente tra il 1953 e il 1954⁵. In particolare, da parte tedesca si osservava con crescente preoccupazione l'indebolirsi della formula governativa centrista e l'aumentare dell'influenza politica delle forze di sinistra e di destra. Durante l'estate del 1953, il fallimento del tentativo di De Gasperi di dare vita al suo ottavo governo fece subito temere in Germania per il futuro dell'Europa e della sua difesa. Dopo la scomparsa di De Gasperi, nell'agosto 1954, il più stretto collaboratore dell'ambasciatore tedesco a Roma, il conte Strachwitz, riconosceva che ormai non esisteva più alcuna possibilità che l'Italia ratificasse il trattato istitutivo della Ced, non tanto perché il governo Scelba si sarebbe allontanato dalla linea europea di De Gasperi, ma piuttosto perché, con la scomparsa di quest'ultimo, era venuta a mancare "(die) Stimme des Ausgleichs und der Einigkeit über alle Strömungen und inneren Gegensätze (...) in Partei und Staat (...)")⁶.

Alla fine di agosto giunse il rifiuto dell'Assemblea nazionale francese, che bocciò la Ced e impresse una brusca frenata al processo di integrazione europea. Il problema del riarmo tedesco e dell'ingresso della Repubblica Federale nella Nato venne, però, presto risolto nel corso della Conferenza convocata a Londra alla fine di settembre che portò alla firma dei Trattati di Parigi, i quali sancivano, con l'adesione dell'Italia e della Repubblica federale al Patto di Bruxelles, la nascita della Ueo e l'ingresso della Repubblica Federale nella Nato. Il 5 maggio del 1955 entrarono in vigore i Trattati di Parigi, assieme a una versione riveduta del *Deutschlandvertrag* del 1952. Lo Stato tedesco-occidentale aveva così raggiunto i più importanti fra gli obiettivi che si era posto nel 1949: la sovranità secondo il diritto internazionale e la *Gleichberechtigung* (la piena uguaglianza politica) nell'alleanza occidentale.

⁵ Sulla visita di De Gasperi presso il governo federale cfr. la documentazione conservata in PA.AA, Abt. III, vol. 1289 e in ASMAE, AP, Germania 1952, busta 89.

⁶ Rapporto dell'ambasciata tedesca a Roma, Roma, 26 agosto 1954, in PA.AA, Abt. III, vol. 117.

Le relazioni italo-tedesche, che avevano iniziato a allentarsi nel corso del 1953, rimasero in quello che l'*Auswärtiges Amt* definiva "*(das) Stadium einer gewissen Rückwärtsentwicklung*", ossia in una fase di regressione, ancora per molti mesi⁷. Alla vigilia della Conferenza di Messina si andava, però, già delineando una nuova fase dei rapporti tra i due paesi, caratterizzata dalla ripresa dell'interesse reciproco e dall'intensificarsi dei contatti e degli scambi in primo luogo nel settore economico. È indicativo delle nuove linee di tendenza dei rapporti bilaterali che l'inizio di questo nuovo periodo possa essere fatto risalire alla visita a Bonn del ministro del Bilancio Ezio Vanoni, alla fine del dicembre 1954, invitato ufficialmente dal ministro federale dell'Economia Ludwig Erhard⁸. Gli argomenti dei colloqui che Vanoni ebbe con i colleghi tedeschi e, in particolare, con Erhard, oltre che dimostrare l'ampliarsi delle basi della collaborazione economica italo-tedesca, delineano alcune questioni che saranno al centro dei rapporti tra i due paesi anche negli anni seguenti. Dopo aver discusso sui problemi inerenti agli scambi commerciali, i ministri intendevano soffermarsi sulla possibilità di intensificare il turismo tedesco in Italia e affrontare la questione dell'emigrazione di lavoratori stagionali italiani in Germania, ritenuta da Erhard di fondamentale importanza nelle relazioni economiche tra i due paesi⁹. Vanoni colse, inoltre, l'occasione per illustrare al governo federale le linee direttive del suo piano per migliorare le condizioni economiche di vaste zone sottosviluppate, in particolare del Mezzogiorno, ottenendo l'assicurazione da parte tedesca di un concreto sostegno al suo progetto.

⁷ Appunto del Referat 303 dell'*Auswärtiges Amt*, firmato Klein, Bonn, 20 dicembre 1955, in P.A.A.A., Referat 204, vol. 229.

⁸ Cfr. telexpresso n. 18522/2277 dell'ambasciatore d'Italia a Bonn del 28 ottobre 1954 e l'allegata lettera del ministro Ludwig Erhard a Babuscio Rizzo del 22 ottobre 1954, in ASMAE, AP, Germania 1954, busta 264.

