

L'Italia nella costruzione europea

Un bilancio storico
(1957-2007)

a cura di
Piero Craveri
e Antonio Varsori

FRANCOANGELI

Storia
internazionale
dell'età
contemporanea

SieC





Storia internazionale dell'età contemporanea,
collana diretta da **Antonio Varsori**
(Università degli Studi di Padova)

Negli ultimi decenni le discipline storiche hanno fatto registrare un crescente interesse nei confronti degli eventi e delle dinamiche di carattere internazionale. Se per lungo tempo tali aspetti erano risultati oggetto quasi esclusivo della storia diplomatica, il diffondersi della “histoire des relations internationales” ha aperto l’interesse degli studiosi ad altre dimensioni: da quella economica a quella sociale, a quella culturale. L’influenza esercitata dalle storiografie britannica e americana, l’attenzione verso ambiti temporali più recenti, la moltiplicazione delle fonti archivistiche, i rapporti con altri settori delle scienze sociali e l’interesse verso temi quali la “guerra fredda” e l’integrazione europea hanno condotto alla sempre più ampia diffusione degli studi di storia delle relazioni internazionali. Inoltre numerosi studiosi di storia contemporanea hanno preso a sottolineare l’importanza del rapporto esistente fra dimensioni politica, economica e sociale interne e quelle internazionali. Infine il processo di “globalizzazione” non poteva lasciare insensibili gli storici. Ciò ha condotto all’emergere di una ampia quanto complessa Storia internazionale.

La collana nasce quindi con l’intento di creare uno spazio specifico in cui possa trovare collocazione parte della crescente produzione storica in questo settore: dai lavori di giovani ricercatori ai contributi di studiosi di riconosciuta esperienza, dai manuali universitari di alto livello scientifico agli atti di convegni.

Comitato scientifico: **Michel Dumoulin** (Université de Louvain-la-Neuve), **Wilfried Loth** (Universität Duisburg-Essen), **Piers Ludlow** (London School of Economics), **Georges-Henri Soutou** (Université de Paris IV Sorbonne).

Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

L'Italia nella costruzione europea

Un bilancio storico
(1957-2007)

a cura di
Piero Craveri
e **Antonio Varsori**

Storia internazionale
dell'età contemporanea

FRANCOANGELI

Il volume è stato edito con il contributo dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Napoli.

Progetto grafico di copertina Elena Pellegrini

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Introduzione, *di Piero Craveri e Antonio Varsori* pag. 9

Parte prima: L'Italia e la dimensione politica internazionale della costruzione europea

1. La diplomazia italiana davanti all'Europa: scelta ideale ed interesse nazionale, *di Maurizio Serra* » 35
2. L'Italie et le "couple" franco-allemand, *di Georges-Henri Soutou* » 43
3. In search of a balance: Italy, Britain and the dream of another European axis?, *di N. Piers Ludlow* » 67
4. L'Italia e l'Europa negli anni ottanta: tra ambizione e marginalità, *di Marinella Neri Gualdesi* » 79
5. L'Italia e la questione dello sviluppo: una sfida fra anni sessanta e settanta, *di Elena Calandri* » 109

Parte seconda: L'Italia nelle istituzioni e nelle politiche europee

6. L'esperienza dei funzionari italiani della Commissione, *di Giuseppe Ciavarini Azzi* » 135
7. L'Italia a Bruxelles: i membri italiani della Commissione, *di Antonio Varsori* » 145

8.	Il contributo degli europarlamentari italiani ai progetti di unione politica: dall'Assemblea ad hoc al progetto Herman (1952-1994), <i>di Sandro Guerrieri</i>	pag. 165
9.	Abilità diplomatica, insuccessi economici, progressi amministrativi. Appunti per una storia dell'Italia e i fondi strutturali, <i>di Lorenzo Mechi</i>	» 187
10.	L'esperienza dell'Euratom e l'Italia. Storiografia e prospettive di ricerca, <i>di Barbara Curli</i>	» 211
Parte terza: L'economia italiana e la costruzione europea		
11.	Grande mercato, bassi salari: la Confindustria e l'integrazione europea, 1947-1964, <i>di Francesco Petrini</i>	» 233
12.	L'industria italiana e l'integrazione comunitaria: una sfida riuscita, <i>di Ruggero Ranieri</i>	» 259
13.	Un'Europa sociale: percorsi sindacali e ragioni politiche del contributo italiano, <i>di Andrea Ciampani</i>	» 283
14.	L'Europa come vincolo esterno, <i>di Roberto Gualtieri</i>	» 313
Parte quarta: L'uropeizzazione della politica italiana		
15.	Europeismo e federalismo nel pensiero e nell'azione di Alcide De Gasperi, <i>di Piero Craveri</i>	» 335
16.	Un'Europa cattolica? I cattolici italiani e la costruzione europea, <i>di Guido Formigoni</i>	» 349
17.	Antonio Segni, Konrad Adenauer e l'integrazione europea, <i>di Federico Scarano</i>	» 369
18.	Nella "direzione del movimento storico". Il contributo federalista alla europeizzazione dell'Italia, <i>di Daniele Pasquinucci</i>	» 395

