

**ALTIERO SPINELLI CONSIGLIERE DEL PRINCIPE.
LA LOTTA PER LA FEDERAZIONE EUROPEA NEGLI ANNI SESSANTA**

Daniele Pasquinucci

Nenni e Spinelli: le ragioni ideologiche e politiche di una collaborazione.....	2
Il Federalismo come rivoluzione democratica permanente	5
Un seminario di intellettuali politici: l'Istituto Affari Internazionali.....	11
Una politica europeista per il centro sinistra organico	14
Il metodo di Spinelli per influenzare il Principe.....	17
Dal Piano Saragat al Compromesso di Lussemburgo	19
Una strategia per l'allargamento della Comunità.....	30
L'impegno federalista di Nenni al Ministero degli esteri.....	36

Il tentativo di procedere ad una interpretazione storica della figura di Altiero Spinelli che sia scevra di intenti puramente encomiastici rappresenta indubbiamente una sfida allo stesso tempo stimolante e difficile. L'estrema complessità dell'opera svolta da Spinelli in quasi cinquant'anni di militanza a favore della federazione europea è rilevabile nei tre volumi del *Diario europeo (1948-1986)* ricchi di indicazioni, problematiche, spunti e suggestioni che obbligano lo studioso a confrontarsi con un pensatore denso e versatile, continuamente teso ad individuare i diversi principi d'azione, i metodi e gli strumenti idonei, nelle varie fasi storico — politiche, a concretizzare lo scopo ultimo dell'unificazione federale dell'Europa.

Queste considerazioni generali fanno comprendere l'esistenza di molteplici prospettive analitiche dalle quali è possibile porsi per ricostruire e valutare l'attività dell'autore — con Eugenio Colorni ed Ernesto Rossi — del *Manifesto di Ventotene*. A nostro avviso, l'organicità e l'unitarietà complessive del pensiero e dell'azione di Spinelli e la presenza costante di un definito obiettivo politico nel quale essi dovevano prendere forma, conferiscono alle varie prospettive — qualora vengano adottate all'interno di una metodologia di ricerca adeguata — un valore conoscitivo che va ben oltre i singoli aspetti biografici presi in considerazione. Oltretutto, l'articolata trama di relazioni politiche creata da Spinelli rappresenta un osservatorio privilegiato non solo per cogliere elementi utili ad approfondire alcuni passaggi importanti del processo di unificazione europea, ma anche per inserire questi passaggi all'interno di un contesto nazionale ed internazionale di più ampio respiro. Solo un approccio di questo genere può porre le premesse

per superare l'ambito autoreferenziale in cui talvolta si sono mossi i cosiddetti storici «del movimento»¹.

Tra le chiavi di lettura utilizzabili a tale scopo, una è sicuramente costituita dall'analisi dei periodi trascorsi da Spinelli nella veste di «Consigliere del Principe», vale a dire di collaboratore di personaggi politici di primo piano, in grado di dare un contributo effettivo al processo di unificazione europea. Benché sia entrato in contatto con moltissimi esponenti del mondo politico italiano ed internazionale, egli intrattenne rapporti di particolare spessore e rilevanza — seppur in epoche diverse — con Alcide De Gasperi, Pietro Nenni ed Enrico Berlinguer.

Nelle pagine che seguono intendiamo soffermarci sui rapporti tra Spinelli e Nenni, che furono particolarmente intensi negli anni compresi tra il 1962 e il luglio 1969. Il termine *a quo* indica l'inizio della stagione del centro — sinistra, una formula di governo che Spinelli considerava potenzialmente feconda per le sorti dell'unità politica europea². Il termine *ad quem* coincide invece con la conclusione dell'esperienza compiuta da Nenni come Ministro degli esteri, la quale aveva avuto inizio nel dicembre del 1968; un periodo assai breve eppure importante nell'economia del nostro lavoro, poiché in quei sette mesi il rapporto politico tra Nenni e Spinelli divenne organico, anche se non codificato, e contribuì in modo determinante a dare una più netta, benché effimera, impronta europeista alla politica estera italiana.

Nenni e Spinelli: le ragioni ideologiche e politiche di una collaborazione

¹ Cfr. Sulle caratteristiche della storiografia «militante» si vedano Gaetano Arfé, *L'integrazione europea nella storiografia italiana del dopoguerra*, in *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'Università*, a cura di Valerio Gremontieri e Antonio Papisca, Milano, Giuffrè, 1989; Enzo Santarelli, *Altiero Spinelli*, in «Belfagor», a. II, n. 3, 31 maggio 1994, p. 292; Ariane Landuyt, *L'Italia e l'unificazione europea: un bilancio storiografico/Italy and European Unification: A Historiographic Account* in Id. (a cura di), *Europa unita e didattica integrata. Storiografie e bibliografie a confronto/A United Europe and Integrated Didactics. Historiographies and Bibliographies Compared/ Europe Unie et didactique intégrée. Historiographies et bibliographies comparées*, Siena, Protagon, 1995, pp. 96-111.

² Cfr. Altiero Spinelli, *Per una politica europea della IV legislatura*, in «Il Mulino», a. XII, fasc. 127-128, n. 5-6, maggio-giugno 1963, pp. 486-494. A sostegno della politica di centro sinistra Spinelli creò anche — alla fine del 1963 — una struttura, il Comitato italiano per la democrazia europea (CIDE).

L'interpretazione critica di una collaborazione — e quindi di una scelta reciproca — di così lungo periodo postula l'individuazione delle ragioni ideologiche e politiche che ad essa presiedono. Alla fine degli anni Cinquanta iniziava a manifestarsi la graduale conversione del leader socialista all'europeismo, rispetto al quale aveva palesato una iniziale indifferenza³. Questo processo di conversione era proceduto parallelamente, anche se con ritmi diversi, all'acquisizione da parte dei socialisti di una sempre maggiore autonomia dal Pci e al loro graduale avvicinamento all'area di governo. La nascita del centro sinistra comportava una revisione del neutralismo a lungo propugnato dal Psi in politica estera, da molti considerato come una dimostrazione del persistente legame con l'Unione Sovietica⁴. Il recupero da parte di Nenni dei temi europeistici fu inizialmente funzionale a questo disegno politico⁵ e lo stesso Spinelli ne era pienamente consapevole⁶.

L'incontro tra Nenni e Spinelli non può essere tuttavia considerato soltanto come il frutto di convergenze politiche contingenti, connesse alla cooptazione del Psi nella coalizione di governo.

Questo sodalizio trovò infatti alimento in una visione della politica e del ruolo degli intellettuali in essa che aveva molti punti di contatto. La «politique d'abord» di Nenni si sostanzialmente di una concezione attivistica della politica⁷ — che doveva rispondere alle necessità storiche ancor prima che ai dettami dell'ideologia⁸ — e trovava una sponda nella duttilità e nel realismo di Spinelli⁹. Tuttavia il loro agire politico non può essere ridotto al pragmatismo, inteso come opportunismo oppure — nella migliore delle

³. Al congresso del Psi svoltosi a Venezia nel 1957, Pietro Nenni scelse la strada dell'Europa utilizzando per il proprio discorso una nota redatta da Spinelli a favore della federazione europea (cfr. Edmondo Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 175). Sulla «conversione» di Nenni rimandiamo anche a A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, II, *La goccia e la roccia*, a cura di E. Paolini, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 28.

⁴. Pietro Nenni, *Where the Italian Socialists Stand*, in «Foreign Affairs», n. 2, January 1962, pp. 213-223.

⁵. Enzo Santarelli, *Pietro Nenni*, Torino, UTET, 1988, pp. 368-369.

⁶. Archivi Storici delle Comunità europee, Fondo Spinelli (da adesso abbreviato in AHCE, AS), cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 10 dicembre 1961.

⁷. E. Santarelli, *op. cit.*, p. 144.

⁸. Giuseppe Tamburrano, *Pietro Nenni*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1986, p. 121.

ipotesi — come teorizzazione e giustificazione a posteriori del fatto compiuto. Esso si connotava piuttosto per la flessibilità nella individuazione delle soluzioni tattiche più adeguate al raggiungimento dei fini, prefissati — specialmente in Spinelli — con un non comune rigore dottrinale¹⁰.

Studi recenti hanno opportunamente sottolineato come il carattere elitario dell'impegno di Spinelli e il valore da lui assegnato all'azione politica individuale fossero di chiara origine leninista¹¹. Il *Che fare?* aveva indicato a Spinelli il modello di struttura organizzativa idoneo a risolvere il problema dello spontaneismo, «forma embrionale» della coscienza delle masse¹². Il pensiero di Lenin, teso ad istituzionalizzare la figura del «rivoluzionario di professione», sovvertiva inoltre una proposizione sino allora indiscussa del materialismo storico: la politica, alla quale era stata attribuita la natura di epifenomeno, tornava ad essere l'attività centrale della realtà sociale, la cui guida spettava ad una minoranza cosciente, costituita dagli intellettuali. Spinelli, «profeta disarmato» suo malgrado, trovava così in Nenni, assertore del primato della politica, un tramite per dare all'idea federalista il «presidio di una forza reale»¹³. Volendo riprendere una felice espressione di Wright Mills, l'esponente federalista indossava la veste dell'intellettuale politico che «pone le sue domande a chi ha il potere»¹⁴.

Resta infine da rilevare che il tratto giacobino del leader socialista, di cui era segno — ad esempio — la capacità di protendere tutte le proprie energie verso un obiettivo, qualora il raggiungimento dello stesso fosse decisivo ai fini ultimi della lotta¹⁵, si conciliava positivamente con la dedizione assoluta, di ascendenza leninista, con la quale Spinelli lottava per la causa dell'unificazione politica dell'Europa.

⁹ G. Arfé, *Presentazione a A. Spinelli, Machiavelli nel secolo XX. Scritti del confino e della clandestinità 1941-1944* a cura di Piero Graglia, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 12.

¹⁰ A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, II, *La goccia e la roccia*, cit., p. 42.

¹¹ Cfr. soprattutto Piero Graglia, *Introduzione a A. Spinelli, Machiavelli nel secolo XX*, cit., *passim*.

¹² Vladimir I. Lenin, *Che fare? Problemi scottanti del nostro movimento*, edizione a cura di Vittorio Strada, Torino, Einaudi, 1971, p. 38.

¹³ G. Arfé, *Presentazione a A. Spinelli, Machiavelli nel secolo XX*, cit., p. 16.

¹⁴ C. Wright Mills, *On Knowledge and Power*, in *Power, Politics and People*, New York, Oxford University Press, 1963, p. 612.

¹⁵ G. Arfé, *Pietro Nenni, libertario e giacobino*, in P. Nenni, *Vento del nord. Giugno 1944 — giugno 1945*, a cura di Domenico Zucàro, Torino, Einaudi, 1978.

Quanto abbiamo detto sinora serve a comprendere meglio come all'inizio degli anni Sessanta, mentre Nenni si convertiva progressivamente all'idea federalistica, Spinelli abbandonasse definitivamente l'ipotesi di suscitare la formazione di un'assemblea costituente europea muovendo dal basso, attraverso la propaganda e l'azione tra le masse. Questo tentativo si era concretizzato nel *Congresso del popolo europeo* (Cpe), concepito dopo la delusione seguita al fallimento della Comunità europea di difesa e del progetto di unione politica ad essa collegato¹⁶ e successivamente alla valutazione negativa espressa nei confronti dei trattati di Roma istitutivi del Mercato comune e dell'Euratom¹⁷. Dopo gli iniziali successi, il Cpe aveva perduto slancio e questa esperienza era giunta a conclusione nel febbraio del 1962 in occasione della V sessione, tenutasi contemporaneamente al IX congresso del Movimento federalista europeo¹⁸.

Nel periodo di tempo dedicato al Cpe e quindi alla mobilitazione dei cittadini nella campagna contro «la legittimità stessa degli stati nazionali»¹⁹, Spinelli non aveva tuttavia rinunciato a cercare di convincere il ceto politico ed intellettuale dell'importanza dell'unità politica dell'Europa²⁰. A questo suo sforzo dette nuovo vigore la revisione del giudizio sul Mercato comune. In un articolo pubblicato sul «Mulino» nell'aprile del 1962, Spinelli riconosceva il buon funzionamento del Mec, che poteva essere considerato «il più grande successo — anzi il solo grande successo — dell'Europa occidentale in questo dopoguerra»²¹.

Il giudizio lusinghiero — che nell'analisi del pensiero e dell'azione di Spinelli deve essere sicuramente considerato come una svolta — si accompagnava all'indicazione del corretto approccio analitico da utilizzare per individuare le ragioni di questo successo, che non poteva essere attribuito esclusivamente alla «spinta spontanea delle forze economiche». Per Spinelli, il riconoscimento dei risultati ottenuti attraverso il metodo funzionalista

^{16.} Cfr. Daniela Preda, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea*, Milano, Jaca Book, 1994 e Id., *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la federazione europea*, Milano, Jaca Book, 1990.

^{17.} Cfr. A. Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 282-287.

^{18.} Cfr. Edmondo Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, cit., pp. 139 e segg. La prima sessione del Congresso si svolse a Torino nel novembre del 1957.

^{19.} A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, II, *La goccia e la roccia*, cit., p. 18.

^{20.} E. Paolini, *op. cit.*, p. 111.

^{21.} A. Spinelli, *Al di là del Mercato comune*, in «Il Mulino», a. IX, fasc. 114, n. 4, aprile 1962.

sotteso ai trattati di Roma costituiva un passo obbligato per poter riproporre l'attualità della propria concezione «costituzionale» e la sua aderenza alla realtà politico — istituzionale europea.

Nella sua visione, il contenuto politico necessario a dare un effettivo significato democratico alla costruzione europea poteva infatti essere innestato sull'esistente, vale a dire tenendo conto dei dispositivi istituzionali creati a Messina. Ci sembra del tutto evidente che un'analisi del genere consentiva a Spinelli di attribuire alla difesa del Mec, quale esso era, il valore di «trincea politica delle forze conservatrici nazionali in Europa». Era perciò necessario andare oltre, e questo compito avrebbe potuto essere svolto soltanto dalle forze di sinistra, attraverso la trasposizione in campo europeo delle politiche di pianificazione economica che esse andavano elaborando ed applicando in quel periodo²².

E' soltanto tenendo conto di questa cornice complessiva, caratterizzata — per riassumere — da una «costruzione comunitaria, insoddisfacente, ma operante»²³, e pertanto passibile di sostanziali miglioramenti attraverso l'azione politica, che possiamo comprendere lo svolgersi dei rapporti tra Spinelli e Nenni, e — insieme ad essi — il significato che il primo attribuiva alla funzione di intellettuale politico. Quindi analizzeremo il metodo usato per influenzare il «Principe», e infine le modalità di ricezione di quest'ultimo — in alcune delle sedi istituzionali in cui si trovò ad agire — delle indicazioni, dei suggerimenti e delle ipotesi elaborate dal «consigliere».

Il Federalismo come rivoluzione democratica permanente

Per raggiungere gli obiettivi che ci siamo posti, può essere utile muovere dalle vicende relative alla mozione «federalista» presentata alla Camera dei deputati nel febbraio del 1961 da Franco Ferrarotti. Quella mozione — che era stata firmata da parlamentari appartenenti a forze politiche diverse, tra i quali Oronzo Reale, Ugo La Malfa e Vittorino Colombo — invitava il governo italiano a chiedere, in occasione del vertice europeo che si sarebbe tenuto di lì a poco, la stipulazione di un trattato che istituisse «il potere costituente del popolo europeo» e stabilisse l'elezione diretta di un'assemblea europea a sua volta incaricata di elaborare la carta costituzio-

²². *Ibidem.*

²³. E. Paolini, *La realtà europea*, Roma, Edimez, 1983.

nale della federazione, da sottoporre «all'approvazione dei singoli stati mediante referendum popolare in ciascuno di essi»²⁴.

L'iniziativa di Ferrarotti nasceva dalla constatazione dei limiti manifestati dalla parziale integrazione delle economie europee e dalla persuasione della improcrastinabilità di una unificazione politica dalla quale l'Italia avrebbe tratto grande giovamento. I presupposti su cui si basava questa presa di posizione erano del tutto conformi alle idee espresse da Spinelli, il quale sottolineò come gli obiettivi indicati fossero estremamente chiari, tali da conferire alla mozione una connotazione «decisamente federalista»²⁵.

Le ragioni che spinsero Spinelli a sostenere il tentativo di Ferrarotti sono evidenti, e non è quindi il caso di dilungarsi su di esse. Ma gli avvenimenti parlamentari che seguirono a quella iniziativa dettero a Spinelli la possibilità di soffermarsi sulla politica interna ed estera dell'Italia, e questa analisi merita invece una certa attenzione²⁶. Le argomentazioni di Spinelli, infatti, davano alcune prime importanti indicazioni riguardo alla sua concezione dell'azione politica e del ruolo degli intellettuali; indicazioni che, come vedremo più avanti, ritroveremo con ancora maggior chiarezza nella lettera inviata a Nenni il primo giugno del 1961, con la quale Spinelli lamentava il mancato appoggio della direzione socialista alla mozione.