⁹ Cfr. il telegramma di Babuscio Rizzo, Bad Godesberg, 17 novembre 1954 e il telegramma del MAE, firmato da Rossi Longhi, Roma, 10 dicembre 1954, in ASMAE, AP, Germania 1954, busta 264. Sugli argomenti che da parte tedesca si supponeva sarebbero stati trattati durante i colloqui di Vanoni a Bonn cfr. il rapporto riservato di Clemens von Brentano, Roma, 9 dicembre 1954, in P.A.A.A., Referat 204, vol. 243.

Alla visita di Vanoni fece seguito il viaggio di Erhard in Italia, alla fine del novembre del 1955, durante il quale egli visitò i principali centri italiani del Sud. A conclusione della sua visita Erhard dichiarò che era stato ormai avviato un *“wirtschaftlichen Verschmelzungsprozeß zwischen Deutschland und Italien im Rahmen Europas und vor dem Hintergrund der freien Welt”*¹⁰. Questo processo di fusione economica si sarebbe dovuto sviluppare in due modi: da un lato con l'invio di manodopera italiana in Germania, dall'altro con lo spiegamento, su di un'ampia base, di iniziative imprenditoriali tedesche nell'Italia meridionale. Erhard, Vanoni e il presidente del Consiglio Antonio Segni si erano trovati d'accordo sul fatto che questo nuovo capitolo della collaborazione economica italo-tedesca doveva guardare soprattutto verso il Mezzogiorno, per cercare di eliminare le disparità socio-politiche che costituivano, tra l'altro, un elemento di instabilità politica in Europa. Effettivamente la *“Erschließung Süditaliens”*, ossia lo sviluppo e l'apertura del Mezzogiorno a nuovi mercati, costituì un tema centrale dei frequenti incontri ufficiali tra politici italiani e tedeschi durante il biennio 1955-1957.

Un primo segno tangibile del rinsaldarsi dei rapporti fu senz'altro rappresentato dalla firma dell'accordo per l'invio di manodopera italiana nella Repubblica Federale, che ebbe luogo a Roma il 20 dicembre 1955. L'accordo, introdotto da un preambolo in cui si specificava che il suo fine era anche quello di rafforzare i rapporti sociali ed economici dei due paesi nello spirito della solidarietà europea, prevedeva per il 1956 l'invio di circa

¹⁰ J. SCHMITZ VAN VORST, *Italienische Arbeiter in unbegrenzter Zahl*, in *“Frankfurter Allgemeine Zeitung”* del 2 dicembre 1955; cfr. inoltre ID., *Die Erschließung Süditaliens e Arbeiter aus Italien*, in *“Frankfurter Allgemeine Zeitung”*, 17 e del 29 dicembre 1955.

Sulla visita di Erhard in Italia dal 24 novembre all'1 dicembre 1955 cfr. la relazione del MAE del 3 dicembre 1955, in ASMAE, AP, Germania 1955, busta 341; la relazione della riunione settimanale della Direzione Generale degli Affari Economici, Roma, 1 dicembre 1955, in ASMAE, AP, Germania 1956, busta 420; e inoltre il contributo della *Handelspolitische Abteilung* dell'*Auswärtiges Amt* alle istruzioni per il nuovo ambasciatore tedesco a Roma, Manfred Kleiber, del marzo 1957, in P.A.A., Referat 204, vol. 229.

13.000 lavoratori stagionali italiani, che sarebbero stati impiegati soprattutto nell'agricoltura e nell'edilizia, mentre altri 18.000 erano richiesti per l'industria¹¹. Tuttavia gli italiani che firmarono un contratto di lavoro in Germania durante il 1956 furono solamente 10.100. Era una cifra che non soddisfaceva le richieste del mercato del lavoro tedesco, tanto che in alcuni appunti dell'*Auswärtiges Amt*, redatti in occasione della visita del presidente Gronchi a Bonn nel dicembre 1956, si auspicava che venissero presi dei provvedimenti affinché nel 1957 aumentasse il numero degli italiani disposti a emigrare in Germania. I motivi di questa difficile ripresa del flusso migratorio italiano verso la Germania sembravano essere inizialmente legati alle condizioni di lavoro e di salario tedesche non sempre ritenute vantaggiose per gli italiani¹². Tuttavia, nonostante esse fossero migliorate, nel 1957 il numero degli italiani che iniziò a lavorare in Germania diminuì: sino alla metà di ottobre furono solamente settemila¹³.

Nel corso del 1956 ebbero luogo altre due importanti visite di Stato: quella di Adenauer a Roma, all'inizio di luglio, e quella del presidente della Repubblica Gronchi in Germania a dicembre. Durante la visita di Adenauer fu concordata la costituzione di una commissione mista italo-tedesca per la collaborazione economica, il cui compito principale era quello di incoraggiare, anche con

¹¹ Cfr. il fascicolo "Emigrazione" in ASMAE, AP, Germania 1956, busta 419; l'appunto su "Emigrazione di mano d'opera italiana nella Repubblica federale di Germania" redatto in occasione della visita del presidente del Consiglio Segni e del ministro degli Esteri Martino a Bonn, 6-9 febbraio 1956, in ASMAE, AP, Germania 1956, busta 420; inoltre il contributo della *Handelspolitische Abteilung* alle istruzioni per M. Kleiber, in PA.AA, Referat 204, vol. 229. Sull'accordo si veda anche il "Bulletin des Presse- und Informationssamtes der Bundesregierung", 10 febbraio 1956, p. 248.