**Parte quinta: L'Italia in Europa nella percezione
dei partner stranieri**

19. Gli Stati Uniti e l'anomalia italiana, <i>di Mario Del Pero</i>	pag. 419
20. Visto da Parigi. La Francia, l'Italia e la costruzione europea durante la presidenza di François Mitterrand 1981-1991, <i>di Jean-Marie Palayret</i>	» 431
21. L'Allemagne et l'Italie dans le processus de construction européenne: une coopération occasionnelle?, <i>di Wilfried Loth</i>	» 455
22. L'Italia e l'Europa negli anni settanta: una o più prospettive britanniche?, <i>di Ilaria Poggiolini</i>	» 467
Gli Autori	» 487
Indice dei nomi	» 489

Introduzione

di Piero Craveri e Antonio Varsori

Obiettivo del convegno i cui atti sono raccolti nel presente volume non era la rievocazione del cinquantenario dei trattati di Roma, bensì tracciare un bilancio storiografico sugli oltre cinquant'anni di presenza dell'Italia nella costruzione europea. Fra le ragioni di tale scelta vi era la constatazione, in parte ovvia, che la “scelta europea” ha rappresentato una costante nella politica estera dell'Italia repubblicana facendo registrare una continuità e una profondità superiori alle altre più importanti “scelte” – quella “americana-atlantica” e quella “mediterranea” – che hanno segnato l'azione internazionale del Paese nella seconda metà del '900 e continuano a caratterizzarla in questo primo scorcio del ventunesimo secolo. A partire dal trattato di Maastricht, inoltre la partecipazione italiana al processo di integrazione ha trasformato un aspetto di politica internazionale in un fenomeno con forti riflessi nell'ambito interno, non solo dal punto di vista politico ed economico, ma anche da quello sociale e culturale, basti pensare a come il coinvolgimento del Paese nelle vicende della UE e più in generale il processo di integrazione abbiano rilevanti implicazioni per discipline quali il diritto, la sociologia, la scienza della politica che ne fanno oggetto dei loro studi in varie sedi universitarie e non; nonché come l'essere l'Italia un Paese “europeo” o meno sia entrato a far parte del discorso politico corrente.

Il progetto di tenere un convegno che indagasse sul ruolo dell'Italia nell'integrazione europea trovava ulteriore giustificazione in alcune considerazioni di carattere strettamente storiografico. In generale l'interesse delle discipline storiche nei confronti della costruzione europea è fenomeno relativamente recente e resta in qualche modo minoritario nel quadro dei cosiddetti “studi europei” se raffrontato alle origini e alla mole di contributi che caratterizzano gli studi giuridici, economici e della scienza politica¹.

1. Sulla storiografia sull'integrazione europea cfr. il numero monografico del *Journal of European Integration History* curato da J. van der Harst, n. 1, 2008.

Tale affermazione vale per le maggiori scuole storiche europee e quella italiana non rappresenta un'eccezione, per quanto alcuni studiosi italiani, d'abitudine militanti federalisti, siano stati tra i primi ad occuparsi di tale tema, ma prevalentemente nel contesto dell'indagine sulle radici del pensiero federalista, ritenuto, a torto o a ragione, elemento fondante del fenomeno della costruzione europea². In Italia, come d'altronde nei maggiori Paesi dell'Europa occidentale, gli studi storici sull'integrazione europea sono nati come una sorta di sotto-categoria delle indagini sulle vicende che videro coinvolte le nazioni del "vecchio continente" nella "guerra fredda", la quale veniva interpretata anche come il simbolo di un mondo bipolare e della fine della centralità europea nelle relazioni internazionali a vantaggio delle due "superpotenze", automaticamente definite quali attori "extra-europei". Come buona parte degli storici dei maggiori Paesi dell'Europa occidentale, anche per gli storici italiani, in prevalenza appartenenti agli ambiti della storia contemporanea e della storia delle relazioni internazionali, la progressiva apertura degli archivi statunitensi e britannici nel corso dei primi anni settanta sulla base della cosiddetta "regola dei trent'anni" rappresentò una forte spinta ad occuparsi della "guerra fredda" nelle prime fasi del suo manifestarsi. Nel caso italiano il clima politico di quel decennio si tradusse in un ulteriore stimolo e spinse anzi numerosi storici a concentrare l'attenzione sul ruolo avuto dagli Stati Uniti e dal legame tra Washington e Roma al fine di trovare in questo fenomeno le ragioni delle contraddizioni di un sistema politico che appariva in piena crisi e sostanzialmente "bloccato" proprio a causa dei condizionamenti determinati dalla collocazione dell'Italia all'interno del sistema occidentale guidato dagli Stati Uniti³. Le prime scelte in senso europeo compiute dalle autorità italiane alla fine degli anni quaranta, ad esempio la partecipazione al piano Marshall, furono spesso interpretate come semplici riflessi dell'adesione dell'Italia alla politica del "containment" perseguita dall'amministrazione Truman⁴.