L'aspetto più importante è costituito dalla preoccupazione di contestualizzare l'iniziativa di Ferrarotti nelle vicende politiche dell'epoca e di interpretarla non come un utopistico progetto d'azione, isolato e avulso dalla realtà, ma come il prodotto di una sensibilità diffusa e della definitiva consapevolezza della inanità delle singole politiche nazionali. A sostegno della sua tesi, Spinelli richiamava gli articoli di Ugo La Malfa sulla «Voce repubblicana», nei quali veniva stigmatizzato l'atteggiamento di de Gaulle, notoriamente avverso allo sviluppo dell'Europa in senso federale, e gli interventi dello stesso Pietro Nenni affinché il Psi assumesse una posizione costruttiva sui temi europei.

²⁴ Il testo della mozione è riprodotto in A. Spinelli, *Alla ricerca di una politica estera per l'Italia*, in «Il Mulino», a. X, fasc. 101, n. 3, marzo 1961, p. 115. I firmatari muovevano dalla convinzione che l'Europa avesse il dovere di metter fine ai rinascenti nazionalismi, di dar vita ad una economia che fosse aperta alle esigenze degli altri paesi e in grado di soddisfare le richieste di benessere, giustizia e sicurezza dei cittadini, di liquidare il colonialismo e infine di contribuire al raggiungimento della pace nel mondo.

²⁵ *Ivi*, p. 116.

²⁶ *Ivi*, pp. 115-120.

La giustificazione storica di un'azione politica a favore della costruzione europea — la quale rappresentava il coefficiente valutativo dei programmi dei diversi partiti — risiedeva nell'*attualità* di quell'obiettivo, che si configurava come un'esigenza *reale* della società civile e in quanto tale percepibile — secondo la nota distinzione marxiana tra interessi immediati e reali — soltanto dai «sacerdoti della ragione». Questi ultimi, nelle moderne società, erano rappresentati dalle forze politiche — strumento per dare concretezza all'ideale democratico, vale a dire alla determinazione popolare degli indirizzi dell'attività statale — e da quelle culturali. Era ad esse che Spinelli si rivolgeva, quasi attribuendo loro una hegeliana funzione di «classe generale», per invitarle a riconoscere quelle istanze in modo da dare corpo ad «una strategia della democrazia»²⁷ che rispondesse agli effettivi interessi e bisogni del corpo sociale e rafforzasse le istituzioni democratiche europee.

Questi scopi avrebbero potuto essere soddisfatti qualora la coscienza politica europea, liberatasi dalla concezione «tolemaica» della democrazia che poneva la civiltà occidentale al centro della storia umana «ed immagin[va] che il sole dell'ideale democratico» ruotasse intorno ad essa, fosse riuscita ad elevarsi «dalle proprie responsabilità che sono ormai unitarie e non più nazionali, contribuendo allora positivamente a salvare l'umanità dalla catastrofe, mediante la diffusione su tutta la terra della rivoluzione democratica e dei suoi valori». Per far questo, era necessario che le democrazie occidentali si rigenerassero, trovando nel proprio seno la forza per creare nuovi soggetti e progetti politici in grado di vincere le tendenze conservatrici prevalenti, e di diffondere ovunque i principi democratici.

La democrazia come rivoluzione permanente, come sistema in continua evoluzione, ma anche come norma universale da contrapporre all'unica alternativa allora apparentemente plausibile — il comunismo — e quindi da estendere progressivamente all'intero scenario mondiale allo scopo di risolvere positivamente i problemi posti dall'interdipendenza dei fenomeni politici, economici e sociali, avendo come prospettiva ultima il federalismo mondiale. La convinzione che il destino politico dell'umanità fosse unitario²⁸, e che potesse essere soltanto quello della democrazia diffusa e della

^{27.} Cfr. A. Spinelli, *Meditazioni su una strategia della democrazia*, II, *La concezione copernicana*, in «Il Mulino», a. XI, fasc. 113, n. 3, marzo 1962. Com'è noto a quanti hanno dimestichezza con la produzione di Altiero Spinelli, questo articolo era stato preceduto da un altro intervento sottotitolato *La concezione tolemaica* («Il Mulino», a. XI, fasc. 111, gennaio 1962, n. 1).

pace, costituiva l'effettivo fondamento ideologico dell'azione politica di Spinelli, inteso come schema idoneo ad analizzare i processi storici per poterli controllare e guidare²⁹. Questa concezione rimandava alla visione filosofica di Kant «concerning the realization of perpetual peace through the construction of a world federation»³⁰.

In questa prospettiva l'impegno per combattere il principio della sovranità nazionale perdeva qualunque connotato di astrattezza ed acquisiva al contrario una precisa ed immediata valenza politica.

Alcuni dei prodromi di questa elaborazione concettuale, come abbiamo accennato precedentemente, erano presenti — seppure in forma e con argomenti diversi — nella lettera che Spinelli inviò a Nenni dopo il rigetto della mozione Ferrarotti³¹. Tale lettera, che faceva seguito ad una lunga ed articolata missiva con la quale il leader socialista si dispiaceva del mancato sostegno alla mozione³², attribuendone la responsabilità alla direzione del partito, era stata concepita da Spinelli come una risposta alle varie obiezioni sollevate contro quella iniziativa. È estremamente significativo, anche rispetto a quanto abbiamo sostenuto in precedenza, che Spinelli rifiutasse in primo luogo, e con una certa veemenza, l'accusa di astrattezza addebitata alla mozione. Questa imputazione poteva risultava dirompente, poiché rendeva *a priori* inutile l'analisi del contenuto, e quindi del merito della proposta stessa³³. Per di più, essa isteriliva qualunque tentativo dell'intellettuale politico federalista di influenzare positivamente il pensiero e l'opera degli uomini politici.

²⁸. Cfr. A. Spinelli, *Diario europeo*, I, 1948-1969, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 411.

²⁹. Lucio Levi, *Altiero Spinelli, Mario Albertini and the Italian Federalist School: Federalism as Ideology*, in Andrea Bosco (ed.), *The Federal Idea*, II, *The History of Federalism Since 1945*, London, Lothian Foundation Press, 1992, p. 217 e Sergio Pistone, *Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe*, in L. Levi (ed.), *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World*, Milano, Angeli, 1990, p. 133.

³⁰. L. Levi, *Preface* in id. (ed.), *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World*, cit.

³¹. AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 1 giugno 1961.

³². La lettera è conservata in Archivio Nenni (da adesso AN), carteggio 1944/1979, b. 40, fasc. 1893, «Spinelli Altiero», da Nenni a Spinelli in data [29] maggio 1961.

³³. «Un piano — scriveva Spinelli — può contenere la risposta migliore ad un determinato problema, può avere una notevole elasticità interna di realizzazione, può essere suscettibile di raccogliere assai larghi consensi, può possedere un lievito di rinnovamento estremamente importante, ma se uomini politici autorevoli ed esperti lo bollano di astratto, non c'è nulla da fare: è condannato».

Per dimostrare con più efficacia l'inconsistenza del rilievo, Spinelli accettava di scendere sul piano scelto dagli interlocutori, confrontando la concretezza delle problematiche poste dalla mozione con le contraddizioni *in nuce* nella posizione socialista. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Direzione, i problemi dell'unità politica, della elezione diretta del Parlamento europeo, dell'insufficienza della prospettiva confederale erano stati oggetto di un dibattito ormai sedimentato, che poteva essere ignorato soltanto da quelle formazioni politiche timorose di veder ridotto il potere dei governi e dei parlamenti nazionali. Tra queste non poteva però essere annoverato un partito di opposizione qual era il Psi; tanto più che questo dibattito aveva interessato anche l'opinione pubblica, affatto ostile o indifferente a questi temi, come aveva mostrato l'esperienza del Congresso del popolo europeo. Per Spinelli, la scelta del Partito socialista denunciava miopia politica e carenza di capacità analitica di fronte ad uno strumento che avrebbe potuto essere utilizzato per rinnovare profondamente la vita politica del paese.

Quest'ultima affermazione permetteva a Spinelli di affrontare la seconda obiezione, calando la propria argomentazione nel gioco delle incoerenze presenti nell'atteggiamento della direzione socialista, che aveva manifestato la propria perplessità nei confronti di una unità europea concepita sulla base della sola Europa occidentale.

Si trattava di argomenti apparentemente assai fondati, e comunque prevedibili, dato che provenivano dai dirigenti di un partito che, pur avendo ormai abbandonato la paralizzante contrapposizione tra capitalismo e rivoluzione, non aveva ancora completamente concluso la propria revisione ideologica. Per di più, il progressivo passaggio del Psi a fianco delle socialdemocrazie europee richiedeva qualche cautela, come pedaggio alle critiche interne ed esterne di quanti denunciavano il tradimento degli ideali del socialismo³⁴.

La replica di Spinelli era affidata alla descrizione della funzione che il processo storico aveva assegnato in quella fase all'Europa nell'ordine internazionale. La divisione del mondo in blocchi rappresentava la condizione di fatto sussistente, e la richiesta di ritiro degli Stati Uniti e dell'URSS dall'Europa era «cosa non astratta ma priva di senso», che si traduceva in una cristallizzazione dell'agire politico. Era piuttosto opportuno muovere

³⁴. Su questo punto si veda, tra gli altri, il recente libro di Simona Colarizi, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Roma — Bari, Laterza, 1994, pp. 247-249.

dalla consapevolezza che la diversità di regimi politici presenti nel continente rendeva lecita e politicamente conveniente la creazione di una federazione dell'Europa occidentale, il cui eventuale sviluppo positivo avrebbe potuto riverberarsi nel campo opposto e produrre «una maggiore comprensione reciproca»³⁵. Ritornava, nelle parole di Spinelli, l'idea che la federazione politica dell'Europa e il processo di democratizzazione ad essa connesso avrebbero dato vita ad una *rivoluzione democratica permanente* i cui effetti si sarebbero irradiati ben oltre i confini europei³⁶. Soltanto questa prospettiva poteva dare credibilità alla volontà espressa dal Psi di combattere lo pseudo europeismo di Charles de Gaulle e Konrad Adenauer, tesi rispettivamente a sancire il primato francese e a velare la rinascita politica, militare ed economica della Germania Federale dietro l'usbergo offerto dalle «Comunità schumaniane».

La deliberazione della direzione del Psi era quindi viziata, ad avviso di Spinelli, da una analisi incoerente della situazione politica e da una incomprendimento dall'effettiva natura dei legami intercorrenti tra piano interno ed internazionale.

Gli avvenimenti sui quali ci siamo dilungati mostrano in tutta evidenza come le incoerenze in cui talvolta cadeva lo stesso Spinelli — e quindi le difficoltà che doveva superare — erano in realtà il «riflesso diretto delle contraddizioni che opera[vano] nella realtà» dell'epoca³⁷. Contraddizioni

³⁵. Spinelli, parlando nell'aprile del 1961 con Riccardo Lombardi, aveva ad esempio registrato la disponibilità del deputato socialista a sostenere la mozione Ferrarotti. Lombardi aveva riconosciuto l'utilità di questa battaglia per «sostenere la democrazia europea contro la reazione europea» (cfr. A. Spinelli, *Diario europeo*, I, cit., p. 377).

³⁶. Nel settembre del 1961 Spinelli annotava nel suo diario che il tema dell'unificazione europea, nonostante gli ostacoli che incontrava, non era affatto svanito ma si era piuttosto trasformato in «un capitolo, il capitolo europeo della assai più vasta strategia della rivoluzione democratica» (Cfr. A. Spinelli, *Diario europeo*, I, cit., p. 414). Alla concezione della democrazia come sistema politico rinnovantesi attraverso la sua estensione a tutta l'umanità si accompagnava l'elaborazione di un coerente piano operativo, che prevedeva inizialmente la conquista — attraverso l'azione politica — e l'amministrazione di alcune città «come modello per l'azione futura» (*Ivi*, pp. 415-416). Resta da dire che la convinzione, presente in Spinelli, dell'*attualità* del processo rivoluzionario era di chiara matrice leninista (cfr. Renato Monteleone, *Vladimir Ilich Lenin*, in Gian Mario Bravo e Silvia Rota Ghibaudi (a cura di), *Il pensiero politico contemporaneo*, Milano, Angeli, 1986, p. 791. Ma su questo punto si veda anche Lucio Levi, *Recenti sviluppi della teoria federalistica*, in S. Rota Ghibaudi e Franco Barcia (a cura di), *Studi politici in onore di Luigi Firpo*, vol. IV, *Problemi, metodi, prospettive*, Milano, Angeli, 1990, p. 292).

che possono essere riassunte proprio nella posizione di un partito, quello socialista, che pur essendo in quel momento all'opposizione era costretto a rinunciare a sostenere a fondo una iniziativa che poteva togliere alle forze moderate la guida dell'unificazione europea e introdurre importanti elementi di rinnovamento politico-istituzionale e sociale. Tra le motivazioni di questo rifiuto era sottesa — come abbiamo visto — la diffidenza nei confronti di una federazione che unisse esclusivamente gli stati dell'Europa occidentale, fatta eccezione per la Spagna franchista, nonostante che la diversità delle problematiche politiche che questi stati dovevano affrontare rispetto a quelli del blocco orientale fosse stata implicitamente riconosciuta dal Psi nel momento cui aveva accettato la democrazia come «forma permanente» della propria politica interna.

Le conclusioni politiche che Spinelli traeva da queste vicende sono assai interessanti, soprattutto perché ci consentono di precisare ulteriormente quello che a nostro parere costituisce il corretto approccio metodologico al tema affrontato in questo saggio.

Per Spinelli l'opposizione alla mozione Ferrarotti denotava il sostanziale immobilismo del Psi, che insieme alla Democrazia cristiana aveva la responsabilità della inerzia politica in cui gravava il paese. Per comprendere questo giudizio, che — come altri che avremo modo di incontrare nel prosieguo della nostra trattazione — può sembrare ingeneroso e basato su di una insufficiente conoscenza della realtà politica nella quale agiva il Partito socialista, appare necessario fare riferimento al *Manifesto di Ventotene*. In esso veniva espressa una tesi assai nota, che individuava la differenza tra le forze del progresso e quelle della reazione lungo la linea che separava quanti concepivano come fine essenziale della lotta la conquista del potere politico nazionale da coloro «che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale»³⁸. Questo richiamo al *Manifesto* non è rituale, ma serve a comprendere quale fosse il principio valutativo con il quale Spinelli esaminava l'azione delle forze politiche.

Questo nulla toglie al fatto che una equilibrata analisi storica deve tener conto anche del quadro politico generale in cui agiva il Partito socialista, il quale si andava lentamente avvicinando ad una forza moderata qual era la

^{37.} Cfr. la *Prefazione* di G. Arfé al volume di Andrea Chiti Batelli, *L'idea d'Europa nel pensiero di Altiero Spinelli*, Manduria, Lacaita, 1989, p. 11.

^{38.} Cfr. A. Spinelli — Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Napoli, Guida, 1982 e il saggio di Norberto Bobbio, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza* in esso contenuto.

Dc allo scopo di dar vita ai governi di centro sinistra³⁹. Inoltre, l'attenzione al contesto generale risponde ad una esigenza interpretativa, poiché permette di cogliere le ragioni delle difficoltà, dei ripensamenti, delle incongruenze di Spinelli e di evitare che il criterio per misurare l'efficacia della sua azione politica sia costituito dal semplicistico confronto tra il modello reale di svolgimento dei fatti ed un astratto «processo ideale»⁴⁰.

Un seminario di intellettuali politici: l'Istituto Affari Internazionali

La delusione subita da Spinelli nei frangenti sopra descritti, rafforzò in lui la convinzione di dover ripensare la propria azione, che andava protesa con maggior intensità verso il tentativo di influire sulla sfera politica. Le riflessioni che egli condusse in quel periodo intorno al ruolo e ai compiti degli intellettuali politici si intrecciavano con la meditazione sulla natura del potere, sul modo per ottenerlo e su come esercitarlo per determinare i comportamenti degli uomini; si trattava di temi ricorrenti nel pensiero politico di Spinelli⁴¹ ed essi vennero riconsiderati nell'articolo *Gli intellettuali politici e i partiti di massa*, pubblicato sul «Mulino» nel novembre del 1963⁴².

In quell'articolo Spinelli sottolineava che l'origine e il fondamento del potere dovevano essere ricercati nelle idee che lo avevano creato; ma nel momento stesso in cui assumeva la sua forma, «questo certo potere» esisteva in quanto tale e non perché subordinato ad una ideologia o ad una dottrina. La dissonanza poteva riprodursi anche nel senso inverso, poiché un'idea politica aveva anch'essa delle «esigenze nascenti dal fatto di essere questa certa idea, e non dal fatto di disporre di un certo potere». Conseguentemente la logica che presiedeva all'operato dei politici e degli intellettuali poteva non coincidere, e in questo caso appariva in tutta la sua chiarezza la differenza tra i primi — propensi a sacrificare le idee — e i secondi, disposti a rinunciare al potere.

³⁹. Cfr. G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centrosinistra*, Milano, Feltrinelli, 1971 e Valerio Evangelisti e Salvatore Sechi, *L'autonomia socialista e il centro sinistra*, in Giovanni Sabbatucci (dir.), *Storia del socialismo*, vol. VI, Roma, Il Poligono, 1981.

⁴⁰. G. Arfé, *Prefazione*, a A. Chiti Batelli, *op. cit.*, p. 10.

⁴¹. Cfr. A. Spinelli, *Appunti su politica, potere e disciplina*, in Id., *Machiavelli nel secolo XX*, cit., pp. 183-187.