¹² Cfr. appunti dell'*Auswärtiges Amt* in occasione della visita del presidente della Repubblica italiana Giovanni Gronchi dal 6 all'8 dicembre 1956 a Bonn, Bonn, novembre 1956, in PA.AA, Referat 204, vol. 241. Sull'emigrazione italiana in Germania nelle sue tre fasi salienti (nei due decenni a cavallo tra '800 e '900, negli anni 1937-1945 e dopo il 1956) cfr. *L'emigrazione tra Italia e Germania*, a cura di J. PETERSEN, Bari-Roma 1993.

¹³ Cfr. l'allegato 3 alla relazione dell'ambasciata tedesca a Roma 211-00 - Nr. 3309/57 del 17 ottobre 1957, in PA.AA, Referat 204, vol. 236.

l'utilizzo di aiuti finanziari tedeschi, lo sviluppo dell'iniziativa privata in Italia e soprattutto nel Mezzogiorno¹⁴. Ma, nonostante le nuove intese, da parte italiana si era già da tempo capito che non si poteva contare su una considerevole partecipazione del capitale tedesco nel Sud, poiché gli uomini d'affari tedeschi giudicavano quegli investimenti poco vantaggiosi¹⁵. Durante la prima metà del 1956, infatti, i dirigenti politici italiani avevano, in più di una occasione, rinnovato la richiesta di un attivo aiuto tedesco per lo sviluppo del Mezzogiorno. Lo aveva fatto Antonio Segni, ricevendo l'ambasciatore von Brentano agli inizi del giugno 1956. *"Der Ministerpräsident meinte, — riferì poi Brentano — daß mit deutscher Hilfe neue Industrien in Südtalien ins Leben gerufen würden, und er wäre der deutschen Bundesregierung ganz besonders dankbar, wenn diese in absehbarer Zeit einige sachkundige Experten aus der Großindustrie nach Italien entsenden könnte"*¹⁶. Brentano concludeva il suo rapporto caldeggiando il concreto intervento tedesco in Italia, poiché la situazione socio-economica di molte sue regioni destava profonda preoccupazione. *"Wie der Ministerpräsident ausführte, ist der Schicksal Deutschlands und Italiens untrennbar miteinander verbunden. Ein Sieg des Kommunismus in Italien würde auch für Deutschland unheilvolle Folgen nach sich ziehen"*. Anche il sottosegretario del Ministero del Bilancio Ferrari-Aggradi, nel corso di una conversazione con un membro dell'ambasciata tedesca, si era soffermato sullo stesso argomento. Dopo aver ricordato l'accordo da poco intervenuto

¹⁴ Cfr. il protocollo riservato, relativo alla decisione dei due governi di intensificare la collaborazione nel settore economico e di istituire a tale scopo una commissione mista, redatto a Roma il 4 luglio 1956 e firmato dai due ministri degli Esteri, Heinrich von Brentano e Gaetano Martino, in P.A.A.A., Referat 204, vol. 229. Sulla visita di Adenauer in Italia si veda più ampiamente la documentazione in P.A.A.A., Referat 204, voll. 233 e 234; inoltre anche SCHMITZ VAN VORST, *Staatspräsident Gronchi kommt nach Rom*, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 5 luglio 1956.

¹⁵ Cfr. SCHMITZ VAN VORST, *Die politischen Ergebnisse im Vordergrund. Der Rombesuch Adenauers in italienischer Sicht*, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 6 luglio 1956.

¹⁶ Telegramma cifrato di von Brentano, Roma, 7 giugno 1956, in P.A.A.A., Referat 204, vol. 228.

tra Francia e Italia per un considerevole credito francese alla Cassa del Mezzogiorno, Ferrari-Aggradi osservò che l'Italia, dopo la visita di Erhard, aveva sperato in un notevole interesse da parte tedesca per la crescita del Mezzogiorno e che, pertanto, era alquanto delusa per le poche iniziative prese sino a quel momento. Soprattutto, si era sperato in una maggiore collaborazione degli ambienti industriali tedeschi, sotto forma di sostegni tecnici e di scambi di esperienze, con la messa a disposizione di esperti e con la partecipazione di capitali alle nuove imprese che si intendeva fondare¹⁷.