Fu la storiografia francese della storia delle relazioni internazionali a elaborare nel corso degli anni ottanta un crescente interesse nei riguardi dell'integrazione europea, intesa come fenomeno autonomo rispetto alla "guerra fredda", anzi nel caso di Parigi come strumento grazie al quale l'Europa, in particolare la Francia, avrebbe recuperato parte di quello spa-

2. Cfr. A. Varsori, "La storiografia sull'integrazione europea", in *Europa Europe*, n. 1, 2001, pp. 69-93.

3. Cfr. A. Varsori, "Cold War History in Italy", in *Cold War History*, n. 2, 2008, pp. 157-188.

4. Tale tendenza è tuttora presente, cfr. ad esempio C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il piano Marshall e l'Italia 1947-52*, Roma, Carocci, 2001.

zio di manovra nelle relazioni internazionali che lo scontro fra le due superpotenze sembrava aver tolto alle nazioni del “vecchio continente”⁵. Tale tendenza negli studi storici, d'altronde sostenuta da una Commissione europea decisa a tracciare una precisa “identità europea” e a lanciare una politica nel settore universitario e della cultura, avrebbe coinvolto anche una serie di storici italiani, favorendo lo studio della storia dell'integrazione come ambito dotato di un crescente grado di autonomia. In tale contesto, seguendo d'altronde la corrente manifestatasi in Francia e in altre nazioni della Comunità, furono alcuni storici delle relazioni internazionali e della storia contemporanea ad avviare ricerche in questo settore che, anche grazie a una parziale apertura degli archivi del ministero degli Affari Esteri, concentrarono l'attenzione sulla scelta europea vista come aspetto della politica estera sviluppata dall'Italia repubblicana nell'età degasperiana: dalla partecipazione al piano Marshall al progetto di Unione doganale italo-francese, dall'adesione al piano Schuman al coinvolgimento nel piano Pleven, al progetto di Comunità politica europea (Cpe)⁶. Alcuni fra questi temi riguardavano d'altronde importanti decisioni di carattere economico che avrebbero caratterizzato per lungo periodo l'economia del Paese e il suo inserimento in un sistema economico internazionale in apparenza modellato dagli Stati Uniti. Ciò favorì il coinvolgimento nelle indagini sulla storia dell'integrazione di alcuni studiosi, non solo appartenenti alla storia economica, che risultavano influenzati dagli insegnamenti e dalle tesi di Alan S. Milward, per vari anni docente presso l'Istituto universitario europeo. Essi apportarono allo studio della posizione italiana nel processo di integrazione la dimensione economica, e in parte quella sociale, nonché il legame con il dibattito in corso in quel periodo, non solo fra gli storici italiani, sul tema della “americanizzazione” del “vecchio continente”⁷. Né va trascurato come, sempre in quegli anni, gli storici “federalisti” dedicassero la loro attenzione in maniera crescente al contributo offerto dagli italiani, primo fra tutti Altiero Spinelli, alla nascita e alle attività dei movimenti per l'unificazione europea, nonché all'influenza esercitata sulle autorità di go-

5. Esponenti di spicco di tale tendenza sono stati storici quali Raymond Poidevin, René Girault, Robert Frank e Gérard Bossuat. In particolare centrale è stato il ruolo giocato da René Girault, a sua volta allievo di Jean-Baptiste Duroselle; in proposito cfr. R. Girault, *Être historien des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1998.

6. Si rinvia alle indicazioni bibliografiche negli articoli cit. alle note 2 e 3.

7. Esponenti di questa tendenza sono fra gli altri Federico Romero, Ruggero Ranieri, nonché il prematuramente scomparso Pier Paolo D'Attorre.

verno in occasione di progetti con rilevanti implicazioni federaliste quali la comunità europea di difesa e la Comunità politica europea⁸.