⁴². A. Spinelli, *Gli intellettuali e i partiti di massa*, in «Il Mulino», a. XII, fasc. 133, n. 11, novembre 1963.

Dal canto loro, gli intellettuali politici dovevano portare le idee nella politica e sorvegliarne la progressiva attuazione; essi costituivano pertanto una componente della classe politica ed erano particolarmente influenti agli inizi «di un nuovo corso politico, quando si tratta di stabilire mete e metodi fondamentali». Da questo punto di vista, le chances a loro disposizione nel momento in cui Spinelli scriveva queste note erano considerevoli, dato che l'universo politico si trovava a dover affrontare temi del tutto nuovi — soprattutto nel campo internazionale — quali la strategia nucleare, la lenta decomposizione del monolitismo comunista, la creazione di istituzioni sovranazionali. Il ceto politico non disponeva degli strumenti concettuali idonei a risolvere tali questioni; questo perché in Italia, contrariamente ad altri paesi europei, quali la Francia e l'Inghilterra, mancavano uomini dediti esclusivamente — «*dedicated*» — all'analisi e alla risoluzione dei problemi della politica estera⁴³.

Proprio per colmare questa lacuna, Spinelli dette vita — nell'estate del 1965 — all'Istituto Affari Internazionali (IAI)⁴⁴, concepito come «un seminario di intellettuali politici e una macchina per far loro esercitare una influenza politica»⁴⁵. L'Istituto doveva formare delle *egg-heads* che sentissero fortemente la passione politica e desiderassero partecipare alla lotta «per la conquista e l'esercizio del potere [...] non tanto per amore del potere in sé, quanto perché quel potere è necessario per realizzare certi valori, mete o idee che dir si voglia»⁴⁶.

Attraverso l'IAI Spinelli confidava di creare gruppi di studio permanenti per seguire i principali nodi della politica internazionale nei quali l'Italia si trovava impegnata. La politica estera avrebbe potuto essere *pianificata* e sottratta così alla improvvisazione ed alle incertezze dovute ai cambiamenti di linea susseguenti all'alternarsi dei ministri e degli equilibri politico — par-

⁴³. Cfr. A. Spinelli, *Diario europeo*, I, cit., pp. 481-482. In queste stesse pagine, Spinelli sosteneva che soltanto in Italia il Ministero degli esteri poteva essere considerato «un'anticamera alla Presidenza della Repubblica»; un'affermazione, questa, che va collegata alla delusione provata per le scelte politiche operate da Giuseppe Saragat ex ministro degli esteri divenuto presidente della Repubblica nel dicembre 1964. Sull'attività di Saragat alla Farnesina torneremo in seguito.

⁴⁴. L'Istituto iniziò effettivamente la sua attività soltanto l'anno seguente. Sul legame esistente tra i concetti espressi nell'articolo *Gli intellettuali politici e i partiti di massa*, cit., e le ragioni che portarono alla creazione dell'Istituto, si veda il *Dario europeo*, I, cit., p. 481.

⁴⁵. A. Spinelli, *Diario europeo*, I, cit., p. 487.

⁴⁶. Id., *Gli intellettuali politici e i partiti di massa*, cit., p. 1076.

lamentari⁴⁷. Oltre che centro di elaborazione di idee e di progetti *precisi*⁴⁸, *l'LAI doveva divenire strumento per modificare l'abito mentale con il quale veniva attuata la politica estera*⁴⁹.

La concezione dei rapporti tra politici e intellettuali sopra delineata era implicita nel giudizio negativo che Spinelli dava dell'atteggiamento tenuto in quel periodo dalle forze di governo⁵⁰. Egli imputava a Moro e Nenni (all'epoca rispettivamente presidente e vicepresidente del Consiglio dei ministri) un'attività di basso profilo, priva di indicazioni politiche che dessero il senso del «cammino percorso e [di] quello da percorrere».

Una precisa linea politica era necessaria soprattutto per l'elettorato socialista, che avvertiva come le sorti della democrazia dipendessero dalla capacità di governo del PSI. Nenni non poteva quindi rinunciare alla elaborazione di idee politiche pena l'abdicazione dal ruolo «di capo democratico, che guida anche con la parola». Per questo era essenziale risolvere un problema comune ai leaders politici moderni che, schiacciati dalle responsabilità e dagli impegni, non riuscivano a preparare discorsi e a formulare indicazioni politiche con la necessaria frequenza. Il suggerimento di Spinelli era di cooptare alcune persone, che fossero solidali con la politica di Nenni «e capaci di comprenderla, di documentarla, di difenderla, di tradurla in commenti, discorsi o schemi di discorsi»⁵¹. Spinelli continuava in-

⁴⁷. I continui avvicendamenti alla Farnesina, oltretutto, consolidavano il potere degli alti funzionari ministeriali affatto favorevoli, come noto, alle tesi federaliste. Quando Saragat lasciò il Ministero degli esteri per il Quirinale, Spinelli invitò Nenni — dopo avergli rammentato l'impegno preso per la costruzione della democrazia europea — a vigilare sulla Farnesina, che, «abbandonata a se stessa», tendeva a slittare sempre di più «su posizioni di acquiescenza al pseudo-europeismo di De Gaulle» (AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 31 dicembre 1964).

⁴⁸. AN, serie carteggio 1944/1979, b. 40, fasc. 1893 «Altiero Spinelli», da Spinelli a Nenni in data 5 gennaio 1966. Non è casuale che Spinelli parlasse di progetti «precisi», dato il carattere astratto che veniva talvolta imputato alle sue idee politiche.

⁴⁹. Rivolgendosi a La Malfa alla metà del gennaio 1965 (AHCE, AS, cartella 55, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Ugo La Malfa»), Spinelli asseriva che con questa iniziativa voleva «sprovvincializzare la vita politica italiana», cercando di instillare la convinzione che l'unico modo efficace per operare nella politica mondiale consisteva «non nel difendere gli interessi particolari italiani, ma nel dare un contributo italiano alla promozione degli interessi internazionali dell'Europa, della democrazia, della pace».

⁵⁰. AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 7 giugno 1965.

dicando una prospettiva che lascia di nuovo intravedere un metodo operativo di origine leninista; Nenni avrebbe dovuto tenere ogni settimana con i suoi collaboratori «un breve consiglio di guerra propagandistico» per chiarire i temi da trattare e il genere di informazioni da inserire nei suoi interventi pubblici (comizi, interviste, discorsi in Parlamento, ecc.). Successivamente, i collaboratori avrebbero dovuto scrivere un progetto che lo stesso Nenni poteva accettare o modificare a piacimento.

Una politica europeista per il centro sinistra organico

Come abbiamo accennato in precedenza, per Spinelli l'ingresso dei socialisti nel governo a partire dal 1963 poteva creare i presupposti favorevoli ad una seria politica europeista dell'Italia. Il costituirsi del cosiddetto centro sinistra organico gli dava la possibilità di influenzare, con le proprie idee, una importante figura politica, Nenni, che in qualità di vicepresidente del Consiglio dei ministri partecipava direttamente alla elaborazione della politica di governo, e che aveva ribadito il proprio impegno per la costruzione dell'Europa⁵².

Spinelli offrì esplicitamente la propria collaborazione alla definizione di una piattaforma di politica europea⁵³, di cui aveva delineato le linee principali nella primavera del 1963⁵⁴.

Egli muoveva da una asserzione di ordine generale che ritroveremo sovente nella corrispondenza e, più in generale, nei rapporti intrattenuti con la classe politica: l'Italia doveva concepire una politica estera dalla fisionomia chiara, «all'altezza dei problemi e dei compiti proposti dalla situazione

^{51.} *Ibidem.*

^{52.} Cfr. G. Tamburrano, *op. cit.*, p. 199. Che la volontà di Nenni di adoperarsi a favore della costruzione europea fosse reale, ci pare confermato anche da una lettera che egli inviò ad Aldo Moro alla metà di novembre del 1963, allorquando richiamò, tra i punti politici di valore «preminente ed essenziale» del programma di centro sinistra, la «politica europeista» (AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 34, fasc. 1639, «Aldo Moro», da Nenni a Moro in data 15 novembre 1963). Naturalmente non ignoriamo come quel governo indicasse una serie assai ampia di «priorità» operative, tanto da meritarsi il sarcasmo di Giovanni Malagodi che definì il programma di Moro come un esempio di «brevi cenni sull'universo».

^{53.} AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 8 luglio 1963.

^{54.} A. Spinelli, *Per una politica europea della IV legislatura*, in «Il Mulino», a. XII, fasc. 127-128, n. 5-6, maggio-giugno 1963.

internazionale»⁵⁵. Questo sforzo avrebbe permesso di superare quell'europeismo di facciata dietro al quale si erano addensati «troppi equivoci e troppe contrastanti intenzioni». Le indicazioni offerte da Spinelli non si esaurivano nella elencazione di una serie di compiti che il governo avrebbe dovuto svolgere nel corso della legislatura.

L'originalità della linea d'azione da lui tracciata risiedeva in primo luogo nello sforzo di svelare le interrelazioni esistenti tra la politica estera e la politica interna, tra l'atteggiamento dell'opinione pubblica rispetto all'europeismo e le sorti del governo di centro sinistra. Da questa reciproca dipendenza derivava la convenienza politica, e perciò l'estremo realismo, di un effettivo impegno in senso europeista. Il legame esistente tra piano politico nazionale ed internazionale, parte di una visione dei processi storici mutuata da Kant ed Hegel, era la base sulla quale Spinelli svolgeva la propria argomentazione. Essa era tesa a dimostrare come la definizione di una coerente politica estera, resa indilazionabile da un fatto politico contingente — vale a dire la contraddizione latente tra l'impegno italiano nelle comunità e l'avversione all'«Europa delle patrie» di origine gollista -, potesse favorire la maturazione di un effettivo e consapevole europeismo nell'opinione pubblica italiana. L'opera di educazione politica avrebbe rafforzato l'intero spettro delle organizzazioni politiche e sindacali influenzate dalle forze di governo e avrebbe costretto le opposizioni, e in particolare i comunisti e i liberali, a subire l'iniziativa europea del centro sinistra, a cui non potevano contrapporre alcuna alternativa credibile.

Il coagularsi delle forze politico — sociali intorno all'obiettivo della federazione europea avrebbe poi consentito al governo italiano di proporre con forza il proprio progetto operativo, che Spinelli riassumeva in una serie di punti⁵⁶, il quale doveva perdere qualunque carattere nazionalistico ed essere proteso verso la progressiva «costruzione di istituzioni politiche democratiche europee». L'introduzione nel dibattito politico europeo di un omogeneo piano di sviluppo delle Comunità, poteva togliere alla posizione della Francia il carattere di superiorità sino allora detenuto, che gli derivava

⁵⁵. Si veda, ad esempio, la lettera inviata da Spinelli a Giuseppe Saragat in data 10 dicembre 1963 e conservata in AHCE, AS, cartella 56, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Giuseppe Saragat». Al leader socialdemocratico Spinelli ricordava come «da troppi anni» la politica estera italiana non avesse una propria fisionomia. Il problema della «fisionomia» della politica internazionale italiana apriva anche la nota indirizzata a Fanfani all'inizio del luglio 1965, sulla quale torneremo in seguito (AHCE, AS, cartella 57, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Amintore Fanfani»).

dalla sua organicità e dall'assenza di soluzioni diverse. A fianco dell'Italia si sarebbero gradualmente schierati istituzioni, formazioni ed interessi politici per il momento divisi dalla mancanza di una prospettiva unitaria, come gli esecutivi della Comunità, i governi e l'opinione pubblica del Belgio e dell'Olanda, le frazioni pro-europee dei tre partiti inglesi. A questi potenziali alleati andava aggiunta la sinistra democratica francese anti-gaullista, a conferma di come la lotta politica contro l'Europa di de Gaulle fosse anche una battaglia per la democratizzazione della Francia⁵⁷; un argomento che certo non poteva lasciare indifferente l'anima internazionalista ancora presente in Nenni.

Il metodo di Spinelli per influenzare il Principe

^{56.} Le linee della politica estera all'interno della comunità erano così riassunte da Spinelli: «a) accelerazione nello smantellamento doganale intra-comunitario e nello stabilimento della tariffa doganale comune; b) applicazione rigorosa della politica comunitaria antimonopolista; c) accelerazione nell'introduzione della completa uguaglianza di diritti dei lavoratori in tutta la Comunità; e della piena libertà di stabilimento; d) trasferimento rapido al Parlamento europeo ed alla Commissione della elaborazione delle leggi europee destinate ad armonizzare i vari sistemi fiscali e legislativi, nella misura in cui ciò sia necessario per il retto funzionamento dell'economia comune; e) politica dell'abbassamento progressivo dei prezzi agricoli accompagnato da una politica comune di riforma delle strutture agricole allo scopo di renderle più efficienti e di facilitare l'assorbimento in nuove industrie dell'eccesso di popolazione agricola; f) programmazione europea, diretta dalla Commissione e controllata dal parlamento europeo, allo scopo di armonizzare le programmazioni nazionali ed in particolare di programmare lo sviluppo di piani economici regionali ed una comune politica dei trasporti e dell'energia; g) progressivo passaggio dalla raggiunta convertibilità all'unificazione monetaria; h) accelerazione dell'unificazione della politica commerciale, cominciando con il mandato alla Commissione di negoziare con gli Stati Uniti per la riduzione delle protezioni doganali nell'industria e per un'organizzazione dei mercati agricoli mondiali che metta fine all'attuale politica americana di *dumping* e non ne introduca una europea; i) progressiva trasformazione dell'attuale associazione con alcuni paesi d'oltremare in un piano di assistenza globale a tutti i paesi arretrati senza preferenze comunitarie; l) elezione diretta del Parlamento europeo (...) m) riapertura dei negoziati con l'Inghilterra per la sua adesione alla Comunità sulla base della politica economica e delle istituzioni sopraindicate».

Vale la pena di notare il frequente ricorso di Spinelli alle espressioni «accelerazione», «rapido», «progressivo», che ci sembra diano il senso della convinzione che il momento storico fosse favorevole alla trasformazione delle Comunità in senso federale e che occorresse saperlo cogliere con prontezza.

Una volta delineate le coordinate alle quali doveva attenersi la politica dell'Italia nel campo europeista, rimaneva il problema di individuarne gli esecutori. L'aporia che Spinelli doveva sciogliere, infatti, era nella inconciliabilità tra una strategia che individuava nel coinvolgimento dell'opinione pubblica una *conditio sine qua non* per il raggiungimento degli obiettivi preposti, e il fatto che la politica estera era considerata *hortus clausus* del corpo diplomatico e dei funzionari ministeriali e comunitari.

Questo argomento sarà sovente oggetto di riflessione da parte di Spinelli, il quale riteneva necessario modificare — come già abbiamo avuto modo di accennare — la *mentalità* con la quale veniva condotta la politica estera italiana e le stesse strutture operative del ministero.

In quella fase Spinelli si limitò a consigliare una maggiore attenzione della stampa della sinistra democratica agli argomenti in discussione e ad auspicare che i movimenti favorevoli all'unità europea fossero «rianimati e sentiti come i naturali ispiratori delle varie correnti politiche democratiche per la diffusione dell'idea della lotta per la democrazia europea».

Oltretutto, Spinelli aveva una pessima considerazione del personale italiano impegnato nelle Comunità, mentre riteneva che gli altri paesi disponessero di «uomini di primo piano», che studiavano «molto attentamente tutti i problemi che man mano si pongono». La superiorità politico-strategica della Francia scaturiva da «una politica che si può non approvare, ma che è intelligente, abile e fatta da funzionari preparatissimi»⁵⁷. Il divario poteva essere colmato attraverso una riorganizzazione dell'attività politica, con la quale si doveva porre il ministro alla guida di un *brain trust* che doveva comprendere — oltre ai funzionari — anche esperti indipendenti, e da un aumento della rappresentanza italiana al Parlamento europeo.

⁵⁷. Rimandiamo ad un'altra sede l'approfondimento di questo tema, che merita una certa attenzione; qui vogliamo soltanto sottolineare come Spinelli individuasse le radici della concezione gollista dell'Europa nella tradizione imperiale, e quindi nella volontà di potenza, che assegnava alla Francia una «missione di gloria». L'adempimento di questo dovere impediva allo Stato francese di essere democratico «poiché nella misura in cui i suoi cittadini partecipano con le loro dispute partigiane alla formazione della sua volontà politica, esso viene meno al suo vero compito e degenera» (A. Spinelli, *Il disegno di De Gaulle*, in «Il Mulino», a. XII, fasc. 125, n. 3, marzo 1963. Cfr. anche A. Spinelli, *La crisi dello stato francese*, in Id., *La crisi degli stati nazionali. Germania, Italia, Francia*, a cura di L. Levi, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 317-328).

⁵⁸. A. Spinelli, *Per una politica europea della IV legislatura*, cit.

Il tentativo di Spinelli di farsi designare come commissario alla CEE nell'estate del 1964 attraverso l'appoggio di Nenni e La Malfa, era parte di quell'azione complessiva che mirava a ridurre il potere dei diplomatici all'interno delle istituzioni comunitarie; soltanto così il governo italiano poteva operare efficacemente per la democratizzazione delle CEE⁵⁹. Per questo Spinelli non esiterà, in più circostanze, a consigliare a Nenni i nomi di candidati da sostenere per gli organismi comunitari⁶⁰.