Nell'autunno del 1956 il governo federale non aveva ancora stabilito come strutturare gli aiuti per le regioni italiane sottosviluppate. Alla vigilia della visita del presidente Gronchi a Bonn, all'*Auswärtiges Amt* si lamentava l'atteggiamento inflessibile dell'Italia in alcune trattative bilaterali su questioni economiche, come la derequisizione dei marchi di fabbrica tedeschi e il reclutamento di manodopera italiana, atteggiamento che veniva messo in relazione con i pochi interventi tedeschi a sostegno dei progetti di sviluppo economico dell'Italia. "*Andererseits kann eine gewisse Enttäuschung der italienischen Seite über die in Aussicht gestellte aber bisher nicht erfolgte deutsche Privatiniziativa für die wirtschaftliche Entwicklungsvorhaben Italiens nicht übersehen werden*"¹⁸. Ma non si poteva nemmeno non riconoscere — ammettevano i funzionari dell'*Auswärtiges Amt* — che l'interesse dell'industria tedesca per investimenti nell'Italia meridionale era molto limitato e che, forse, l'unico modo per fare giungere un contributo era quello di finanziare gli investimenti tedeschi nel Mezzogiorno con una parte dei fondi del patrimonio straordinario Erp.

Nonostante le difficoltà e le incomprensioni, è indubbio che in ambito economico-commerciale, sulla scia del nuovo corso della politica europea a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, era ormai stato avviato tra Germania e Italia un irre-

¹⁷ Appunti in occasione della visita di Stato di Adenauer a Roma dall'1 al 4 luglio 1956, pp. 33-34, in P.A.A.A., Referat 204, vol. 233.

¹⁸ Appunto del *Länderabteilung*, Bonn, 5 dicembre 1956, in P.A.A.A., Referat 204, vol. 241.

versibile processo di avvicinamento e di rafforzamento dei legami e degli scambi. Sul piano politico, invece, i rapporti italo-tedeschi seguirono un diverso sviluppo. Anche se la visita di Stato a Bonn, nel febbraio del 1956, del presidente del Consiglio Antonio Segni e del ministro degli Esteri Gaetano Martino e la firma dell'accordo culturale italo-tedesco, avvenuta proprio in quell'occasione, sembrarono riavvicinare i due paesi, quella sintonia di intenti e di azioni che, al di là delle diffidenze e dei pregiudizi, aveva caratterizzato le relazioni italo-tedesche in ambito europeo durante i primi anni Cinquanta, era ormai sfumata¹⁹. Diversi i motivi che vi avevano contribuito: oltre alla transizione politica iniziata in Italia con la crisi dell'alleanza centrista, certamente anche la nuova posizione internazionale della Germania dopo il raggiungimento della sovranità e il suo ingresso nella Nato e, più in generale, i grandi mutamenti intervenuti nella scena internazionale.

Dopo il fallimento della Ced l'interesse di Bonn per la politica europea diminuì: essa divenne un obiettivo collaterale, accanto alla preminente politica dell'alleanza atlantica e alla Ostpolitik, inaugurata da Adenauer in occasione della sua visita a Mosca nel settembre 1955. Sino al 1957-58, quando fu fondata la Cee e in Francia nacque la Quinta Repubblica sotto la presidenza di Charles de Gaulle, la politica di unificazione europea rimase all'ombra della predominante questione dei rapporti Est-Ovest²⁰. Era anche una conseguenza del fondamentale cambiamento rispetto ai punti focali delle tensioni internazionali che andava maturando dal 1955, con il graduale spostamento dell'epicentro

¹⁹ Sulla visita di Segni e Martino a Bonn cfr. l'ampia documentazione in P.A.A.A., Referat 204, vol. 239 e 240; inoltre anche l'appunto "Rapporti culturali" in ASMAE, AP, Germania 1956, busta 419.

²⁰ Sulla nuova fase della politica estera di Bonn, a partire dalla primavera 1955, cfr. A. DOERING-MANTEUFFEL, *Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer. Außenpolitik und innere Entwicklung 1949-1963*, Darmstadt 1988 (2), pp. 85-104; e SCHWARZ, *Die Ära Adenauer* cit., pp. 258 ss. Sul nuovo corso della politica di unione europea, inaugurato a Messina nel giugno 1955, cfr. *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, a cura di E. SERRA, Bruxelles/Milano/Paris/Baden Baden 1989. Più in particolare sul ruolo avuto dalla Repubblica federale nel nuovo processo di integrazione cfr. H.J. KÜSTERS, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden Baden 1982.

della "guerra fredda" fuori dal continente europeo, spostamento che non estingueva tuttavia il conflitto bipolare, ma lo trasferiva su un piano diverso: quello della coesistenza competitiva²¹. I riflessi di questi sommovimenti sulle relazioni italo-tedesche furono certamente notevoli. Ad esempio, la collaborazione all'interno della Nato divenne preminente su quella in ambito europeo. Rimase tuttavia costante quella tendenza della Repubblica federale di vedere nell'Italia un alleato del cui sostegno in ambito internazionale, nonostante la mancanza ora di una vera intesa sul piano bilaterale, non c'erano gravi motivi per dubitare. Italia e Germania avevano, infatti, in ambito internazionale una posizione comune: entrambe erano al di fuori del faticoso processo di liquidazione delle antiche posizioni coloniali e quindi non erano direttamente coinvolte nei contrasti che tale processo generava tra Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti. L'Italia, inoltre, appoggiava, almeno ufficialmente, la tesi del cancelliere Adenauer che il problema della riunificazione tedesca andava abbinato a quello della sicurezza e del controllo degli armamenti. Questo era particolarmente importante, tanto più che la diffidenza di Adenauer nei confronti della politica degli Stati Uniti in Europa, unita al timore che essi potessero giungere ad un accordo con l'Unione Sovietica, a spese degli alleati europei, crebbe nel corso del 1955, dopo che Eisenhower, nel corso di una conferenza stampa nella primavera del 1955, aveva accennato alla possibilità di una zona neutrale in Europa²².