L'interruzione nel processo di "apertura" degli archivi diplomatici rispetto a quanto manifestatosi in altri Paesi, ove la "norma dei trent'anni" veniva applicata con regolarità, ben presto privò gli storici italiani delle fonti necessarie per la prosecuzione dell'indagine sulla posizione dell'Italia nell'integrazione europea. Ciò indusse alcuni fra loro a condurre studi sulle scelte europee di altre nazioni del "vecchio continente" o su episodi specifici di carattere generale, utilizzando archivi stranieri⁹. Un'implicazione positiva di tale situazione di svantaggio fu la presa di coscienza di come la costruzione europea non potesse limitarsi alle politiche europee dei singoli Stati, ma risultasse fenomeno più complesso, aprendo la strada a ricerche che avevano come oggetto attori e dinamiche "europee", potendo contare su fonti archivistiche di rilievo, dagli Archivi storici dell'Unione europea di Firenze, a quelli della Commissione e del Consiglio di Bruxelles, ecc.¹⁰. In questo ambito era comunque possibile ritrovare almeno in parte il ruolo giocato dall'Italia, come nel caso degli studi condotti sul ruolo delle forze sindacali nel processo di integrazione, dove appunto il sindacato cattolico italiano Cisl svolse una parte non secondaria¹¹, oppure la politica sociale europea che fu fin dalla creazione della Ceca uno degli interessi centrali nell'azione europea dei governi italiani¹².

Negli ultimi anni la disponibilità di altre fonti archivistiche italiane, in parte alternative a quelle del ministero degli Affari Esteri, nonché la ricchezza di alcuni archivi stranieri, hanno offerto l'opportunità per un ritorno

8. In tale ambito cfr. i volumi curati di S. Pistone e in seguito da A. Landuyt e D. Preda sulla storia dei movimenti europeisti, nonché gli studi di D. Preda, *La battaglia per la Ced e la federazione europea*, Milano, Jaca Book, 1990 e Id., *Sulla soglia dell'unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-54)*, Milano, Jaca Book, 1994.

9. Un esempio di tale evoluzione è il volume di M. E. Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze Polistampa, 2004.

10. Tale evoluzione si è manifestata in Italia in anticipo rispetto alle scuole storiche di altri Paesi che per qualche tempo hanno continuato a privilegiare le politiche europee come aspetti delle politiche estere dei singoli Stati.

11. In tale ambito vanno ricordati gli studi condotti da A. Ciampani, aperti dal volume A. Ciampani (a cura di), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Milano, FrancoAngeli, 1995.

12. Cfr. ad esempio gli studi raccolti in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, nonché in A. Varsori (a cura di), *Sfide del mercato e identità europea. Le politiche di educazione e formazione professionale nell'Europa comunitaria*, Milano, FrancoAngeli, 2006 e A. Varsori e L. Mechi (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

allo studio della posizione dell'Italia in periodi importanti della storia dell'integrazione, dagli anni sessanta agli anni ottanta, per quanto la situazione delle fonti abbia sino ad ora, con qualche rara eccezione, ostacolato la presenza di ricostruzioni complessive del ruolo italiano in Europa dalle origini ad oggi¹³. La presenza di un panorama ricco di contributi anche di rilievo, la singolare carenza di analisi di lungo periodo, oltre agli obiettivi ricordati poco sopra, giustificavano dunque ben più della ricorrenza del cinquantenario dei trattati di Roma il convegno all'origine del presente volume.

La conferenza, nella sua struttura, ha preso le mosse nella prima sessione su "L'Italia e la dimensione politica della costruzione europea" dalla considerazione, ricordata in precedenza, come per un lungo periodo e in parte tutt'ora la costruzione europea sia stata interpretata e possa essere vista in larga misura come il risultato dell'interazione fra le politiche europee dei vari Stati coinvolti nel processo di integrazione. La perdurante centralità degli Stati è fenomeno evidente e si può giungere a sostenere, forse con qualche forzatura, che la costruzione europea abbia rappresentato una versione moderna del "concerto delle potenze", nel cui ambito le dinamiche delle "alleanze", le "gerarchie" fra le nazioni stabilitesi nel corso del tempo hanno trovato un nuovo modo di esprimersi. Non è un caso che dalla Comunità europea alla UE si continui a parlare di nazioni "maggiori" e "minori", nonché di "assi", "coppie" e "direttori". Tale visione, che non deve ovviamente essere considerata esclusiva nella storia dell'integrazione europea, ripropone nell'analisi del ruolo svolto dall'Italia, questioni quali quelle del "rango" del Paese, delle "alleanze", indirettamente della "potenza", che, per quanto non intese in senso ottocentesco, rivestivano – e rivestono – una funzione importante¹⁴. In tale ambito non poteva essere assente la posizione dei "diplomatici", i più ovvi "*practitioners*", per rifarsi a una terminologia "comunitaria", nel campo della politica estera. A questo tema è dedicato il primo saggio di Maurizio Serra. Nel suo intervento egli conferma il rilievo che la politica europea ha avuto nell'azione del corpo diplomatico italiano pur rilevando una diversità di approcci. Secondo Serra sarebbero dunque esistite nel personale diplomatico tre "linee" a proposito della costruzione europea: la "realista", di cui un interprete sarebbe stato Pietro Quaroni, una

13. Fra i pochi tentativi di ricostruzione complessiva si rinvia a M. Neri Gualdesi, *Il cuore a Bruxelles la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione dell'unità europea*, Pisa, Ets, 2004.