Tuttavia, il Consiglio dei ministri preferì nominare il principe Colonna accogliendo le pressanti richieste che provenivano proprio dal *milieu* diplomatico⁶¹. La presenza di Spinelli nella commissione CEE poteva risultare assai utile per contrastare l'azione svolta dai rappresentanti francesi all'in-

⁵⁹. AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 5 agosto 1964. Ma si veda anche la lettera del 14 luglio 1964, nella quale Spinelli, sempre rivolgendosi al vice presidente del Consiglio dei ministri, lo invitava a riflettere «sul modo in cui noi siamo presenti nelle Comunità».

⁶⁰. Un esempio in questo senso è dato dal suggerimento di Spinelli di indicare il nome di Sicco Mansholt per la presidenza della Commissione unificata delle Comunità europee nel maggio 1967. La nomina di Mansholt, socialista, avrebbe dato una più chiara caratterizzazione politica alla Comunità e avrebbe rappresentato «una chiara indicazione per tutti (cominciando da De Gaulle) che la comunità non si deve ridurre ad una semplice associazione di stati, e che la Commissione deve essere indipendente e autonoma» (cfr. AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 40, fasc. 1893, «Spinelli Altiero», da Spinelli a Nenni in data 15 maggio 1967).

⁶¹. Aldo Moro, all'epoca presidente del Consiglio dei ministri scrisse a Nenni che la nomina di Colonna veniva sollecitata dal Ministro degli esteri Saragat, e che questa soluzione era gradita anche alla Democrazia cristiana la quale «non era rappresentata più nel Mec». L'impulso dato da Saragat a questa scelta venne esplicitamente criticato da Nenni che gli domandò se non fosse «un errore imperdonabile il nostro quello di rimanere chiusi tra scelte burocratiche quando potremmo acquisire allo Stato competenze formatesi fuori di ogni carriera» (Cfr. AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 39, fasc. 1843, «Giuseppe Saragat», da Moro a Nenni s. d. [ma giugno 1964] e da Nenni a Saragat in data 16 giugno 1964). Anche se abbastanza note, ci sembra inoltre che valga la pena riportare le parole con cui lo stesso Nenni avvertì Spinelli dell'esito del Consiglio dei ministri: «Caro Spinelli, è poi finita con la designazione alla CEE del principe Colonna. Ha i sacri lombi e tu hai soltanto quindici anni di carcere e confino. Queste cose le ho dette al Consiglio dei Ministri. Saragat ha aggirato la situazione dicendo che non può per ora procedere che ad una nomina provvisoria, quindi di uno della carriera, che si può richiamare con un telegramma. La nomina di un politico si farà dopo l'unificazione degli esecutivi e quando si saprà se ci toccano due posti o tre. A quel momento una delle designazioni dovrà essere fatta dai socialisti (...)» (AHCE, AS, cartella 58 «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Nenni a Spinelli in data 31 luglio 1964).

terno delle istituzioni comunitarie, in un momento assai convulso in cui alle difficoltà connesse alla definizione della politica agricola comune, al fallimento del piano Fouchet⁶², alla richiesta d'ingresso nella Comunità del Regno Unito respinta dal veto della Francia, si contrapponevano iniziative come quella presa nel settembre del 1964 da Paul Henri Spaak a favore di un rilancio dell'unione politica⁶³.

L'impossibilità di agire direttamente lo indusse a stringere ulteriormente i rapporti politici già esistenti e ad istituirne di nuovi con quanti avevano un ruolo di primo piano nella determinazione della politica estera.

Il metodo di azione elaborato da Spinelli consisteva nel tessere un reticolato di relazioni ad alto livello, in modo che la sua attività di «consigliere» creasse una volontà politica univoca e diffusa a favore dell'unione politica europea. Componenti di questo metodo erano la frequente abitudine di inviare ad uomini politici, in via riservata, note o memoriali da lui scritti ed indirizzati ad esponenti di altri partiti; oppure l'elaborazione di lettere per conto terzi. Tutto ciò rispondeva al tentativo di rendere uniforme il comportamento della classe politica di governo nei confronti della politica europeista. Inoltre serviva ad evitare quanto più possibile che lo sforzo italiano per la democratizzazione delle comunità subisse temperamenti o condizionamenti dovuti all'alta conflittualità esistente tra i partiti del centro sinistra.

Infine, ci sembra importante sottolineare come un'analisi linguistica, anche superficiale, effettuata sugli scritti di Spinelli, mostrerebbe il frequente uso di espressioni quali «ragnatela» o «fili»⁶⁴ per indicare questo insieme di rapporti tenacemente sviluppato⁶⁵. In questa prospettiva gli uomini politici erano, machiavellicamente, degli strumenti per il raggiungimento di un preciso obiettivo.

Dal Piano Saragat al Compromesso di Lussemburgo

^{62.} Sul piano Fouchet, oltre ai testi a carattere generale, si veda Pierre Gerbet, *In Search of Political Union: The Fouchet Plan Negotiations (1960-1962)*, in Roy Pryce, *The Dynamics of European Union*, London, 1987 e Maria Pia Belloni, *Le plan Fouchet — Cattani. Analyse d'un conflit (1960-1962)*, in «Il Politico», a. XL, settembre 1975, n. 3.

^{63.} La miglior sintesi su questi argomenti, e più in generale sull'intero processo di integrazione europea, rimane quella di P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie nationale, 1983.

^{64.} Si veda, ad esempio, *Diario europeo*, cit., alle pagg. 400-401 e 547 e *Come ho tentato di diventare saggio*, I, *Io Ulisse*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 99.

A partire dal 1964, i «rapporti intellettuali non indifferenti»⁶⁶ ormai stabiliti, spinsero Spinelli ad intervenire più volte con Nenni sui temi dell'Europa. L'esponente del Psi rappresentava il perno di una capillare opera di pressione condotta dallo stesso Spinelli sulla sinistra italiana affinché essa agisse a favore del rilancio delle comunità.

Questo tentativo presupponeva l'abbandono di ogni residua forma di neutralismo e di antiatlantismo da parte del Psi, pena la delegittimazione della sua azione europeista. E' in questo senso che deve essere interpretata la contrarietà di Spinelli nei confronti delle modalità con cui i socialisti avevano espresso la loro avversione alla questione, assai dibattuta in quel periodo, della forza multilaterale (MLF). Vale la pena di ricordare che la MLF consisteva in una forza atomica integrata della NATO; una formula con la quale si cercava di superare le difficoltà connesse al riarmo della Repubblica federale tedesca.

Opporsi alla MLF⁶⁷ senza nel contempo poter presentare una soluzione diversa significava offrire il fianco a quanti intendevano provocare la crisi del centro sinistra accusando il Psi di sabotare il Patto atlantico. Ad avviso di Spinelli era opportuno che i socialisti ribadissero la propria posizione rispetto alla proliferazione delle armi atomiche sollecitando nel contempo una effettiva e crescente partecipazione europea «alle responsabilità della strategia globale della forza nucleare esistente, cioè di quella americana, nonché parallelamente alle responsabilità della politica globale di distensione e di disarmo»⁶⁸. Ciò avrebbe naturalmente condotto ad una più profonda unificazione politica dell'Europa.

^{65.} Una conferma indiretta dell'ampiezza del raggio dei rapporti politici istituiti da Spinelli, è data dalla lettera inviata a Giovan Battista Scaglia, vice segretario della Democrazia cristiana in data 1 febbraio 1964 (conservata in AHCE, AS, cartella 66, «Relations politiques d'Altiero Spinelli avec des personnalités italiennes»), con la quale lo stesso Spinelli sollecitava un incontro per mettere Scaglia — responsabile, nel suo partito, dei problemi internazionali — «al corrente di varie iniziative federaliste in Italia e fuori d'Italia».

^{66.} Così lo stesso Spinelli quando ebbe modo di ripensare alla collaborazione con Nenni Ministro degli esteri (A. Spinelli, *La mia battaglia per un'Europa diversa*, Manduria, Lacaita, 1979, p. 9).

^{67.} Sulla posizione del Psi rispetto alla MLF, cfr. G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centro sinistra*, cit., pp. 200 e segg.

^{68.} AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 14 novembre 1963.

I timori riguardo alla possibilità che le politiche comunitarie fossero «giocate contro il centro — sinistra»⁶⁹ erano tutt'altro che infondati e presero corpo nel corso della primavera del 1964. La spinta inflazionistica presente in Italia preoccupava i vertici comunitari, tanto che nel maggio il presidente della Commissione CEE, Walter Hallstein, invitò il governo italiano a una maggiore attenzione verso le proprie politiche di bilancio per non compromettere i progressi compiuti nella realizzazione del mercato comune⁷⁰. Con ogni probabilità la situazione economica era stata drammatizzata da alcune personalità ufficiali italiane, mentre è certo che la nota della Commissione contribuì ad indurre il governo a prendere una serie di misure congiunturali che colpirono duramente il mondo del lavoro. Da qui la reazione delle forze sociali e politiche che portò alla crisi di governo⁷¹.

Queste vicende avvaloravano la convinzione che le interrelazioni fra «la politica del centro — sinistra e quella del Mercato Comune [fossero] tali che in caso di conflitto fra i due, non crolla[va] il Mercato Comune, ma la coalizione di centro — sinistra»⁷². Tale conflitto era il riflesso immediato della incapacità dell'esecutivo di imporre la propria volontà politica nelle sedi comunitarie, e si può quindi comprendere l'insistenza nel rilevare l'insufficienza della rappresentanza italiana nella comunità⁷³. A quest'opera di denuncia Spinelli affiancò, nel settembre 1964, l'impegno nella elaborazione di un piano di una iniziativa italiana per il rilancio europeo, nel quale coinvolse, oltre a Nenni, Saragat — all'epoca ministro degli esteri — Moro, La Malfa e Reale. Il rilancio dell'unione politica auspicato da Spaak di fronte alla Commissione degli affari politici dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), rappresentava un'occasione per l'Italia per proporre un progetto più avanzato. Le proposte del ministro belga avevano certo il merito di riaprire il dibattito su una questione che — in virtù dell'interruzione subita nell'aprile del 1962 dai negoziati sull'unione politica e del veto op-

^{69.} *Ivi*, da Spinelli a Nenni in data 14 luglio 1964.

^{70.} L'analisi compiuta dalla Commissione della CEE sulla situazione economica dell'Italia è in AN, serie carteggio 1944/1979, b. 34, fasc. 1639, «Aldo Moro». Tra l'altro, la Comunità raccomandava una riduzione delle spese pubbliche, «un accrescimento delle entrate dello Stato mediante un aumento delle imposte (...) sui redditi» e un aumento delle tariffe.

^{71.} G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centro sinistra*, cit., pp. 266-272.

^{72.} AN, serie carteggio 1944/1979, b. 40, fasc. 1893, «Altiero Spinelli», *Nota concernente la politica europea del prossimo governo*, luglio 1964.

^{73.} *Ibidem*.

posto da de Gaulle all'ingresso nella CEE del Regno Unito l'anno dopo⁷⁴ — sembrava dover essere a lungo estromessa dall'agenda dei lavori della Comunità. Tuttavia lo stesso Spinelli considerava il piano Spaak⁷⁵ come una forma attenuata del progetto confederale francese e quindi insoddisfacente⁷⁶. Per questo, alla fine di settembre, inviò a Nenni, Saragat e Reale⁷⁷ — e in via riservata anche a La Malfa⁷⁸ — una nota sulle *Linee generali di una iniziativa italiana per la costruzione di un'Europa democratica*. La nota di Spinelli confluirà — benché solo parzialmente, come vedremo — nel *piano Saragat*, presentato nel novembre 1964, il quale faceva parte di una serie di progetti sviluppati dai diversi governi nazionali dopo l'abbandono del piano Fouchet⁷⁹.

Preliminare a qualunque passo diplomatico era la soluzione del problema della rappresentanza italiana al Parlamento. L'approvazione di un regolamento per l'elezione dei deputati all'Assemblea europea, si trascinava ormai da molto tempo. Su questo punto era intervenuto lo stesso Saragat in una intervista concessa ad Eugenio Scalfari per «L'Espresso»⁸⁰, nella quale sosteneva che la rappresentanza italiana al Parlamento europeo doveva essere formata con esponenti di tutti i gruppi parlamentari, a condizione che questi ultimi accettassero le regole istituzionali della Comunità europea e si impegnassero a rispettarle. Le parole del Ministro degli esteri,

^{74.} Robert Bideleux, *Britain and European Integration: An Introduction*, in A. Landuyt, *op. cit.*, pp. 48-49.

^{75.} P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, cit., p. 290. Spaak suggeriva la creazione di una commissione comunitaria formata da personalità indipendenti alla quale attribuire il compito di discutere con i governi nazionali allo scopo di armonizzare le varie posizioni, in vista della stipulazione di un trattato di unificazione politica.

^{76.} AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 21 settembre 1964. Cfr. anche P. H. Spaak, *Combats inachevés*, II, *De l'espoir aux déceptions*, Paris, Fayard, 1969, pp. 379-380, il quale ricordava che la sua proposta era stata accolta favorevolmente anche dai gollisti.

^{77.} Sul coinvolgimento di Oronzo Reale, in quel momento ministro di grazia e giustizia, si veda AHCE, AS, cartella 66, «Relations politiques d'Altiero Spinelli avec des personnalités italiennes», da Spinelli a Reale in data 21 settembre 1964.

^{78.} AHCE, AS, cartella 55, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Ugo La Malfa», da Spinelli a La Malfa in data 21 settembre 1964.

^{79.} Cfr. Luigi Vittorio Majocchi — Francesco Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979, p. 79.

^{80.} «L'Espresso», 27 settembre 1964. Su quella intervista si rimanda anche al volume di Antonio G. Casanova, *Saragat*, Torino, ERI, 1991, p. 190.

in realtà, recepivano le posizioni di Spinelli⁸¹, che anche attraverso la mediazione di La Malfa era riuscito a persuadere Saragat della necessità di arrivare finalmente — possibilmente con il sistema proporzionale — alla nomina dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo⁸². Per convincere Saragat, Spinelli non aveva esitato a prospettare una convenienza politica immediata, seguendo un metodo a lui abituale; intorno al rilancio europeo si sarebbe potuto aggregare il consenso di laici e cattolici, assai utile in vista della corsa alla presidenza della Repubblica, alla quale lo stesso esponente socialdemocratico si apprestava — con successo — a prendere parte⁸³.

Il principio proporzionale, oltretutto, piaceva anche a Nenni, che pure rimproverò a Saragat l'ostruzionismo del gruppo parlamentare socialdemocratico che — insieme a quello democristiano — aveva a lungo rifiutato di procedere alle nomine in questione⁸⁴.

Dare una più salda connotazione politica alla presenza italiana al Parlamento europeo rappresentava un prerequisito per poter contrapporre un'iniziativa efficace alle proposte gaulliste «anche se travestite in proposte di Spaak». L'Italia avrebbe infatti dovuto formulare delle richieste irrinunciabili sulle quali gli stati membri della Comunità dovevano pronunciarsi, in modo che si arrivasse ad un effettivo chiarimento delle varie posizioni rispetto al problema della unione politica. Per questo, nella fase di elaborazione della proposta italiana, non si sarebbe affatto dovuto tener conto della possibilità che questa aveva di essere accettata dai rappresentanti francesi. Il contenuto massimalista del progetto italiano serviva a far sì che altri paesi — in particolare l'Olanda — e forze politiche — socialisti, sinistre democratiche, cattoliche e laiche — fossero indotti ad unirsi intorno

^{81.} AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 40, fasc. 1893, «Altiero Spinelli», *Linee generali di una iniziativa italiana per la costruzione di un'Europa democratica*, settembre 1964.

^{82.} AHCE, AS, cartella 56, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Giuseppe Saragat», schema di lettera, redatto da Spinelli, di La Malfa a Saragat (maggio 1964).

^{83.} AHCE, AS, cartella 55, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Ugo La Malfa», da Spinelli a La Malfa in data 21 settembre 1964. E' assai indicativo che Spinelli rivolgesse queste parole a La Malfa, il quale fu uno dei grandi elettori di Saragat alla Presidenza della Repubblica (cfr. A. G. Casanova, *op. cit.*, p. 189). Lo stesso Saragat, del resto, dichiarò — nell'intervista all'«Espresso» prima citata — di essere disposto a ricevere i voti dei comunisti per il Quirinale soltanto qualora essi avessero affermato di accettare le regole del MEC.

^{84.} AN, Serie Carteggio 1944/1979, b. 39, fasc. 1843, «Giuseppe Saragat», da Nenni a Saragat in data 25 settembre 1964.

ad esso, creando un fronte compatto in grado di trattare da posizioni di forza con la Francia. Significativamente, Spinelli suggeriva che il piano contenesse la possibilità di un compromesso finale, che non doveva però «essere formulato fin dall'inizio in modo che il compromesso anziché finale sia già offerto all'inizio della trattativa»⁸⁵.

Una volta definiti gli scopi e la natura di questa iniziativa, Spinelli passava a precisarne il contenuto. Il governo italiano doveva dichiarare di essere disposto a sondare tutte le possibili vie per il raggiungimento dell'unità politica europea. Lo sviluppo delle Comunità e i problemi che esso aveva posto rendevano urgente il processo di effettiva democratizzazione, che andava avviato attraverso la messa in opera di misure idonee a realizzare il controllo parlamentare e la partecipazione popolare alla vita degli organismi comunitari.