Al tempo stesso, però, all'*Auswärtiges Amt* non mancavano dubbi e perplessità nei confronti dell'Italia. Si temeva in primo luogo per l'*"eccessiva instabilità della vita politica italiana (...) Di più, (...) le polemiche tra partiti italiani e le voci di 'apertura a sinistra', avevano fatto nascere nel governo tedesco (...) il timore che*

²¹ Sul profondo cambiamento della situazione internazionale e sui grandi sommovimenti che lo determinò cfr. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Roma-Bari 1994, pp. 813-911. Sulle sue conseguenze nella politica estera italiana cfr. B. VIGEZI, *L'Italia e i problemi della "politica di potenza" dalla crisi della Ced alla crisi di Suez*, in *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-60)* cit., pp. 3-29.

²² Cfr. SCHWARZ, *Adenauer und Europa* cit., p. 483.

si potesse assistere ad un scivolamento della politica italiana, la quale, allontanandosi dal Patto Atlantico, più o meno si avvicinasse a sponde, se non opposte, per lo meno a metà fra intervento e neutralismo²³. Era lo stesso timore espresso dall'ambasciatore Brentano riferendo di "starke neutralistische Tendenzen" in Italia e del tentativo di Nenni di utilizzare la "distensione" internazionale ai fini della politica interna, per migliorare i rapporti tra governo e opposizione comunista, appoggiato dal presidente Gronchi²⁴.

Ma accanto a queste preoccupazioni, si scorgeva anche il desiderio del governo federale "di poter contare su di un alleato il quale, se anche si trova in posizione non eguale e ancor meno superiore alla loro, — osservava l'allora ambasciatore d'Italia a Bonn Umberto Grazi — purtuttavia è in situazione a un dipresso analoga nei rispetti delle potenze che detengono le chiavi della pace e della guerra"²⁵. Questo atteggiamento della Germania nei confronti dell'Italia si accentuò durante l'autunno 1956, col precipitare della situazione in Africa e nel vicino Oriente e, soprattutto, dopo l'azione anglo-francese a Suez che intaccò fortemente l'unità atlantica e quella dei sei negoziatori dell'Euratom e della Cee. All'*Auswärtiges Amt* si valutava con interesse in particolare il fatto che il ministro degli Esteri Martino condividesse le stesse posizioni del governo federale per quel che riguardava il potenziamento della Nato. Da parte tedesca si intendeva cogliere l'occasione della visita di Gronchi a Bonn per discutere e accordarsi con i colleghi italiani sulle possibilità di un rafforzamento della Nato in campo non militare. "Mehr noch als damals steht die Bundesregierung heute auf dem Standpunkt, — si legge in un appunto dell'*Auswärtiges Amt* redatto in occasione della visita di Gronchi — daß die Ausgestaltung der Nato eine Lebensfrage für die westliche Welt, insbesondere für die Zukunft Europas ist. Die Gründe hierzu liegen in dem Verhalten Englands und Frankreichs, die ihre Bündnispartner

²³ Grazi al ministro degli Affari Esteri, Bad Godesberg, 28 settembre 1955, in ASMAE, AP, Germania 1955, busta 341.

²⁴ Rapporto riservato dell'ambasciata tedesca a Roma, 26 gennaio 1956, in P.A.AA, Referat 204, vol. 240.

²⁵ Grazi a Martino, Bad Godesberg, 28 settembre 1955, in ASMAE, AP, Germania 1955, busta 341.

*in der Nato über ihre Absichten und Maßnahmen in der Suezfrage weder informierten noch konsultierten*²⁶. Ma grazie al “motore italo-tedesco” si sarebbe sicuramente potuto “ridare forza” alla Nato, risvegliare la Ueo e accelerare le trattative, affinché i trattati istitutivi della Cee e dell'Euratom venissero firmati entro i primi del 1957²⁷.

Ma nonostante questa affermazione, che sembra preludere un deciso rafforzamento dei rapporti italo-tedeschi anche in ambito politico, bisognerà attendere la fine del 1963, dopo le dimissioni di Adenauer e la nomina del suo successore Ludwig Erhard, per poter cogliere un primo riavvicinamento sul piano politico. Fu, però, solo con la “Ostpolitik”, alla fine degli anni Sessanta, che le coalizioni che governavano i due paesi, la Spd-Fdp e la Dc con i suoi partner di centro-sinistra, ritrovarono vere comunanze e una forte intesa di base.