14. Cfr. le considerazioni in F. Romero e A. Varsori, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, vol. I, Roma, Carocci, 2005, pp. 11-23.

linea “idealista o federalista” impersonata da Roberto Ducci e una linea “euro-atlantica” rappresentata da Roberto Gaja¹⁵. La interpretazione proposta indica come da parte della diplomazia italiana la scelta europea sia stata il risultato di una riflessione complessa, che ha tenuto conto, non solo delle tradizioni della politica estera italiana, ben note ad esempio a un uomo quale Quaroni, ma anche delle varie dimensioni della posizione internazionale del Paese, da quella atlantica a quella mediterranea, a quella appunto europea. È significativo come Serra concluda indicando come di sovente queste “linee” abbiano finito con l’intrecciarsi, se non con il fondersi, non solo nei diplomatici presi in esame, ma anche in esponenti di generazioni successive di appartenenti alla “carriera”, fermo restando, come indicato dallo stesso autore che le scelte fondamentali in ambito europeo sono state e continuano a essere il risultato dell’azione della classe politica e di governo. La prospettiva della scelta europea dell’Italia come prevalente azione politico-diplomatica non poteva dunque prescindere dai rapporti con gli attori europei intesi come Stati. In questo ambito fondamentale è stato il rapporto con la Francia, la quale sin dalla fine degli anni quaranta e, a maggior ragione, dal piano Schuman e dal piano Plevén, ha rappresentato il Paese che ha fatto della costruzione europea uno dei paradigmi e/o uno degli strumenti fondamentali della propria azione in campo internazionale, anche attraverso la proposizione di quella “coppia franco-tedesca”, o “motore”, che sarebbe stata e sarebbe ancora nel discorso politico corrente la precondizione per qualsiasi rilevante sviluppo nel processo di integrazione¹⁶. Se certo è vero che una stretta cooperazione fra la Francia e la Germania ha rappresentato in alcuni momenti un aspetto importante della costruzione europea, l’intervento di Georges-Henri Soutou ricorda in primo luogo come le relazioni fra Parigi e Bonn e in seguito fra Parigi e Berlino non siano sempre state caratterizzate da piena comprensione e da fiducia reciproca e come dunque la “coppia franco-tedesca” sia stata sovente un mito e come questo rapporto non sia esente da ambiguità e incertezze¹⁷. È in tale contesto che Soutou ha inserito il tema della posizione italiana nei riguardi di tale “coppia”, in particolare verso la Francia. Egli indica e giustifica la costante reti-

15. M. Serra, *La diplomazia italiana davanti all’Europa: scelta ideale e interesse nazionale*, nel presente volume. Sulla “linea federalista” e sul ruolo di Ducci cfr. il recente volume R. Ducci, *Le speranze dell’Europa*, a cura di G. Lenzi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

16. Sul ruolo della Francia cfr. G. Bossuat, *Histoire des constructions européennes au XX siècle. Bibliographie thématique commentée des travaux français*, Berna, Peter Lang, 1994.

17. Su queste tesi cfr. il noto contributo di G.-H. Soutou, *L’alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996.