Queste misure erano in primo luogo tese ad ampliare le aree di intervento del Parlamento europeo — e in questa luce si comprende la coerenza di una strategia, quella di Spinelli, che attribuiva un carattere preliminare alla risoluzione del problema della rappresentanza italiana —, le cui competenze avrebbero dovuto essere parificate a quelle del Consiglio dei ministri nazionali, in particolare per quanto riguardava l'approvazione dei regolamenti e dei bilanci e la nomina dei componenti della commissione unificata. Si sarebbe così ottenuta, senza il bisogno di ricorrere ad alcuna riforma dei trattati, una profonda e positiva modificazione della struttura istituzionale delle Comunità, poiché l'operato del Parlamento e del Consiglio dei ministri avrebbe prefigurato la costituzione di una sorta di «sistema bicamerale».

La linea d'azione prospettata da Spinelli mirava chiaramente a favorire una sempre maggiore istituzionalizzazione e quindi un aumento della legittimità politica del Parlamento europeo, che doveva essere eletto dai cittadini. Solo così si sarebbe potuto impedire che la riforma dei trattati in vista della fusione delle Comunità, prevista entro la fine del 1967, avvenisse attraverso negoziati segreti fra i sei rappresentanti permanenti dei governi, invece che con la partecipazione del Parlamento europeo⁸⁶.

^{85.} *Linee generali di una iniziativa italiana...*, cit.

^{86.} La procedura indicata da Spinelli per l'approvazione da parte del Parlamento europeo della fusione delle Comunità prevedeva che il testo dello Statuto della Comunità unificata dovesse essere redatto e votato dal Parlamento in carica, sottoposto alla successiva approvazione del Consiglio e quindi trasmesso ai singoli stati nazionali per la ratifica secondo le procedure costituzionali prescritte in ciascuno di essi.

Infine, Spinelli suggeriva di accelerare l'esecuzione dell'integrazione economica, attraverso una serie di scadenze ben precise che dovevano portare Parlamento, Consiglio e Commissione ad introdurre, nel giro di due anni e mezzo, «il massimo possibile delle misure di accelerazione dell'integrazione economica». La struttura politico — istituzionale così creata avrebbe potuto ampliare progressivamente il proprio raggio d'intervento, passando dalle competenze economiche a quelle in materia di politica estera e della difesa, «man mano che gli stati membri saranno disposti a farlo».

Il «possibile compromesso» al quale l'Italia avrebbe potuto accedere nel caso di un probabile *fin de non recevoir* francese, contemplava l'accettazione contestuale del proprio piano e di quello elaborato da Spaak, in modo che i sei governi si impegnassero, nel corso delle incontri periodici previsti dal progetto che portava il nome del ministro belga, ad attuare le misure previste dal disegno italiano. Spinelli concludeva l'esposizione delle sue *Linee generali* sottolineando che se i due piani fossero stati realizzati congiuntamente, l'Italia avrebbe dovuto dichiararsi disposta ad esaminare «cosa si dovrebbe fare per istituzionalizzare l'unione politica anche nei campi della politica estera, militare e culturale».

La direzione di marcia così delineata si scontrava tuttavia sia con la volontà dell'allora Presidente della Repubblica Antonio Segni, il quale gli aveva confidato di ritenere un errore non aver accettato a suo tempo il piano Fouchet⁸⁷, sia con le perplessità che alcuni influenti funzionari della Farnesina avevano verso i progetti di democratizzazione e unione politica.

Consapevole di questi ostacoli, Spinelli cercò nuovamente l'appoggio di Nenni, prefigurandogli l'isolamento in cui sarebbe caduto il suo partito — ormai pienamente acquisito ad una «posizione europea democratica» — se avessero prevalso le posizioni di quanti paventavano il superamento delle sovranità nazionali⁸⁸. Egli ripeté al vice presidente del Consiglio che il «punto su cui far leva»⁸⁹ per sollevare il processo di unificazione politica dalla fase di stallo in cui si trovava era costituito da uno sviluppo in senso

^{87.} AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 26 settembre 1964. Il colloquio con Segni aveva avuto luogo in occasione del viaggio presidenziale ad Aquisgrana, al quale aveva preso parte anche Spinelli.

^{88.} *Ibidem.*

^{89.} AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», *Nota concernente una possibile iniziativa italiana per un rilancio europeo*, settembre 1964.

politico delle Comunità esistenti. A Nenni — contrariamente a quanto aveva fatto con Saragat e con gli altri esponenti politici ai quali aveva inviato le *Linee generali per una iniziativa italiana* sulle quali ci siamo soffermati in precedenza —, Spinelli suggerì inoltre di effettuare sondaggi ufficiosi — «talvolta inizialmente anche privati» — presso i governi della Repubblica federale tedesca, del Belgio e dell’Olanda, allo scopo di arrivare ad una proposta comune dei quattro esecutivi, e anche presso le forze politiche dei sei paesi della Comunità per «predisporle in modo favorevole». Sul piano interno, i socialisti dovevano invece adoperarsi nei confronti dei partiti che sostenevano il centro sinistra e dei sindacati, in modo da mostrare l’esistenza di «un sostegno largo nel paese». Ma l’indicazione più interessante presente in questa nota, era quella che riguardava la scelta dei deputati al Parlamento europeo, che non poteva più essere dilazionata. L’urgenza di avere un personale politico adeguato al Parlamento europeo faceva passare in secondo piano la determinazione del metodo attraverso cui procedere all’elezione, che doveva essere effettuata «senza ulteriori perdite di tempo». La rappresentanza italiana avrebbe dovuto comprendere «un gruppetto di uomini di primo piano, incaricati dai loro partiti di promuovere nel Parlamento europeo la formazione di un intergruppo deciso ad utilizzare tutti gli strumenti di cui il Parlamento europeo dispone, incluso il voto di censura» per favorire l’unificazione politica.

Nenni non rimase insensibile alle sollecitazioni di Spinelli, e cercò di agire affinché il progetto elaborato dalla Farnesina offrisse una effettiva prospettiva federalista⁹⁰.

⁹⁰. AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 39, fasc. 1843, «Giuseppe Saragat», da Nenni a Saragat in data 29 settembre 1964. Nenni chiedeva che il punto di partenza di una iniziativa italiana relativa allo sviluppo delle Comunità europee dovesse essere innanzitutto quello della loro democratizzazione. Quest’ultima esigeva l’eliminazione dello squilibrio tra gli organi della Comunità, attraverso il conferimento di maggiori competenze al Parlamento. La posizione di Nenni differiva leggermente da quella di Spinelli per quanto riguardava il rilievo da attribuire al problema dell’allargamento delle Comunità. Il primo riteneva infatti una priorità la riaffermazione della «comune volontà di ottenere e facilitare l’adesione dell’Inghilterra e degli stati scandinavi». Spinelli pensava invece che gli inglesi, la cui partecipazione alle Comunità doveva comunque essere auspicata, in quel momento non volessero realmente entrare nel mercato comune e che tale questione potesse diventare «un alibi» a disposizione dei francesi per perpetuare la stasi in cui si trovavano le Comunità (Cfr. AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 26 settembre 1964).

Il documento presentato da Saragat — che nella sua formulazione definitiva venne inviato agli ambasciatori degli altri cinque paesi membri delle Comunità e al governo britannico — accoglieva solo parzialmente le proposte politico — istituzionali di Spinelli, e si caratterizzava piuttosto per il suo contenuto estremamente pragmatico⁹¹. Esso proponeva che venisse tenuta una riunione dei capi di Stato o di governo, per dare esecuzione alla parte della dichiarazione di Bonn del luglio 1961⁹² che comportava l'impegno a confrontare «ad intervalli regolari i diversi punti di vista e di concertare le direttive politiche atte a favorire l'unità politica dell'Europa rafforzando così l'Alleanza atlantica». La riunione avrebbe dovuto essere preceduta da uno o più incontri fra i vari ministri degli esteri, in modo da dare l'avvio in via «provvisoria e per un periodo sperimentale di tre anni, a delle consultazioni politiche che dovranno favorire il processo di unificazione europea».

L'unità politica andava raggiunta gradualmente, come obiettivo finale di un continuo processo di sintesi tra le diverse posizioni nazionali, mantenendo nel contempo il carattere aperto — e non «esclusivista ed autarchico» — delle Comunità allo scopo di «stimolare e facilitare l'adesione alla Comunità stessa del Regno Unito e degli altri Stati europei che accettino i principi fondamentali e gli obiettivi dei Trattati di Parigi e di Roma».

La connotazione pragmatica del piano Saragat — che risultava molto più temperato rispetto alle indicazioni di metodo e di contenuto offerte da Spinelli — era pienamente percepibile laddove delineava il percorso da seguire per rafforzare i poteri del Parlamento europeo. Ad esso andavano trasferiti, in particolare, i poteri di controllo man mano sottratti ai Parlamenti nazionali sulle risorse comunitarie, con l'intento «di contribuire in tal modo alla piena e progressiva democratizzazione delle Istituzioni comunitarie»; una prospettiva, come si vede, ben diversa da quella che abbiamo visto essere desiderata da Spinelli.

⁹¹. Cfr. Domenico Bartoli, *Un progetto italiano per l'unificazione europea*, in «Corriere della sera», 29 novembre 1964. Il documento è conservato in AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 39, fasc. 1843, «Giuseppe Saragat», e riportato, nelle sue linee fondamentali, in Hans J. Dorsch — Henri Legros, *Les faits et les décisions de la Communauté économique européenne 1965 — 1968*, Bruxelles, Institut d'études européennes/ Université Libre de Bruxelles, 1973, pp. 515-516.

⁹². Per la dichiarazione di Bonn cfr. Bino Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità europea*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 72-74.

La presentazione del piano sul quale ci siamo soffermati precedentemente, fu uno degli ultimi atti di Giuseppe Saragat come ministro degli Affari esteri. La sua elezione alla Presidenza della Repubblica alla fine del 1964 aprì la successione alla Farnesina, alla quale approdò Amintore Fanfani. Quest'ultimo — con il quale Spinelli ebbe rapporti abbastanza sporadici — si trovò ad affrontare, nel corso del 1965-66, una vera e propria crisi costituzionale della Comunità. Il Consiglio dei ministri della CEE aveva infatti incaricato la Commissione di preparare, entro il 1 luglio 1965, delle proposte concrete per il finanziamento della politica agricola, la quale — com'è noto — stava particolarmente a cuore ai francesi. Il 31 marzo di quell'anno la commissione presentò il proprio piano, estremamente ambizioso. Esso prevedeva la costituzione del Fondo europeo agricolo (FEOGA), l'indipendenza finanziaria della CEE e quindi il controllo del Parlamento europeo sulle finanze comunitarie. Nel complesso, quindi, il meccanismo ideato dalla Commissione — e in particolare da Hallstein e Mansholt — contemperava l'esigenza, avvertita soprattutto dalla Francia, di far progredire l'integrazione economica nel settore agricolo, con la volontà di modificare l'assetto istituzionale attribuendo maggiori poteri al Parlamento europeo.

La storiografia ha puntualizzato che il raggiungimento dell'approfondimento politico della CEE collegato a questo piano richiedeva che i cinque partners della Francia fossero uniti nel respingere le obiezioni che sarebbero prevedibilmente provenute da Parigi⁹³. Questa impostazione era condivisa anche da Spinelli, che tuttavia non la interpretava in modo rigido. Nella definizione della propria strategia, il ministero degli esteri italiano⁹⁴ doveva infatti partire dalla consapevolezza dell'importanza, per de Gaulle, della politica agricola comune, la cui mancata attuazione avrebbe portato la Francia ad una grave crisi di sovrapproduzione. Questo avrebbe impedito a Maurice Couve de Murville — ministro degli esteri francese — di porre il veto sulle proposte della Commissione, costringendolo a chiedere il disgiungimento dei tre punti in discussione e l'approvazione del solo regolamento del FEOGA⁹⁵. I margini di manovra ristretti a disposizione del-

^{93.} Cfr. B. Olivi, *op. cit.*, p. 97.

^{94.} AHCE, AS, cartella 57, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Amintore Fanfani», da Spinelli a Fanfani in data 29 maggio 1965.

^{95.} Sull'atteggiamento del Ministro degli esteri francese in quei frangenti cfr. Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère 1958-1969*, Paris, Plon, 1971, pp. 329 e segg.

la Francia, davano all'Italia due possibilità: mettersi alla guida di un ampio fronte, comprendente anche gli altri paesi, favorevole all'accettazione delle tre proposte della Commissione, oppure minacciare l'esercizio del proprio diritto di veto all'approvazione del regolamento che istituiva il Fondo agricolo comune. Spinelli cercava così di convincere Fanfani dell'errore in cui sarebbe caduto accogliendo il punto di vista interessato di alcuni funzionari del Ministero, i quali escludevano la possibilità che l'Italia potesse «battersi da sola»⁹⁶.

Il piano di manovra elaborato da Spinelli per Fanfani prevedeva, come d'abitudine, anche l'atteggiamento da tenere di fronte alle ipotetiche controproposte francesi. In particolare, egli invitava Fanfani a respingere — qualora fosse stata presentata — una soluzione che comportasse la proroga per un anno del FEOGA e la sola «accettazione di principio» dell'indipendenza finanziaria e del controllo parlamentare. Il rischio era infatti che il Fondo agricolo comune si radicasse «in modo tale da dover poi essere quasi sicuramente rinnovato», mentre gli altri due punti sarebbero rimasti privi di esecuzione.

La definizione della scansione temporale alla quale legare la concretizzazione delle tre proposte, le quali implicavano meccanismi di ratifica diversi⁹⁷, costituiva l'ultima delle indicazioni procedurali offerte da Spinelli⁹⁸.

L'atteggiamento di Fanfani corrispose abbastanza alle attese di Spinelli. Nel corso del Consiglio dei ministri tenutosi a Bruxelles alla fine del giugno 1965, egli espresse l'accordo di principio del governo italiano nei confronti delle tre proposte della Commissione. Soprattutto, Fanfani rifiutò lo scorporo della questione del FEOGA, richiesto dai francesi — come aveva agevolmente previsto Spinelli⁹⁹.

^{96.} AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 29 maggio 1965. A questa lettera era allegata, «in via confidenziale», una copia del memoriale inviato a Fanfani citato nella nota n. 94.

^{97.} La costituzione del FEOGA andava ottenuta con un regolamento del Consiglio; l'autonomia finanziaria della CEE doveva essere concessa dai parlamenti nazionali; infine, il controllo del Parlamento europeo sulle finanze comunitarie richiedeva un trattato di riforma delle Comunità.

^{98.} Per Spinelli dovevano essere previsti, tra l'altro, «termini ultimi tassativi» entro i quali approvare la seconda e la terza proposta della Commissione, pena il decadimento del regolamento del Fondo agricolo comune.

^{99.} Cfr. G. F. Ballardini, *Una proposta italiana per rilanciare il Mec*, in «Corriere della sera», 29 giugno 1965.

Quest'ultimo, pur apprezzando nel complesso l'operato del leader democristiano¹⁰⁰, non cessava di ritenere necessaria la partecipazione di Nenni alla determinazione della politica europeista. Rispetto a Fanfani, infatti, il leader socialista aveva una maggiore sensibilità riguardo al problema del coinvolgimento dell'opinione pubblica nelle scelte di carattere internazionale. La prevedibile reazione francese doveva essere affrontata con il sostegno dei cittadini, e per questo era opportuno enunciare al più presto una posizione governativa «pubblica, comprensibile, irriducibile». Anche il Parlamento andava interessato in tal senso, con un dibattito sulla ratifica del trattato per la fusione degli esecutivi. Per questo, Spinelli contava molto anche sul Partito repubblicano, tanto da redigere un progetto di mozione che sottopose all'attenzione di La Malfa¹⁰¹. In esso, si esprimeva il proprio favore alle tre proposte della Commissione, e si auspicava che il governo italiano — di fronte alle manovre ostruzionistiche messe in atto dalla Francia — facesse uso delle facoltà che i trattati di Roma gli concedevano dichiarando con fermezza nelle sedi opportune che esso era pronto ad accettare l'istituzione del FEOGA e quindi la realizzazione della politica agricola, «senza invidia per il fatto che l'agricoltura francese ne sarà per tutto un primo tempo la maggiore beneficiaria». Questa disponibilità era però condizionata dalla simultanea attribuzione dell'autonomia finanziaria alla Comunità e di reali poteri di controllo democratico al Parlamento europeo. Seguendo un metodo per lui tipico, Spinelli inviò a La Malfa — contestualmente allo schema di mozione — anche una lettera che il segretario repubblicano avrebbe dovuto scrivere a Moro e a Fanfani¹⁰². La Malfa avrebbe dovuto esortare i due esponenti democristiani a far annunciare «pubblicamente e solennemente» dal governo la linea politica espressa nella mozione, in modo «da non sorprendere poi l'opinione pubblica, da mettere in guardia gli altri governi, e da chiarire che stiamo facendo una battaglia non nell'interesse particolaristico del nostro paese, ma in quello generale dell'Europa democratica».

Queste posizioni vennero accolte in un documento politico approvato dalla Direzione nazionale del Pri¹⁰³, che ribadiva il «carattere indivisibile

^{100.} AHCE, AS, cartella 57, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Amintore Fanfani», da Spinelli a Fanfani in data 2 luglio 1965.