²⁶ Appunto riservato su *Verteidigungsfragen* del Referat 200, Bonn, 17 novembre 1956, in PA.AA, Abt. 2, Referat 200, 80SI/0-80SI/5 u. 80SL/7 - 94.12, vol. 2.

²⁷ Minuta degli appunti del Referat 302, relativi alla visita di Gronchi nella Repubblica federale, Bonn, 7 dicembre 1956, in PA.AA, Referat 204, vol. 241.

Conclusioni

I federalisti si erano recati a Messina nello stato d'animo pessimista, determinato dallo scacco profondo subito in seguito alla caduta della Ced, che aveva alimentato tante speranze nella realizzazione di un'unione tra eserciti, che avrebbe costituito un passo successivo nel proseguimento della linea politica della costruzione comunitaria, già concretizzatasi positivamente, anche se con ben altra dimensione, nella Ceca. Un conto è, infatti, realizzare un'integrazione delle risorse economiche, un altro è scalfire la sovranità degli Stati, cosa che aveva comunque assunto maggior rilievo in seguito alla trasformazione del progetto Pleven con l'articolo 38, l'iniziativa italiana e l'individuazione della possibilità di un'evoluzione verso un'azione politica comune, secondo quanto emerge dagli studi che Daniela Preda ha svolto sull'argomento. La caduta della Ced è senz'altro dovuta a un intreccio di molteplici fattori, ma certamente in misura maggiore al fatto che i tempi non erano ancora maturi (e forse non lo sono neppure oggi) per superare completamente i limiti di una sovranità statale, soprattutto, ma non solo, per quanto riguarda la realtà francese. Il merito del tentativo di porre rimedio a un tale fallimento con la Conferenza di Messina si deve all'impegno di molti ministri degli Esteri, in particolare i ministri Beyen, Spaak e soprattutto Martino, che ne prese la concreta iniziativa.

Il fatto che io sia sempre stato un sostenitore di Altiero Spinelli non significa certo l'esserlo stato in modo acritico, il che in politica è sempre un grave difetto; qualche volta però, soprattutto

nell'ambito del dibattito federalista, si è dimenticato il senso della discussione e l'importanza della critica; un male antico, ma forse continuato nel tempo. Quindi, pur essendo un fedele sostenitore di Altiero Spinelli, non ho mai condiviso la posizione negativa che egli assunse insieme a Ugo La Malfa nei confronti della Conferenza di Messina, che invece, nelle condizioni date, ritengo esser stata l'unica possibilità concreta di emergere dalle difficoltà politiche e psicologiche in cui si era caduti. Lo stesso Spinelli, nonostante non lo abbia mai esplicitamente ammesso, si è poi abbastanza apertamente ricreduto, cosa che gli ha permesso di svolgere assai positivamente il ruolo che ha avuto sia come commissario della Comunità, sia soprattutto successivamente, nella sua attività all'interno del Parlamento europeo. La sua posizione sostanzialmente negativa riguardo alla Conferenza di Messina fu a mio giudizio — e non solo mio — un grave errore, poiché dimostrava che egli non si rendeva conto della reale situazione politica, anche se è da sempre stata una caratteristica spinelliana quella di saper conciliare l'utopia con un certo realismo, il che, con De Gasperi e successivamente con Nenni, pur in situazioni diverse, gli permise di essere il "consigliere del Principe".

Per tutti questi motivi, alcuni di noi con alcuni amici italiani (romani, siciliani e pugliesi, in particolare) scelsero, anche se a malincuore, di uscire dal Movimento federalista europeo e di costituire, con l'appoggio di amici di diversi paesi (Karl Heinz Koppe in Germania, Henri Brugmans in Belgio, André Voisin in Francia, Bob Molenaar in Olanda e altri ancora) l'Action européenne fédéraliste, affinché fosse chiaro che non tutti i federalisti erano ostili al Mercato comune e all'Euratom. Oltre all'Aef, costituimmo anche il Consiglio italiano del Movimento europeo, che interpretava l'esigenza di unire in Italia, così come negli altri paesi, forze politiche, sociali e culturali che si riallacciassero alla positiva esperienza della Conferenza dell'Aja del 1948. Questa nostra testimonianza non durò a lungo: rimase circoscritta al decennio 1955-1965 e si concluse quando, con la consapevolezza dell'importanza di portare Altiero Spinelli all'interno della Commissione, fu possibile riprendere una positiva linea di lavoro comune.