cenza italiana ad accettare la presenza o anche la parvenza di un “direttorio” franco-tedesco, che avrebbe emarginato l’Italia nella condizione di potenza “minore”. Al contempo egli sostiene, sulla base tra l’altro di un’importante documentazione archivistica inedita, come, proprio a causa delle incertezze insite nel rapporto franco-tedesco, in più di un’occasione la Francia avesse guardato con grande attenzione a una fattiva relazione con Roma. Soutou, oltre a ricordare la convergenza di opinioni italo-francese durante la IV Repubblica – elemento nel complesso noto –, sottolinea il forte interesse mostrato da de Gaulle sino ai primi anni sessanta verso le posizioni italiane, nonché l’attenzione di Mitterrand durante gli anni ottanta, sollecitata anche da una vaga comunanza ideologica che lo avrebbe avvicinato al Psi di Bettino Craxi. Minore sarebbe stato l’interesse francese verso il partner italiano durante le presidenze di Georges Pompidou e di Valéry Giscard d’Estaing. In questo periodo nella diplomazia francese avrebbe finito con il prevalere una serie di visioni stereotipate di un’Italia costantemente piegata alla volontà di Washington. L’autore non ignora il problema dei risultati spesso modesti derivanti dai momenti di convergenza italo-francese e spiega questo fenomeno sulla base di una “sfasatura” per cui all’attenzione francese non avrebbe corrisposto un interesse italiano e, soprattutto la mancanza di un comune terreno d’intesa. L’opportunità di una “coppia italo-francese”, o meglio di un “direttorio a tre”, si sarebbe dunque presentata in alcune fasi della costruzione europea, ma né la classe dirigente francese, né quella italiana avrebbe individuato o sfruttato sino in fondo tale occasione¹⁸. In realtà le autorità italiane per sfuggire dall’isolamento determinato dall’esistenza o dallo “spettro” di una “coppia franco-tedesca”, cercò a più riprese di opporre a tale raggruppamento un asse alternativo rappresentato da un rapporto preferenziale tra Roma e Londra. Questa aspirazione si manifestò in alcuni precisi momenti: nei primi anni sessanta, tra la fine degli anni sessanta e i primi anni settanta, alla fine degli anni ottanta. In alcuni casi vi erano d’altronde reali interessi comuni: il limitare una presunta o reale egemonia franco-tedesca, il forte legame di entrambi i Paesi con gli Stati Uniti, l’attenzione verso l’attuazione di alcune politiche europee, ad esempio la politica regionale. Ma, come argomenta Piers Ludlow nel suo saggio, alcuni ostacoli impedirono l’attuazione di tale progetto. Essi si manifestarono prevalentemente, se non esclusivamente, da parte britannica, trovando espressione in una costante sottovalutazione del ruolo internazionale di Roma, un atteggiamento al quale non erano estranei condizionamenti del passato e ragioni di natura psicologica; elementi, que-

18. Cfr. G.-H. Soutou, *L’Italia e la coppia franco-tedesca* nel presente volume.

sti, che avrebbero spinto la Gran Bretagna a privilegiare le relazioni con la Francia e la Germania. Da parte italiana comunque si sarebbero perse alcune preziose occasioni di convergenza su questioni concrete¹⁹. L'autore d'altronde nelle sue conclusioni mostra il suo scetticismo nella validità di qualsiasi "direttorio" a tutto favore di varie e multiformi convergenze quali metodi per l'attuazione dei progetti europei²⁰. Come in parte indicato dal saggio di Piers Ludlow, una delle fasi in cui apparve più marcata la volontà italiana di incidere nel contesto comunitario fu il decennio degli anni ottanta, di solito identificato, almeno in una certa retorica politica e giornalistica, con il cosiddetto "decisionismo" craxiano. Marinella Neri Gualdesi ha cercato di sottoporre al vaglio dell'indagine storica questo apparente "luogo comune". L'autrice in proposito conferma la presenza di precise ambizioni da parte della leadership politica italiana e ritiene che sia in occasione del Consiglio europeo di Milano del 1985, sia dell'avvio del negoziato che avrebbe condotto a Maastricht uomini politici italiani quali Craxi, Andreotti e De Michelis svolsero un ruolo significativo, imprimendo in precise occasioni una svolta nelle dinamiche europee. L'autrice è altresì convinta che nel ruolo avuto dall'Italia nel corso di questo decennio si siano verificate alcune discrasie che avrebbero finito con l'inficiare la posizione dell'Italia anche nella percezione dei maggiori partner di Roma, soprattutto a causa della incapacità di tradurre l'impegno mostrato sui maggiori temi di politica europea in comportamenti virtuosi nell'attuazione delle direttive e delle politiche comunitarie, persino nel quadro di quelle che risultavano favorevoli agli interessi italiani. Marinella Neri Gualdesi non nasconde inoltre l'influenza negativa giocata dalla situazione economica del Paese e il manifestarsi con esiti non del tutto positivi di un'influenza peraltro abile esercitata da alcuni responsabili della politica economica italiana, in particolare Carli e i vertici della Banca d'Italia, al fine di risolvere i problemi interni grazie all'applicazione del cosiddetto "vincolo esterno". Resta irrisolta sullo sfondo la questione se Maastricht abbia contribuito alla crisi del sistema

19. Questa sembra essere ad esempio la tesi di I. Poggiolini a proposito dei primi anni settanta, cfr. I. Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla Cee (1972-1973)*, Milano, Unicopli, 2004; per una visione diversa cfr. A. Varsori, *L'Italia e l'adesione della Gran Bretagna alla Cee (1961-1972)*, in D. Preda e A. Landuyt (a cura di), *Gli allargamenti della Cee/UE 1961-2004*, vol. I, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 31-60.