^{101.} AHCE, AS, cartella 55, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Ugo La Malfa», da Spinelli a La Malfa in data 31 maggio 1965.

^{102.} *Ivi*, Progetto di lettera per La Malfa (31 maggio 1965).

delle tre proposte» e sottolineava la necessità che «ai fini della costruzione dell'Europa, il bilancio della Comunità [fosse] sottoposto all'approvazione e al controllo del Parlamento europeo». L'organo di stampa ufficiale del Pri si incaricò invece di sollecitare il governo ad assumere una posizione pubblica chiara allo scopo di spiegare che la posizione italiana non difendeva un interesse nazionale o settoriale ma era basata su «una visione, una concezione politica dell'Europa democratica»¹⁰⁴.

Questa era l'azione suggerita da Spinelli sul piano interno; a livello comunitario invece, si doveva far sapere alla commissione quale era la linea «oltre la quale il governo italiano non andrà». A tale scopo, Spinelli suggerì a Nenni di utilizzare il rappresentante permanente a Bruxelles, ma soprattutto una via ufficiosa «attraverso il partito raggiungendo Mansholt»¹⁰⁵.

La rigida opposizione di de Gaulle — che prese forma nella cosiddetta politica della «sedia vuota» — condusse alla crisi della comunità. I francesi misero in discussione i poteri della Commissione e il principio del voto maggioritario in seno al Consiglio dei ministri, vale a dire i due elementi che rappresentavano le «virtualità federaliste dell'assetto comunitario»¹⁰⁶.

La crisi europea venne temporaneamente risolta nel gennaio 1966. Il deludente risultato elettorale ottenuto dal generale de Gaulle nelle elezioni presidenziali del dicembre 1965 aveva obbligato i francesi a riprendere il proprio posto negli organismi comunitari e a cercare una via d'uscita dall'*impasse* in cui era caduta la CEE. Il compromesso finale stipulato nel gennaio del 1966 a Lussemburgo, rappresentò l'esito di quella che Spinelli aveva efficacemente definito una «battaglia di usura fra la volontà nazionalista del generale De Gaulle e quella opposta comunitaria della Commissione e degli altri cinque governi»¹⁰⁷. Non è questa la sede¹⁰⁸ per dilungarci

¹⁰³. Cfr. «La Voce repubblicana», 13 giugno 1965.

¹⁰⁴. Cfr. *Iniziativa*, in «La Voce repubblicana», 13 giugno 1965.

¹⁰⁵. AHCE, AS, cartella 58, «Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 2 luglio 1965.

¹⁰⁶. B. Olivi, *op. cit.*, p. 99.

¹⁰⁷. A. Spinelli, *L'Europa e De Gaulle dopo le elezioni francesi*, in «Il Mulino», a. XV, fasc. 160, n. 2, febbraio 1966, p. 117.

¹⁰⁸. Per questo rimandiamo a P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, cit., pp. 328-329. Qui basti dire che l'accordo raggiunto a Lussemburgo ribadiva la prevalenza dell'autorità degli stati su quella delle istituzioni comunitarie, anche se confermò che a partire dal 1970 la CEE avrebbe avuto risorse proprie (cfr. E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 1093).

sul contenuto del *modus vivendi* stabilito a Lussemburgo, ma è certo che esso deludeva le attese di quanti, come Spinelli, avevano combattuto perché l'«Europa dei popoli» prevalesse sull'«Europa delle patrie» auspicata dal Quay d'Orsay.

Una strategia per l'allargamento della Comunità

Il problema dell'allargamento della Comunità alla Gran Bretagna si ripropose a partire dal 1966¹⁰⁹, e il tentativo di contribuire a risolverlo positivamente rappresentò una sorta di «filo rosso» nei contatti politici tra Spinelli e Nenni almeno sino al 1969. Per poter analizzare i loro rapporti in questa fase storica, è tuttavia necessario tener conto dell'avvio del processo costituente che doveva portare alla riunificazione tra il partito socialista — che in seguito all'accordo di governo con la Dc subì la scissione dell'ala sinistra, che nel 1964 dette vita al Psiup — e il partito socialdemocratico, processo dal quale nascerà, nell'ottobre del 1966, il Partito socialista unificato (Psu)¹¹⁰. Le vicende interne all'area socialista acquistano rilievo ai fini della nostra analisi poichè esse incisero su alcune delle posizioni prese da Nenni riguardo alla CEE.

Uno degli effetti immediati dell'unificazione — sul quale ci soffermeremo maggiormente in questo nostro contributo — fu il ritorno del Psi nell'Internazionale socialista¹¹¹, un organismo prestigioso nel quale Nenni fece più volte sentire la sua autorevole voce a favore dell'unificazione politica dell'Europa.

Già in occasione del X congresso dell'Internazionale socialista svoltosi a Stoccolma nel maggio del 1966, al quale partecipava in qualità di invitato, Nenni affrontò quel tema¹¹². Il leader socialista, dopo essersi soffermato

^{109.} Cfr. Miriam Camps, *European Unification in the Sixties. From the Veto to the Crisis*, Oxford, University Press, 1967.

^{110.} Cfr. soprattutto Maurizio Degl'Innocenti, *Storia del PSI, III, Dal dopoguerra a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 367 e segg.

^{111.} Il Psi era uscito dall'Internazionale nel 1949 (cfr. Danilo Ardia, *Il Partito socialista e il Patto Atlantico*, Milano, Angeli, 1976 pp. 209-237).

^{112.} AN, Serie partito, b. 98, fasc. 2269, «X Congresso IOS, Stoccolma, 5-8 maggio 1966». Purtroppo, lo spazio a disposizione non ci consente di soffermarci su un aspetto assai interessante, costituito dal legame tra le scelte di politica interna e quelle relative all'unificazione europea effettuate da Nenni in quel periodo, e dal modo in cui questo legame condizionò la recezione dei suggerimenti e delle indicazioni forniti da Spinelli.

su questioni di grande spessore politico — quali la guerra in Vietnam, i rapporti est — ovest, la politica di potenza perseguita dalla Francia — sostiene che «il maggiore dei [...] problemi» era l'unità dell'Europa. Nenni attaccò con asprezza l'atteggiamento di de Gaulle che rivelava chiaramente l'intenzione di sabotare qualunque sviluppo politico della Comunità, impedendo la convocazione di un Parlamento europeo eletto a suffragio universale, ostacolando l'adesione al Mec della Gran Bretagna, ponendo il problema europeo in termini antiamericani. Con la sensibilità politica che gli era propria, continuò sottolineando la connessione tra il problema dell'unificazione europea e quello dell'unificazione della Germania; soltanto lavorando a favore dell'Europa unita si sarebbero eliminati gli ostacoli che si frapponivano alla soluzione del secondo problema attraverso l'autodeterminazione del popolo tedesco. Nenni concluse il suo intervento dichiarando nuovamente che l'Europa era il «più urgente dei problemi, quello sul quale si misura la capacità dei socialisti — e se voi ne convenite dell'Internazionale — non già a registrare i fatti ma a crearli, non già a subire la storia ma a fare la storia». Un'affermazione, quest'ultima, che Spinelli non poteva che condividere pienamente.

Ciononostante, la risoluzione finale dell'Internazionale socialista non fece il minimo cenno all'unificazione europea¹¹³. Questa omissione corroborava gli argomenti autocritici usati precedentemente dallo stesso Nenni. Dalla tribuna del XXXIV congresso del Psi, che ebbe luogo a Roma nel novembre 1965, il leader socialista aveva rilevato le carenze della sinistra europea, che lasciava a de Gaulle uno spazio politico che il generale usava «non senza efficacia»; occorreva, quindi, intensificare la battaglia per «l'Europa democratica dei popoli» stringendo più stretti rapporti sul piano europeo con le forze della sinistra democratica e con l'Internazionale socialista¹¹⁴.

L'impegno di Nenni a sensibilizzare le forze socialiste d'Europa prese vigore nel corso del 1967. La prima occasione si presentò alla conferenza

^{113.} *Ivi*, *Projet de resolution sur la situation internationale*. Cfr. anche Gino Bianco, *Concluso il Congresso di Stoccolma. L'Internazionale socialista per la pace nel Vietnam*, in «Avanti!», 10 maggio 1966.

^{114.} P. Nenni, *I nodi della politica estera italiana*, a cura di Domenico Zucàro, Milano, Sugarco, 1974, pp. 177-178. Anche in quella circostanza Nenni affermò che «il nostro maggiore problema di politica estera si pone in Europa, riguarda l'Europa». Si veda anche Franco Pedone, *Novant'anni di pensiero e azione socialista attraverso i congressi del PSI, IV, 1957-1966*, Venezia, Marsilio, 1984, p. 363.

dei leaders socialisti a Roma nel gennaio di quell'anno¹¹⁵. Egli prese spunto dalle dichiarazioni rese da Harold Wilson e George Brown — rispettivamente premier e ministro degli esteri inglesi — alla Camera dei comuni nel novembre 1966¹¹⁶, con le quali il governo laburista annunciava la sua intenzione di intraprendere una nuova serie di consultazioni con i sei paesi aderenti alla CEE in vista di un ingresso del Regno Unito nella Comunità. Di fronte alla rinnovata volontà inglese, Nenni sostenne, adottando una strategia alla quale non era estranea la prassi blanquista del «colpo a sorpresa», che la Comunità doveva ignorare del tutto le eventuali obiezioni francesi ed iniziasse comunque le trattative con il governo laburista di Londra¹¹⁷. A tale scopo, Nenni chiese la solidarietà anche dei socialisti spagnoli e portoghesi¹¹⁸. Il discorso ebbe un'eco fortissima e venne particolarmente apprezzato dal Foreign Office¹¹⁹, mentre la stampa francese lo definì «fracassante»¹²⁰.

Ormai «pienamente acquisito»¹²¹ all'idea dell'Europa unita e su posizioni intransigenti nei confronti degli orientamenti del generale de Gaulle in materia di politica estera, Nenni si impegnava con sempre maggior forza a livello internazionale perchè la domanda inglese venisse accolta. Anche in questo caso, infatti, per superare l'ostilità di de Gaulle era necessario che i cinque partners della Francia manifestassero una volontà univoca. A tale

¹¹⁵. È opportuno ricordare che per il suo discorso Nenni si giovò di un articolato pro — memoria redatto da Mario Zagari, sottosegretario agli esteri (cfr. AN, Serie carteggio 1944-1979, b. 43, fasc. 1995 «Mario Zagari», da Zagari a Nenni in data 2 gennaio 1967). Anche in questo caso, rimandiamo ad un'altra sede l'analisi dettagliata del memoriale.

¹¹⁶. Su quelle dichiarazioni lo stesso Spinelli aveva richiamato l'attenzione di Nenni (cfr. AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 40, fasc. 1893, «Altiero Spinelli», da Spinelli a Nenni in data 2 dicembre 1966).

¹¹⁷. Nenni si spinse sino al punto di sostenere che se le elezioni politiche che si dovevano svolgere in Francia nel marzo di quell'anno avessero lasciata immutata la situazione politica di quel paese, Italia, Germania, Belgio, Lussemburgo ed Olanda avrebbero dovuto agire senza la collaborazione del governo di Parigi (cfr. AN, Serie partito, b. 99, fasc. 2275, «Conferenza dei leaders dei partiti della IOS»).

¹¹⁸. Cfr. P. Nenni, *I conti con la storia. Diari 1967-1971*, a cura di Giuliana Nenni e D. Zucàro, Milano, Sugarco, 1983, p. 10.

¹¹⁹. George Brown volle esprimere la sua personale gratitudine a Nenni per il sostegno dato alla Gran Bretagna in quell'occasione (AN, Serie carteggio 1944-1979, b. 20, fasc. 1165, «George Brown», da Brown a Nenni in data 5 gennaio 1967).

¹²⁰. P. Nenni, *I conti con la storia*, cit., p. 11.

¹²¹. Così Leo Valiani, *Prefazione a P. Nenni, I conti con la storia*, cit., p. IV.

scopo era necessario agire soprattutto sulla Germania federale, la quale — secondo Brown — si mostrava «reticente»¹²². Le incertezze del governo di Bonn¹²³ avevano una duplice natura. La Germania aveva infatti bisogno di mantenere buone relazioni con la Francia per poter sviluppare la sua *Ostpolitik*; per di più, secondo Nenni, Parigi era in grado di condizionare gli atteggiamenti del Ministro degli esteri Willy Brandt minacciando il riconoscimento della Germania orientale, ciò che avrebbe creato difficoltà al tentativo di incrementare i contatti tra il popolo tedesco diviso dal muro di Berlino¹²⁴. Al problema dei rapporti con la Francia, si aggiungevano i timori dei grandi complessi industriali tedeschi, e quindi anche dei sindacati, nei confronti della tecnologia avanzata dell'industria inglese, che poteva risultare competitiva qualora fosse stata inserita nel MEC.

Di questi argomenti, Nenni parlò — insieme ad Antonio Cariglia e Ottorino Borin — a Brandt in un incontro svoltosi a Zurigo nell'ottobre del 1967¹²⁵. Il vicesegretario tedesco, coerentemente con la sua idea che fosse erroneo ritenere che «dipendesse soprattutto da Bonn far cambiare idea a Parigi»¹²⁶, manifestò il suo parere negativo sull'ipotesi di arrivare ad una rottura con la Francia sul tema dell'adesione inglese. L'opinione pubblica tedesca non avrebbe condiviso questa iniziativa, e la Germania non poteva pertanto «assumere su questo problema una posizione di avanguardia nello schieramento dei 5». La sola strada percorribile era quella dell'azione politica nell'ambito degli organismi comunitari; questo compito, tuttavia, poteva essere assolto unicamente dall'Italia e dal Benelux, poiché la Germania non poteva compromettere i suoi rapporti con la Francia «oltre un certo limite».

¹²² P. Nenni, *I conti con la storia*, cit., pp. 43-44. Oltre ad esprimere le sue perplessità verso Willy Brandt — ministro degli esteri e vicesegretario tedesco -, Brown disse a Nenni di considerare «subdolo» l'atteggiamento di Fanfani.

¹²³ Lo stesso Spinelli, nel gennaio 1969, scrisse nel suo *Diario europeo*, cit., p. 539, che i tedeschi «da alcuni anni a questa parte sono [...] desiderosi di non essere messi innanzi a grosse scelte».

¹²⁴ P. Nenni, *I conti con la storia*, cit., p. 131.

¹²⁵ AN, Serie partito, b. 99, fasc. 2280, «Consiglio generale dell'Internazionale socialista, Londra 9 dicembre 1967», *Colloquio Nenni — Brandt* [svoltosi a Zurigo l'11 ottobre 1967].

¹²⁶ W. Brandt, *La politica di un socialista (1960-1975)*, Milano, Garzanti, 1969, p. 222.

Nenni rispose con estrema franchezza alle parole di Brandt, dicendogli «chiaro e tondo»¹²⁷, che si stava per andare verso una crisi europea dalle conseguenze imprevedibili.

Le preoccupazioni dei rappresentanti italiani vennero recepite nelle risoluzioni finali. La Conferenza lanciò un appello pressante ai partiti socialisti della Comunità affinché usassero tutta la loro influenza per indurre i rispettivi governi «à soutenir l'ouverture de négociations sur la demande d'adhésion du Royaume Uni dans un délai le plus bref, en tous cas en 1967, et à veiller à l'aboutissement de résultats fructueux»¹²⁸.

Del resto, i socialisti italiani avevano già avviato alcune iniziative allo scopo di sensibilizzare le forze di governo e l'opinione pubblica sull'importanza dell'adesione del Regno Unito. In particolare, merita di essere ricordata l'attività di Mario Zagari¹²⁹, sottosegretario agli esteri, che cercò di far sì che la Sinistra europea — di cui fu presidente — riuscisse ad affrontare unitariamente il tema della costruzione dell'Europa, che a suo avviso doveva divenire la «priorità numero uno» del Partito socialista unificato¹³⁰.

Alla fine di novembre de Gaulle espresse il suo secondo veto all'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità. Il generale giustificò la sua opposizione sostenendo che la situazione economica inglese era incompatibile con le regole della CEE. L'accoglimento della domanda avrebbe rischiato di

^{127.} AN, Serie carteggio 1944-1979, b. 43, fasc. 1995, «Mario Zagari», da Nenni a Zagari in data 19 ottobre 1967 e b. 40, fasc. 1893, «Altiero Spinelli», da Nenni a Spinelli in data 16 ottobre 1967. La stessa preoccupazione venne espressa a Jean Monnet, Presidente del Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa, al quale Nenni scrisse che si sarebbe verificata «d'ici peu une crise de la CEE. Ou elle éclatera à Londres, ou nous l'aurons à Paris» (AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 33, fasc. 1627, «Jean Monnet», da Nenni a Monnet in data 24 ottobre 1967). Nel suo discorso ufficiale al Consiglio generale dell'Internazionale, Nenni — oltre al problema dell'adesione inglese — si intrattene anche sull'unificazione politica dell'Europa, augurando che procedesse con maggior speditezza (AN, Serie partito, b. 99, fasc. 2280, «Consiglio generale dell'Internazionale socialista, Londra 9 dicembre 1967», *Discours de Pietro Nenni*).

^{128.} *Ivi*, *Situation internationale 6) L'intégration européenne*.