La storia non si costruisce né coi "se" né coi "ma" e non è quindi possibile immaginare quale sarebbe stata la situazione

europea se la Ced non fosse fallita; tuttavia è legittimo e doveroso domandarsi cosa sarebbe accaduto se, in seguito alla caduta della Ced, non fosse emersa la prospettiva dell'integrazione economica, che si è subito positivamente affermata, pur con tutte le difficoltà sollevate dal governo gollista e la contemporanea grave crisi della Comunità. Ancora oggi, a quarant'anni di distanza, possiamo essere orgogliosi di essere riusciti a superare le critiche mosse dal governo gollista e la posizione ostile dell'Inghilterra e dell'Efta e di poter quindi individuare con certezza una linea di evoluzione positiva, di continuo superamento delle crisi, che pure si sono frequentemente verificate, ma che hanno costituito un passaggio obbligato verso le tappe successive dell'integrazione europea.

Credo che, soprattutto con la presidenza Petrilli del Movimento europeo, l'iniziativa italiana sia stata nel complesso abbastanza importante. Fondamentale poi si è rivelata l'azione che alcuni di noi — prima Gino Majocchi e poi io stesso — hanno svolto all'interno del Movimento europeo internazionale per fare in modo che tale organizzazione non restasse una *camarilla* burocratica, ma che svolgesse un ruolo di ben più ampio respiro. Mi pare che ci siamo riusciti: io sono stato segretario generale per due anni e mezzo e ho terminato il mio incarico con l'organizzazione nel 1984 a Bruxelles della Convenzione sulla Costituzione europea; dopo di me, è stato significativamente eletto segretario generale, su mia proposta, Pier Virgilio Dastoli, cioè colui che era stato il più vicino a Spinelli nel suo lavoro al Parlamento europeo. Sono quindi convinto che la sua azione proceda nel segno del nostro comune impegno.

A proposito della seconda parte del tema del convegno, possiamo darne differenti letture e valutazioni. Si è detto che il Parlamento europeo ha tentato una battaglia e l'ha perduta; io credo tuttavia che sul piano politico e storico non sia possibile parlare di sconfitte: la battaglia di Altiero Spinelli, il Club del Coccodrillo e il progetto di trattato-costituzione del Parlamento europeo sono stati comunque atti portatori di un messaggio positivo che, nonostante la sua limitatezza, ha guidato i successivi sviluppi della costruzione europea. Fra questi, anche se in misura ridotta, l'Atto unico europeo, quel "topolino" che tutti all'inizio abbiamo criticato, ma che ha co-

stituito una tappa fondamentale nel processo di realizzazione del Mercato unico, che poi ci ha condotto fino a Maastricht.

Maastricht non deve essere considerato il punto conclusivo dell'evoluzione, ma un momento particolarmente importante, passibile di ulteriori sviluppi. Sia per quanto riguarda la politica estera e la sicurezza, sia dal punto di vista di talune significative affermazioni e di alcuni fondamentali mutamenti, sia anche per l'aggiunta di nuove competenze, è evidente che il Trattato di Maastricht è il frutto di un determinato momento, quello della "grande accelerazione della storia" del 1989-'90; se più tardi sono sorte nuove e imprevedute difficoltà, non dipende quindi certamente dal Trattato di Maastricht e dal suo contenuto.

Se di una cosa mi fregio con particolare soddisfazione è della Legion d'onore concessami dal presidente Mitterrand: per cultura e sensibilità mi sento infatti molto legato alla Francia e al suo popolo, non certo al suo presidente attuale e al suo micronazionalismo. Oggi la Francia si rende conto assai meno di prima del motivo per cui il cancelliere Kohl proseguiva su quella linea che lo ha portato, insieme a Mitterrand, a essere la locomotiva del processo d'integrazione europea; del motivo per cui, pur essendo la situazione politica europea tale da creare i presupposti per un'egemonia tedesca, Kohl non giochi questa carta e preferisca invece sfruttare quella di una linea politica europea che è d'altra parte alla base dell'accettazione da parte di tutti gli altri Stati dell'unificazione tedesca.

Possibile che non ci rendiamo conto che l'epoca dello Stato nazionale è finita? Possibile che non ci rendiamo conto che, se non si compie un salto di qualità di carattere politico, l'Europa uscirà completamente dalla scena mondiale? Tutte le grandi tragedie e i grandi fatti politici verificatisi in questi anni — la pace tra Israele e Palestina, la guerra nella ex-Jugoslavia — sono stati infatti determinati dall'intervento non dell'Europa, ma degli Stati Uniti d'America. Sono convinto che lo stesso de Gaulle avrebbe capito quale avrebbe dovuto essere il ruolo dell'Europa nel momento in cui, caduto il muro di Berlino, veniva meno la presenza dei due grandi "gendarmi" che fino ad allora avevano retto le sorti del mondo intero e con esso dell'Europa. L'unità politica

consentirebbe all'Europa di acquisire un ruolo rilevante nella situazione politica mondiale.