20. N. P. Ludlow, *Alla ricerca di un equilibrio. L'Italia, la Gran Bretagna e il "sogno" di un altro asse europeo* in questo volume. Piers Ludlow è uno fra i pochi studiosi inglesi che nei suoi lavori ha indicato la rilevanza del ruolo svolto dall'Italia nel processo di integrazione cfr., ad esempio, il suo recente volume, *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist Challenge*, London/New York, Routledge, 2006.

politico italiano emerso con “tangentopoli”, sebbene l’autrice indichi la coscienza da parte di settori importanti della classe imprenditoriale della necessità di radicali riforme interne al fine di adeguare il contesto politico ed economico del Paese a quanto previsto nel trattato sull’Unione economica e monetaria²¹. Il saggio sembra confermare come a partire da Maastricht il processo di integrazione non potesse essere più considerato come mero aspetto di politica estera, ma coinvolgesse elementi essenziali degli equilibri di natura interna.

Una delle costanti ambizioni della Comunità europea e in seguito della UE è stata quella di sviluppare un’autonoma proiezione di carattere internazionale. Ciò ha rappresentato un ulteriore ambito ove verificare le capacità dell’Italia di esprimere un’efficace politica estera in campo europeo. Il contributo di Elena Calandri ha concentrato l’attenzione su un aspetto delle relazioni esterne della Comunità che parve suscitare una particolare attenzione da parte delle autorità di Roma: la cooperazione allo sviluppo. In proposito l’autrice, che prende in esame il periodo tra gli anni sessanta e gli anni settanta, sottolinea come l’aspirazione dell’Italia a favorire una politica comunitaria di aiuto allo sviluppo fosse anche un modo per coniugare due tradizioni ritenute a volte contrastanti nella politica estera italiana: la scelta europea e l’impegno “terzomondista”. Per quanto Elena Calandri non nasconda le contraddizioni e le incertezze insite in questa politica – basti a proposito l’iniziale preferenza per l’America latina, area in parte abbandonata a favore del Mediterraneo –, è certo che l’azione di Roma contribuì ad aprire la Comunità nei confronti del “terzo mondo”, anche al di là dei precisi limiti voluti prevalentemente dalla Francia, prevalentemente interessata alle proprie ex-colonie dell’Africa sub-sahariana. Lo studio di Elena Calandri indica inoltre l’esistenza di un precoce legame manifestatosi in questo contesto fra politica estera e politica interna attraverso l’esame del ruolo svolto negli anni settanta da organismi ed ambienti ove proprio sui temi della politica europea verso la cooperazione ebbero modo di agire esponenti del Pci, della Dc e del Psi in una sorta di anticipo dei governi di “unità nazionale”²².

21. M. Neri Gualdesi, *L’Italia e l’Europa negli anni ’80. Tra ambizione e marginalità* nel presente volume. Una diversa interpretazione della politica craxiana è in parte rinvenibile in alcuni contributi in E. Di Nolfo (a cura di), *La politica estera italiana negli anni ottanta*, Manduria, Lacaita, 2003. Più sfumate le posizioni espresse in S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliariello (a cura di), *Gli anni ottanta come storia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

22. E. Calandri, *Per una soluzione europea al rebus di una politica dello sviluppo* in questo volume. Cfr. anche E. Calandri, *L’Italia e l’assistenza allo sviluppo dal neoaatlantismo a Cancun del 1981*, in F. Romero e A. Varsori (a cura di), *cit.*, pp. 253-270.