^{129.} Cfr. ad esempio M. Zagari, *Two Important Topics Concerning International Affairs. From a Little Europe Towards a Greater Europe (Lecturer Delivered at the University of Reading on the 7th of February 1967). A New Strategy Towards Co-operation with the Developing Countries (Lecture Delivered at the Italian Institute of Culture in London on the 8th of February 1967)*, Rome, 1967. Sull'attività di Zagari si veda anche S. Pistone, *L'Italia e l'unità europea. Dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento europeo*, Torino, Loescher, 1982, pp. 289 e segg.

portare alla «destruction d'un édifice qui a été bâti au prix de tant de peine et au milieu de tant d'espoirs»¹³¹.

Il Psu reagì alla decisione di de Gaulle, adoperandosi all'interno della maggioranza di governo perchè la Farnesina respingesse il ricatto della Francia¹³².

L'impegno dei socialisti unificati veniva riconosciuto ed apprezzato da Spinelli, il quale — in vista del Consiglio generale dell'Internazionale socialista che avrebbe avuto luogo a Londra alla metà di dicembre — espresse a Nenni le sue opinioni sulla domanda di adesione presentata dalla Gran Bretagna — oltre che dalla Danimarca, dall'Irlanda e dalla Norvegia¹³³. Spinelli si rendeva conto che le speranze dei federalisti non potevano essere riposte nella combattività della Germania e dei governi degli altri paesi della CEE; ciononostante, andava rifiutata una politica di *appeasement* che avrebbe portato Parigi ad incassare un altro successo senza alcuno sforzo. Per sconfiggere l'impostazione gollista, era necessario trasformare quell'elemento di debolezza — l'indisponibilità dei cinque partners della Francia ad assumere una condotta intransigente — in una opportunità per modificare la struttura politico — istituzionale comunitaria. La via immaginata da Spinelli a tale scopo prevedeva che Harold Wilson si facesse promotore di un'azione politica «forte e audace», presentandosi non solo come premier inglese ma anche come leader di dimensione europea, così come avevano saputo fare «Churchill nel 1947 e Schuman nel 1950». Egli avrebbe dovuto rivolgersi agli altri paesi della CEE invitandoli a dare avvio ad un negoziato per la creazione di una Comunità che affrontasse le questioni dello sviluppo tecnologico, della moneta europea e della messa in comune degli armamenti. La dimensione politica di questi problemi avreb-

^{130.} AN, Serie carteggio 1944-1979, b. 43, fasc. 1995, «Mario Zagari», da Zagari a Nenni in data 5 maggio e 26 ottobre 1967. Zagari contribuì ad organizzare due incontri del movimento della sinistra europea nel corso del 1967, svoltisi a Roma e Londra. La sua attività a favore dell'allargamento delle Comunità veniva apprezzata da Spinelli, che la considerava un esempio di «vigilanza e partecipazione da parte delle forze democratiche» al processo di costruzione europea (cfr. AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 40, fasc. 1893, «Altiero Spinelli», da Spinelli a Nenni in data 12 ottobre 1967).

^{131.} Cfr. P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, cit., p. 340.

^{132.} Cfr. AN, Serie carteggio 1944-1979, b. 34, fasc. 1639, «Aldo Moro», da Moro a Nenni in data 29 maggio 1967.

^{133.} AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 40, fasc. 1893, «Altiero Spinelli», da Spinelli a Nenni in data 5 dicembre 1967.

be richiesto adeguati trasferimenti di sovranità nazionale, in modo da avviare la costruzione di una «Comunità politica sovranazionale e democratica»¹³⁴. La partecipazione a questo nuovo organismo andava subordinata proprio all'accettazione del principio del «partial surrender of sovereignty». Una volta lanciata questa proposta, il governo inglese doveva assumere la guida dei negoziati i quali andavano supportati da una adeguata partecipazione dell'opinione pubblica europea¹³⁵.

Le ipotesi di Spinelli non ebbero tuttavia modo di concretizzarsi. La seduta londinese dell'Internazionale socialista dedicò ampio spazio ai temi europeistici, ed in essa venne precisata la linea che alcuni dei presenti — tra i quali Brandt — avrebbero tenuto pochi giorni dopo nella riunione a Bruxelles del Consiglio dei ministri della CEE. Nel suo intervento, assai appassionato, Nenni propose — riprendendo le indicazioni di Spinelli — un'iniziativa popolare in modo da risolvere positivamente la «questione inglese». Il suo progetto trovò l'apprezzamento di Guy Mollet che si disse «d'accordo con lui al 100%»¹³⁶. Tuttavia, in quella sede la posizione politicamente più significativa fu quella espressa da Brandt che chiese agli «amici britannici» di rendersi conto che l'opinione pubblica tedesca non avrebbe accettato di spingere la battaglia politica per l'ingresso del Regno Unito nella CEE fino al punto di mettere in discussione il proseguimento dell'esperienza comunitaria. Era quindi opportuno che venisse fatto tutto il possibile per evitare una rottura con Parigi, anche per salvaguardare la riconciliazione franco — tedesca avvenuta ufficialmente nel 1963; tuttavia il ministro degli esteri tedesco garantì che nel caso di un irrigidimento dei rappresentanti francesi in occasione della riunione di Bruxelles non si sarebbe andati al voto «4 contro due, ma cinque contro uno».

Le perplessità e i timori di Brandt trovavano comprensione in Guy Mollet, che però sostenne che il riavvicinamento franco — tedesco non passa-

¹³⁴. *Ibidem*.

¹³⁵. Per questo Spinelli pensava ad una dichiarazione antinazionalista ed europeista che unisse personalità della politica e della cultura di tutta Europa, e ad un convegno «del tipo di quello dell'Aja del '48», che avrebbe dovuto essere organizzato a Londra e aperto a tutti i partiti europeisti.

¹³⁶. AN, Serie partito, b. 100, fasc. 2282, «Conferenza dei leaders dell'Internazionale Socialista. Londra, 9 dicembre 1967», *Appunti manoscritti di Nenni*. Il leader socialista italiano scrisse, riguardo a Mollet, che era il solo tra i presenti ad aver partecipato «alla creazione della CEE e al trattato. Allora tutti volevano l'adesione della G. B. Allora la G. B. non era d'accordo. E' questione di volontà politica».

va per de Gaulle ma per la sinistra francese. L'Europa, proseguì Mollet, stava per divenire un mosaico e questa prospettiva non poteva trovare consenzienti i socialisti.

I più decisi fautori dell'adesione inglese furono il rappresentante olandese, Den Uyl, e il belga La Roque, il quale dopo aver affermato che l'opinione pubblica del suo paese era indignata per il veto di de Gaulle, concluse il suo intervento — nel corso del quale disse di condividere l'idea di Nenni di un movimento popolare, dato che a suo avviso era un errore «ridurre tutto a una controversia tra de Gaulle e i socialisti» — sostenendo che il Belgio si aspettava che «Italia e Germania [facessero] il loro dovere».

Ma le attese dei membri dell'Internazionale socialista si dimostrarono nuovamente vane. Al consiglio di Bruxelles gli sforzi del ministro olandese Joseph Luns — il più strenuo sostenitore della domanda inglese — e di Brandt, che chiese l'inizio dei negoziati per l'ammissione, furono vanificati dalla inflessibilità di Couve de Murville che fece un'analisi severa e pessimistica dell'economia inglese, le cui difficoltà rendevano improponibile la partecipazione del Regno Unito al Mercato Comune¹³⁷. Il consiglio prese atto delle divisioni tra i membri della Comunità e sancì l'isolamento di Harold Wilson¹³⁸. Iniziava così una lunga battaglia politica, di cui saranno protagonisti anche Nenni e Spinelli, che conoscerà il suo epilogo soltanto nel 1973, allorquando Regno Unito, Irlanda e Danimarca entreranno a far parte a pieno titolo della Comunità europea.

L'impegno federalista di Nenni al ministero degli esteri

L'attività svolta da Nenni come ministro degli esteri tra il dicembre del 1968 e il luglio del 1969 ha trovato poco spazio non solo nella storiografia in generale, ma anche nelle due pregevoli biografie a lui dedicate alle quali abbiamo fatto riferimento in questa ricerca¹³⁹. Una scelta del genere si giustifica certo con la brevità di questa seconda esperienza alla guida della politica estera italiana¹⁴⁰, che nell'arco di una vicenda umana così lunga ed

¹³⁷. Cfr. D. Bartoli, *La Francia chiude di nuovo le porte all'Inghilterra per il MEC*, in «Corriere della sera», 19 dicembre 1967.

¹³⁸. B. Olivi, *op. cit.*, p. 108.

¹³⁹. Si tratta delle opere, precedentemente citate, di Giuseppe Tamburrano ed Enzo Santarelli.

¹⁴⁰. Nenni era stato infatti ministro degli esteri del secondo governo De Gasperi.

intensa come quella di Nenni doveva necessariamente essere riassunta in termini complessivi. Le esigenze di sintesi hanno fatto sì che venisse messa in luce soprattutto l'opera svolta a favore del riconoscimento internazionale della Cina comunista¹⁴¹. Tuttavia ci sembra che questa analisi debba essere maggiormente articolata, poichè in più occasioni Nenni mostrò di considerare la politica europeista una vera e propria priorità. Come documenta lo stesso Enzo Santarelli, ancor prima di ricevere l'incarico, Nenni aveva affermato che il ministro degli esteri si sarebbe dovuto muovere «sul piano della costruzione dell'Europa»¹⁴² e questa convinzione venne ribadita più volte¹⁴³.

Dati questi presupposti, non stupisce che Nenni chiedesse subito a Spinelli di far parte dell'équipe di collaboratori che doveva coadiuvarlo¹⁴⁴. L'impegno di quest'ultimo fu considerevole, e spaziò da quello di *ghost writer* sino a quello di vera e propria eminenza grigia della politica estera del governo italiano. Come comprova l'ampia documentazione che abbiamo consultato, egli non si limitò a dare il proprio contributo alla risoluzione dei problemi relativi all'integrazione europea, ma si interessò fattivamente dell'intera politica internazionale italiana. In questo saggio ci limiteremo tuttavia ad analizzare soltanto una parte della sua attività di «Consigliere del principe» svolta in questo periodo. Di essa, ci sono sembrate particolarmente significative alcune note e lettere nelle quali Spinelli esponeva il proprio pensiero sull'azione da intraprendere per la costruzione europea. Inoltre, attraverso il confronto tra le indicazioni offerte a Nenni e le posizioni assunte da quest'ultimo, potremo valutare il livello di diffusione e l'incidenza effettiva delle posizioni federaliste nella politica estera italiana di quel periodo.

¹⁴¹. G. Tamburrano, *Pietro Nenni*, cit., p. 350.

¹⁴². E. Santarelli, *Pietro Nenni*, cit., p. 399.

¹⁴³. Ad esempio nel giugno del 1969, di fronte alla Commissione affari esteri del Senato (cfr. S. f., *Il nostro obiettivo è un'Europa unita al servizio della pace*, in «Avanti!», 12 giugno 1969).

¹⁴⁴. Spinelli descrisse nel suo *Diario europeo*, cit., p. 532, il modo assai informale con cui il leader socialista gli chiese di collaborare alla determinazione della politica estera italiana: «L'altro ieri nel pomeriggio Nenni mi ha telefonato, e, chiamandomi per la prima volta per nome mi ha detto <<Allora Altiero, è fatta. Sarò ministro degli esteri. Ti chiedo di essere mio consigliere in questa impresa (...)>>. Ho accettato». Ci sembra giusto ricordare che oltre a Spinelli, Nenni volle cooptare anche Aldo Garosci come consulente per la politica europeista.

In questa prospettiva, ci sembra opportuno avviare la nostra analisi dalle *Note concernenti una politica estera italiana possibile nel 1969 e negli anni '70*, redatte da Spinelli — con l'aiuto dei suoi giovani collaboratori dell'Istituto Affari Internazionali¹⁴⁵ — subito dopo l'incarico affidatogli da Nenni¹⁴⁶. Attraverso esse Spinelli ripeteva alcuni concetti che aveva già avuto modo di esprimere in passato. Seguendo uno schema logico che gli era proprio — e che aveva utilizzato anche con Saragat e Fanfani — egli iniziava le *Note* con la constatazione della tradizionale povertà di contenuti della politica estera del nostro paese e del suo velleitarismo, che la facevano arrivare «impreparata a tutti gli appuntamenti». Una premessa del genere consentiva a Spinelli di risvegliare l'ambizione dell'uomo politico a cui si rivolgeva in quel momento, ma soprattutto gli permetteva di convincerlo della vastità dei problemi da affrontare e del contributo che l'Italia avrebbe potuto dare alla loro soluzione qualora venisse elaborata una linea politica adeguata.

L'energia di Nenni doveva concentrarsi sulla costruzione di una comunità politica europea «da quale amministrare nell'interesse di tutti, gli affari divenuti di comune interesse per tutti». Per raggiungere questo obiettivo Nenni doveva inserirsi nel dibattito intorno all'adesione del Regno Unito alla Comunità, il cui sviluppo gli dava la possibilità di svolgere un ruolo simile a quello avuto da De Gasperi nel 1951-52¹⁴⁷.

Una prima novità di metodo contenuta nelle *Note* riguardava le conseguenze da trarre dal secondo veto di de Gaulle alla domanda di adesione inglese. L'ennesimo rifiuto francese aveva creato una situazione nuova, che comportava la necessità di articolare maggiormente l'azione politica. Essa andava infatti condotta su due piani paralleli, all'interno e all'esterno delle istituzioni comunitarie. Dentro alla CEE l'Italia doveva modificare sia le proprie posizioni sia le modalità con cui esse trovavano concreta attuazione. La direttiva di fondo alla quale attenersi era rappresentata dal rafforzamento dei poteri sovranazionali, che andava perseguito approvando le politiche comuni (come quelle che riguardavano l'agricoltura, i commerci, l'energia, i trasporti) e favorendo l'avvio dei negoziati per l'ingresso di Regno Unito, Danimarca, Norvegia e Irlanda nella CEE. Questo avrebbe

^{145.} Tra questi, ricordiamo Roberto Aliboni, Paolo Calzini, Riccardo Perissich e Stefano Silvestri.

^{146.} AHCE, AS, cartella 43, «Collaboration avec Pietro Nenni».

^{147.} A. Spinelli, *Diario europeo*, cit., p. 540.

portato ad un crescente grado di interdipendenza tra i vari paesi, al quale si sarebbe dovuto rispondere con l'incremento dei poteri di controllo della Commissione e del Parlamento di Strasburgo.

Un orientamento politico siffatto postulava una visione complessiva del processo di unificazione europea che permettesse di guardare al di là delle singole questioni — e degli immediati interessi nazionali ad esse collegati — che si sarebbero poste lungo il percorso che doveva portare all'unificazione politica. Per questo Spinelli insisteva sul fatto che l'applicazione pratica delle direttive impartite dal Ministero venisse effettuata da un personale politico e diplomatico preparato.

Dopo aver manifestato la propria opinione su alcune questioni politiche specifiche in discussione in quel periodo¹⁴⁸, Spinelli passava a descrivere l'opera da compiere al di fuori delle istituzioni comunitarie. Il governo italiano doveva approfittare di alcune iniziative in atto in quel periodo, tendenti ad aggirare il veto francese all'adesione britannica. Tra di esse, Spinelli ricordava il progetto del ministro degli affari esteri belga Pierre Harmel di incontri periodici intergovernativi. Pur respinta dalla Francia, quella proposta aveva dato luogo ad una serie di incontri «curati dalla diplomazia italiana, al livello di alti diplomatici dei Cinque e dell'Inghilterra, in vista di preparare qualche proposta nell'UEO». Inoltre, nelle *Note* si faceva riferimento al tentativo inglese di creare un *caucus* europeo all'interno della NATO, allo scopo di studiare una condotta comune che desse all'Europa una maggiore indipendenza dagli Stati Uniti.

Ma al di là delle singole iniziative, ciò che a Spinelli premeva era che il governo italiano — insieme a quelli del Benelux e della Germania — sfruttasse politicamente la possibilità di avere «contatti confidenziali» con il Foreign Office, in modo da fissare una linea d'azione comune che conducesse alla istituzione di una nuova comunità politica. Riprendendo la posizione difesa da Nenni alla conferenza dei leaders socialisti di un anno prima¹⁴⁹, Spinelli sostenne che il progetto di creazione di questo nuovo or-

^{148.} Tra l'altro, le *Note* prevedevano l'atteggiamento da tenere riguardo agli *arrangements commerciaux* con l'Inghilterra, che rappresentavano un'alternativa all'adesione del governo di Londra alla Comunità, al piano Mansholt di riforma agricola, alla proposta Barre di cooperazione monetaria e ai progetti di collaborazione tecnologica del Comitato Maréchal. E' il caso di ripetere che l'ampiezza dei temi trattati ci obbliga a rimandare ad un'altra occasione l'analisi completa delle posizioni espresse da Spinelli su ognuno di quei problemi.

^{149.} cfr. la nota 117.

ganismo doveva «andare avanti anche se qualcuno rifiuta — ed è da prevedere che la Francia rifiuterà».