La Conferenza intergovernativa dell'anno prossimo è molto importante poiché iniziamo ad avvertire le conseguenze dell'allargamento senza aver risolto quei problemi istituzionali a cui avremo dovuto provvedere già da tempo. L'allargamento è necessario dal punto di vista politico, ma non può prescindere dalla soluzione di tali problemi. Questo non è che un ragionamento minimalista, derivato dall'esigenza di iniziare finalmente una politica estera comune senza lasciarsi deviare da soluzioni palesemente inadeguate, come quella di limitarsi a istituire un segretariato generale che coordini l'azione dei governi. È invece necessario preparare il terreno per il momento in cui, nel 1998, scadrà il Trattato dell'Unione europea occidentale, la cui esistenza, per quanto poco significativa, non si può ignorare. La Conferenza intergovernativa non deve essere l'occasione per rinegoziare il Trattato di Maastricht, ma per rielaborare quei punti che nel trattato erano stati lasciati in sospeso per ulteriori soluzioni, in particolare quelli riguardanti la politica estera e di sicurezza e, in misura minore, l'Unione monetaria. Il rischio concreto per un'Europa a "quindici" a "ventidue", a "ventisette", è l'incapacità di risolvere i suoi problemi di carattere politico e istituzionale e di accordarsi su una linea politica comune, facendo così il gioco della Gran Bretagna, voluto dal governo conservatore, cioè di trasformare la Comunità europea in una sorta di zona di libero scambio. Queste sono le ragioni dell'importanza fondamentale della Conferenza, a cui noi dobbiamo guardare con sano realismo, senza perdere di vista le nostre posizioni federaliste, la nostra utopia, la nostra volontà di andare avanti, cosa che sarebbe certamente più facile se oggi il gruppo di riflessione concludesse il proprio lavoro con soluzioni avanzate che registrino un accordo sufficientemente ampio.

Recentemente ho avuto conferma, da parte di un esponente del Ministero degli Esteri italiano, del fatto che si prevede che la Conferenza intergovernativa duri almeno diciotto mesi. In questo periodo, si prospetta dunque la possibilità di un cambio della guardia nella situazione politica britannica, che, pur senza farsi illusioni sulle posizioni laburiste, lascia sperare di poter realizzare qualcosa di concreto con l'appoggio del nuovo governo inglese.

Bisogna quindi guardare a questa Conferenza senza troppo scetticismo, anche perché mi pare che i nostri quarant'anni di storia, pur con tutte le crisi che ci sono state, abbiano dimostrato che si è verificato un certo progresso. Abbiamo perduto qualche battaglia, ma non la guerra; anzi abbiamo posto in essere un sistema che rende ormai più difficile smantellare il processo d'integrazione europea piuttosto che portarlo avanti, tanto esso è ormai radicato in tutti i gangli della vita economica, sociale e legislativa. Il fatto di aver sollecitato gli studi di storia dell'integrazione europea e soprattutto quelli di diritto comunitario è sicuramente un importante merito dell'Action Jean Monnet; tuttavia oggi la legislazione comunitaria è talmente presente in tutte le branche del diritto che occorre allargarne la conoscenza a molteplici settori. Quel movimento intellettuale alla base dello sviluppo di qualsiasi idea, che sembra assente, non lo è però del tutto e noi ne siamo i portatori: in Italia, forse diversamente che in Francia, vi è sempre stato e ci ha sempre accompagnato almeno un generico europeismo.

Una scelta positiva è stata ormai fatta e occorre ora procedere fino in fondo. Non credo che sia facile e immediata, come invece nel momento della stesura del Trattato di Maastricht, la prospettiva di poter raggiungere nel dopo-Maastricht la tappa finale, quella della costituzione europea. Forse proprio perché ci troviamo finalmente vicini alla meta, le difficoltà appaiono crescenti, dal momento che siamo ormai entrati nel cuore di persistenti egoismi e di radicate esigenze nazionali; anche in questo caso, assistiamo alla tendenza che si manifesta in tutte le esperienze confederali: o sciogliersi o svilupparsi in federazioni. Bisogna quindi guardare alla Conferenza intergovernativa fedeli allo spirito federalista che ci sostiene da decenni e nello stesso tempo consapevoli di quell'esigenza di realismo politico che ci obbliga a tener conto non solo della nostra particolare situazione, ma anche di una serie di elementi diversificati. La differenza esistente all'epoca della Conferenza di Messina tra la posizione monettiana e quella spinelliana non ha più alcun senso: oggi occorre un'unità di azione tra coloro che portano avanti un disegno federale e coloro che sono portatori di un'esperienza evolutiva della realtà europea. Arrivare alla stesura di una costituzione europea è oggi necessario. Occorre

però rendersi conto che il processo non sarà immediato, ma costellato da ostacoli; tuttavia, se le cose continueranno a procedere secondo la direzione auspicata, se le difficoltà non saranno maggiori di quelle che noi oggi ci aspettiamo, l'obiettivo della creazione di una federazione europea verrà fatalmente raggiunto, non per inerzia, ma per la volontà degli uomini, finalmente protagonisti della loro storia comune.

GIAMPIERO ORSELLO



Puglia Grafica Sud - Bari