Come ricordato, l'impegno europeista dell'Italia non poteva esaurirsi nella tradizionale azione di politica estera. Dati i caratteri del processo di integrazione la presenza del Paese aveva bisogno di esplicitarsi anche nelle politiche e negli organismi europei. Nel primo saggio della sessione su "L'Italia nelle istituzioni e nelle politiche europee" Giuseppe Ciavarini Azzi, anche sulla base dell'esperienza personale di ex-alto funzionario europeo, ha affrontato il tema, spesso oggetto di polemiche, della presenza e del ruolo dei funzionari italiani all'interno della Commissione. Ciavarini Azzi, il quale ricorda come la Commissione si fosse strutturata sulla base della esperienza amministrativa francese e in secondo luogo tedesca, indica che, se in alcuni momenti il numero degli alti funzionari italiani non fu paragonabile a quello degli altri maggiori Paesi, non mancarono influenti eurocrati italiani, ricordando anche la presenza di alcune "dinastie" italiane in direzioni generali di prestigio. Egli sembra inoltre indicare come con il trascorrere del tempo e con il rafforzarsi dei sistemi di selezione nuove generazioni di funzionari italiani dotati di alto livello di preparazione siano entrati a far parte delle varie strutture della Commissione. Il quadro offerto dall'ex-direttore generale non sarebbe però completo ove si trascurassero alcune sue osservazioni conclusive, che sottolineano la minore coesione dei funzionari italiani rispetto a quelli di altre nazioni, i loro deboli legami con la burocrazia nazionale, il loro essere in maniera più forte burocrati "europei" a tutti gli effetti. Aspetti, questi, che non avrebbero favorito la capacità italiana di incidere sull'amministrazione comunitaria²³. Un ulteriore simbolo della presenza di un Paese a Bruxelles è stata ed è tutt'ora quella dei membri degli esecutivi comunitari (Alta Autorità della Ceca, Commissione Euratom, Commissione Cee e in seguito Commissione unificata). A questo proposito uno dei curatori ha cercato di delineare un primo sintetico bilancio di tale presenza. Anche in questo caso le valutazioni addotte si traducono in una parziale smentita dei luoghi comuni sulla inadeguatezza dei commissari italiani. Ove si escluda la fase iniziale del processo di integrazione, sin dalla metà degli anni sessanta si assistette alla nomina a Bruxelles di personalità che esercitarono nella Commissione funzioni di rilievo – da Lionello Levi Sandri a Edoardo Martino – per passare poi con gli anni settanta alla indicazione di esponenti di spicco quali Altiero Spinelli, com-

23. G. Ciavarini Azzi, *L'esperienza dei funzionari italiani della Commissione* nel volume. Sulla nascita e sullo strutturarsi della Commissione cfr. il recente ponderoso contributo di M. Dumoulin (a cura di), *The European Commission 1958-72. History and Memories*, Luxembourg, Opoce, 2007.

missario dal 1970 al 1976²⁴. E sarebbe possibile proseguire nei decenni successivi ricordando le importanti funzioni esercitate da uomini quali Lorenzo Natali o Mario Monti. Persino per ciò che concerne le presidenze, la documentazione archivistica permette una parziale revisione dei giudizi sovente negativi sulla esperienza di Franco Maria Malfatti alla guida della Commissione tra il 1970 e il 1972²⁵. Come nel caso degli alti funzionari, è possibile comunque registrare un minore collegamento fra le autorità centrali e i commissari di nazionalità italiana, per quanto in più di un caso la loro azione in campo europeo non trascurasse gli interessi del Paese, basti pensare a Levi Sandri per ciò che concerne la politica sociale o Natali per la Politica agricola comune²⁶. Un altro contesto importante per comprendere la funzione dell'Italia negli organismi comunitari è affrontato da Sandro Guerrieri attraverso uno studio dell'azione condotta dai "parlamentari" europei di nazionalità italiana in tre momenti chiave: i lavori dell'Assemblea *ad hoc*, il progetto Spinelli e il progetto Herman. Guerrieri sostiene come sulla posizione dei rappresentanti dell'Italia all'assemblea di Strasburgo abbia sempre influito un forte, anche se a volte vago, impegno di carattere federalista. Questo impegno si tradusse in un sostegno, da un lato al rafforzamento delle competenze e dei poteri del Parlamento, dall'altro alle iniziative più audaci sostenute dall'assemblea di Strasburgo, come appunto nei casi presi in esame. Guerrieri non cela la presenza di seri limiti in questa presenza italiana in sede comunitaria. In tal senso significativa fu la situazione venutasi a creare tra gli anni cinquanta e gli anni sessanta con il mancato rinnovo di varie nomine a causa della esclusione avutasi sino al 1969 ad opera della maggioranza di Montecitorio e di Palazzo Madama dei membri del Pci dalla delegazione inviata a Strasburgo. In realtà anche l'ingresso dei comunisti e la conversione della leadership berlingueriana alla costruzione europea non impedì che l'impegno di vari europarlamentari provenienti dal Pci nei confronti del progetto di Spinelli risultasse nel complesso sufficientemente tiepido. Inoltre, se alcuni esponenti politici italiani, ad esempio Mauro Ferri e Ortensio Zecchino, si mostrarono particolarmente attivi nel corso degli anni ottanta, non sempre gli europarlamentari italiani brillarono per presenza e costanza nella gestione delle attività quotidiane del Parlamento europeo. Nelle sue conclusioni l'autore sembra comunque tracciare un quadro sostanzialmente positivo valutando non solo i tre casi

24. Su Altiero Spinelli si rinvia al recente esauriente contributo di P. Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna, il Mulino, 2008.

25. A. Varsori, *Franco Maria Malfatti. A Presidency Cut Short*, in M. Dumoulin (a cura di), *cit.*, pp. 153-164.

26. A. Varsori, *L'Italia a Bruxelles: i membri italiani della Commissione* nel volume.