Di grande importanza è la parte conclusiva dello scritto di Spinelli, nella quale venivano delineate le linee portanti di una riforma della mentalità e degli strumenti con cui veniva attuata la politica estera italiana¹⁵⁰. Quest'ultima non era più monopolio esclusivo del ministero e del corpo diplomatico, poichè alla sua formazione partecipavano anche altri ministeri — come quello del Commercio e della Difesa — alcune importanti complessi industriali pubblici e privati, i partiti e i vari centri di studio di politica internazionale che erano in continuo contatto con analoghi organismi stranieri. Di fronte all'ampiezza e alla eterogeneità degli interessi coinvolti, il ministero avrebbe dovuto creare una nuova struttura — che Spinelli individuava in una Consulta della politica estera della repubblica — dotata di competenze dalle quali attingere «idee, progetti, piani [e] uomini da trasferire pro tempore nel settore operativo per affidare loro questo o quel compito da loro in modo particolare conosciuto e meditato».

Le *Note* furono giudicate di «estremo interesse» da Nenni¹⁵¹ e costituirono la piattaforma della politica europeista dell'esecutivo italiano in quel periodo¹⁵². Esse vennero riprese, nelle linee generali, in occasione dell'intervento del Ministro degli esteri alla Camera dei deputati il 24 gennaio 1969¹⁵³. Ma in quella sede la parte europeista del discorso, preparata da Spinelli¹⁵⁴, venne solo parzialmente accolta da Nenni.

Esistevano infatti delle differenze abbastanza rilevanti tra lo schema redatto da Spinelli e il testo effettivamente letto alla Camera dal ministro.

¹⁵⁰. Questi temi erano stati trattati da Spinelli in *Le prospettive della politica estera italiana*, in «Il Mulino», a. XVI, fasc. 172, n. 2, febbraio 1967.

¹⁵¹. AHCE, AS, cartella 43, «Collaboration avec Pietro Nenni», da Nenni a Spinelli in data 1 gennaio 1969.

¹⁵². Le note confluirono in un *Promemoria sui problemi della unificazione europea* scritto dallo stesso Nenni (cfr. AN, Serie governo, b. 116, fasc. 1393, «Situazione della politica estera italiana»)

¹⁵³. Il testo del discorso di Nenni è riportato in *I nodi della politica estera italiana*, cit., p. 195-206. Spinelli preparò anche il discorso che il Ministro degli esteri tenne al senato il 25 febbraio successivo (cfr. A. Spinelli, *Diario europeo*, cit., p. 544 e AHCE, AS, cartella 43, «Collaboration avec Pietro Nenni»), nel quale, tra l'altro, venivano spiegate le ragioni dell'atteggiamento tenuto dall'Italia al Consiglio dei ministri dell'UEO svoltosi a Lussemburgo, del quale parliamo diffusamente più avanti.

¹⁵⁴. AHCE, AS, cartella 43, «Collaboration avec Pietro Nenni», *Testo dato a Nenni per la parte europea del suo discorso del 24 gennaio 1969*.

La prima di queste differenze riguardava la valutazione dell'impegno degli organi istituzionali italiani rispetto all'unificazione europea. Spinelli avrebbe voluto che il leader socialista rilevasse pubblicamente la negligenza del Parlamento, che aveva a lungo tralasciato di nominare la sua delegazione a Strasburgo e che non aveva ancora introdotto «un coordinamento effettivo fra tutti gli organi dei vari ministeri che partecipano assieme agli organi comunitari alla elaborazione delle politiche comuni». A queste lacune si doveva rimediare sollecitamente, per evitare che i rappresentanti italiani nelle istituzioni comunitarie — privi di una guida politica chiara — perdesero di vista l'obiettivo politico dell'azione italiana all'interno della Comunità. Questa parte venne eliminata da Nenni, il quale si limitò a rilevare come il Parlamento italiano fosse consapevole delle difficoltà nelle quali si dibatteva l'edificio europeo.

Un'altra divergenza era nel fatto che Spinelli auspicava che Nenni denunciassero l'opposizione francese al «rafforzamento ed alla democratizzazione delle istituzioni sovranazionali», mentre Nenni accusò Parigi di ostacolare la creazione di «istituzioni sovranazionali» distinguendo tra queste ultime e il consolidamento e la democratizzazione delle «istituzioni comunitarie».

Ma la discordanza maggiore riguardava, in quel momento, la valutazione riguardo al progetto di consultazione obbligatoria fra gli stati membri dell'Unione dell'Europa Occidentale — di cui era parte anche la Gran Bretagna — che Nenni si accingeva a presentare a Lussemburgo allo scopo di aggirare il veto di de Gaulle all'ingresso inglese nella CEE. Questa iniziativa, che riprendeva l'idea di Pierre Harmel di istituzionalizzare la cooperazione politica in seno alla UEO¹⁵⁵, veniva considerata da Spinelli «insulsa in sé, perché le consultazioni non sono nemmeno l'embrione di una comunità»¹⁵⁶. Per questo, Spinelli inserì nel suo schema l'affermazione che quel tentativo non poteva assolutamente costituire l'inizio di una comunità politica, poiché questa — per essere veramente tale — doveva avere istituzioni dotate di effettiva sovranità e quindi capaci di condurre «la politica comune in determinati campi». Nenni, invece, si limitò ad annunciare ai deputati che al Consiglio dei ministri dell'UEO previsto per il 6 e 7 febbraio l'Italia avrebbe presentato un progetto «di consultazione obbligatoria fra gli Stati membri prima di prendere decisioni in determinati settori di poli-

^{155.} E. Di Nolfo, *op. cit.*, p. 1095.

^{156.} A. Spinelli, *Diario europeo*, cit., p. 541.

tica estera», collegandolo agli sforzi italiani per la fondazione di una comunità politica.

Tra il discorso di Nenni alla Camera e la seduta dell'UEO iniziò l'opera di convincimento del «Consigliere» sul «Principe» affinché il congegno politico — istituzionale contenuto nella proposta italiana assumesse i contorni di un semplice strumento transitorio avente lo scopo di superare le diffidenze reciproche in materia di politica estera, per poi passare alla creazione di una vera e propria comunità politica¹⁵⁷. A questo proposito Spinelli riferì al Ministro degli esteri il contenuto delle conversazioni avute con alcuni politici, funzionari comunitari e giornalisti inglesi a Londra alla fine di gennaio¹⁵⁸. Gli interlocutori di Spinelli non si attendevano grandi novità dalla seduta dell'UEO e ritenevano che la prevedibile opposizione francese al progetto italiano non avrebbe potuto essere sormontata facilmente. Del resto, anche il ministro degli esteri belga Harmel, in visita in Italia nel gennaio 1969, aveva detto a Nenni che pur considerando «ottimo» il documento di lavoro italiano era da escludere che le proposte in esso contenute potessero essere accettate a Lussemburgo essendo nota l'opposizione francese «oltre che le esitazioni della Germania»¹⁵⁹.

Con maggior favore era stato accolto il rifiuto di Nenni — espresso alla Camera dei deputati¹⁶⁰ — di stabilire degli *arrangements commerciaux* con la Gran Bretagna, concepiti dal governo francese come un'alternativa all'adesione inglese alla CEE.

Tuttavia a Londra si riteneva che il vero ago della bilancia fosse la Germania federale. L'ambiguità dell'atteggiamento del governo di Bonn¹⁶¹ derivava anche dal fatto di non essere mai stato messo di fronte ad una chiara alternativa tra «Francia o costruzione europea», ma solo dinanzi alla scelta

^{157.} *Ibidem*.

^{158.} AHCE, AS, cartella 43, «Collaboration avec Pietro Nenni», *Mie impressioni sul grado di impegno inglese per l'Europa*, 2 febbraio 1969.

^{159.} AHCE, AS, cartella 43, «Collaboration avec Pietro Nenni», *Sintesi dell'incontro dell'On. Ministro con il Ministro degli esteri belga Harmel (Roma, 13 gennaio 1969)*.

^{160.} P. Nenni, *I nodi della politica estera italiana*, cit., p. 203.

^{161.} In questo senso è necessario sottolineare come Willy Brandt, venuto a conoscenza degli intendimenti di Nenni in vista della seduta della UEO, manifestasse al ministro degli esteri italiano la sua approvazione ed assicurasse il contributo tedesco alle iniziative volte al «miglioramento della cooperazione nell'ambito dell'UEO». Si trattava, come si vede, di una affermazione abbastanza vaga (AN, carteggio 1944/1979, b. 20, fasc. 1156, «Willy Brandt», da Brandt a Nenni in data 23 gennaio 1969).

tra «Francia o Inghilterra». Queste incognite potevano essere superate soltanto attraverso un'azione congiunta tra Londra e Roma, con la quale creare i presupposti per l'inizio di una conferenza diplomatica per «metter su una vera comunità politica»¹⁶².

Tuttavia Nenni non cambiò opinione, e chiese a Spinelli — di ritorno da Londra — di preparargli il discorso da esporre a Lussemburgo. Lo schema di Spinelli venne accolto pressoché integralmente dal Ministro degli esteri¹⁶³. Il piano italiano si basava sulla obbligatorietà delle consultazioni per alcune materie¹⁶⁴, «en sorte de permettre — si possible — l'adoption de positions communes ou de positions prises d'un commun accord et harmonisées». Nel suo discorso, il ministro degli esteri italiani sostenne in particolare che «l'organizzazione politica dell'Europa occidentale ai fini dell'integrazione» rappresentava l'obiettivo minimo al di sotto del quale «non si può scendere senza ridurre tutto il meccanismo delle consultazioni a qualche cosa privo di animo e di scopo, e quindi inutile»¹⁶⁵. Egli proseguì sostenendo che la persistente opposizione all'ingresso del Regno Unito nella CEE nascondeva motivazioni politiche e non era dovuta, come invece asserivano i rappresentanti francesi, a ragioni di ordine economico. Le parole di Nenni ebbero il consenso soprattutto dai ministri del Benelux Harmel, Luns e Gaston Thorn¹⁶⁶. Ma la proposta operativa più importante fu quella avanzata dal ministro inglese Michael Stewart, con la quale si prevedeva di effettuare una prima consultazione in vista dell'incontro che i

¹⁶². AHCE, AS, cartella 43, «Collaboration avec Pietro Nenni», *Mie impressioni...*, cit.

¹⁶³. A. Spinelli, *Diario europeo*, cit., p. 542.

¹⁶⁴. Si trattava dell'organizzazione politica dell'Europa occidentale ai fini dell'integrazione; dei rapporti dell'Europa con gli Stati Uniti, l'URSS e i paesi europei satelliti dell'Unione Sovietica; dell'atteggiamento politico da tenere nei confronti delle crisi extra-europee; degli aspetti relativi alla sicurezza e alla difesa, anche tenuto conto delle diverse posizioni riguardo all'Alleanza Atlantica; infine, del ruolo degli stati europei dotati di armamento nucleare «dans la défense et dans la sécurité en Europe». (Cfr. l'annexe 1 al testo definitivo del documento italiano all'UEO conservato in AN, Serie governo, b. 117, fasc. 2401, «Riunione UEO a Lussemburgo del 6-7 febbraio 1967»). Questo elenco poteva essere sottoposto ad una revisione di anno in anno.

¹⁶⁵. AN, Serie governo, b. 117, fasc. 2401, «Riunione UEO a Lussemburgo del 6-7 febbraio 1969», *Dichiarazione del Ministro degli esteri Nenni alla sessione del 6-7 febbraio dell'UEO*.

¹⁶⁶. Thorn, in particolare, fece «un grande elogio» di Nenni. Sull'opera di Nenni in seno all'Ueo cfr. anche Luigi de Pascale, *Opinioni e dibattiti. CEE e UEO*, in «Avanti!», 2 marzo 1969.

quattro grandi avrebbero tenuto per discutere i problemi del Medio Oriente.

Contro queste posizioni insorse il rappresentante francese Liptowski¹⁶⁷, il quale — nella seduta pomeridiana del 6 febbraio — prese atto della volontà dei presenti di procedere a consultazioni obbligatorie su alcuni aspetti della politica internazionale, e dichiarò che la Francia non si sarebbe sentita impegnata a rispettare decisioni alle quali non avrebbe partecipato, e che non potevano rientrare «nel quadro dell'UEO».

Le conseguenze di questa seduta furono ben diverse da quelle immaginate da Spinelli, che pensava che i francesi sarebbero riusciti a convincere il «Consiglio dell'UEO a ridiscutere in una ulteriore seduta l'insieme delle proposte italiane»¹⁶⁸. In realtà si andò incontro ad una vera e propria crisi europea¹⁶⁹, a causa della riproposizione da parte della Francia della politica della «chaise vide»¹⁷⁰. L'intransigenza francese non impedì agli altri sei paesi di riunirsi a Londra il 14 dello stesso mese per affrontare la questione mediorientale, secondo la proposta formulata da Stewart. Questo avvenimento venne considerato di notevole importanza da Spinelli¹⁷¹, che rilevò come per la prima volta nello scenario europeo si discutesse senza la presenza «di un *partner* che si oppone per principio a tutto»¹⁷².

La ferma volontà di Nenni di coinvolgere il Regno Unito nel processo di costruzione di un'Europa unita politicamente¹⁷³ e la disponibilità di Londra in questo senso presero forma nell'importante dichiarazione congiunta anglo — italiana del 28 aprile¹⁷⁴. In quel documento il governo bri-

^{167.} AN, Serie governo, b. 117, fasc. 2401, «Riunione UEO a Lussemburgo del 6-7 febbraio 1969», *Note sulla discussione*.

^{168.} A. Spinelli, *Diario europeo*, cit., p. 542.

^{169.} Cfr. la documentazione conservata in AN, Serie governo, b. 117, fasc. 2403, «Crisi UEO».

^{170.} Cfr. P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, cit., p. 344.

^{171.} In un memoriale non firmato, ma attribuibile — per stile e contenuto — a Spinelli, si invitava Nenni ad «insistere pubblicamente» sulla correttezza statutaria della procedura seguita a Londra per convocare la riunione promossa dal ministro degli esteri inglese (AN, Serie governo, b. 117, fasc. 2403, «Crisi UEO», *L'Italia e la crisi dell'Europa*).

^{172.} A. Spinelli, *Diario europeo*, cit., p. 543. Pochi giorni dopo, il 25 marzo, Spinelli così scriveva della sua attività in quel periodo assai intenso: «Dopo un lungo ciclo, sono tornato esattamente a fare, come nel '51-'52, il consigliere del principe, il carbonaro — o per meglio dire, l'intellettuale politico che ha l'ambizione di condizionare il politico sensibile alle idee».

tannico affermava per la prima volta che lo sviluppo della comunità europea richiedeva — oltre all'integrazione economica — anche l'integrazione politica. La dichiarazione venne firmata in occasione della visita di stato in Inghilterra di Nenni e del Presidente Saragat, e alla sua formulazione partecipò attivamente lo stesso Spinelli. Questi, sin dalla metà di marzo aveva inviato una prima nota al Ministro degli esteri¹⁷⁵ nella quale si soffermava sui due obiettivi che in quel momento l'Italia e il Regno Unito potevano perseguire insieme. Il primo di essi era il tentativo di creare rapporti bilaterali speciali, secondo l'idea che era stata fatta propria anche da La Malfa e che Spinelli giudicava severamente¹⁷⁶. Questa ipotesi si sarebbe infatti concretizzata in iniziative insignificanti, come qualche modesto trattamento di favore riguardo al diritto di stabilimento oppure in qualche impresa comune di sviluppo tecnologico, che avrebbe comunque dato risultati scadenti poichè, in mancanza di una politica industriale complessiva, «le integrazioni di imprese sono valide solo se fatte al di fuori della politica, dagli uomini d'affari».

Ancora più negativo era il giudizio di Spinelli sulla possibilità di effettuare consultazioni bilaterali tra i due paesi simili a quelle intercorrenti tra Francia e Germania. Così facendo, infatti, si sarebbe accettata l'impostazione gollista dell'«Europa degli stati», contrapponendo alleanza ad alleanza e rinunciando all'idea dell'unità politica che era «multilaterale e sovranazionale»¹⁷⁷. Del resto, l'Italia — dopo la posizione presa a Lussemburgo in seno alla UEO — era ormai all'«avanguardia nell'azione per la co-

^{173.} Si veda, in questa prospettiva, anche il discorso tenuto da Nenni il 27 marzo 1969 alla Commissione politica della UEO (AN, Serie governo, b. 119, fasc. 2408, «Commissione politica UEO») nel quale — tra le altre cose — puntualizzò che le difficoltà connesse all'assenza francese «non ci hanno trattenuti e non ci devono trattenere dal perseverare».

^{174.} Il testo è riprodotto in P. Nenni, *I nodi della politica estera italiana*, cit., pp. 217-219. L'importanza di quella dichiarazione venne sottolineata dallo stesso Nenni il 13 maggio 1969 di fronte all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (cfr. *Discorso del Ministro degli esteri on. Pietro Nenni all'Assemblea del Consiglio d'Europa. Strasburgo, 13 maggio 1969* conservato in AN, Serie governo, b. 120, fasc. 2415, «Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa»).

^{175.} AHCE, AS, cartella 44, «Collaboration avec Pietro Nenni», *I nota concernente la visita a Londra — 22/28 aprile 1969*, 13 marzo 1969.

^{176.} Spinelli scrisse nel suo *Diario europeo*, cit., p. 545, della «vecchia stupida idea di La Malfa dell'asse Roma-Londra da contrapporre all'asse Parigi-Bonn». Ma anche molti ambienti ministeriali premevano perché venissero istituiti rapporti bilaterali.

struzione europea» e non poteva presentarsi di fronte all'opinione pubblica europea con un semplice progetto di relazioni bilaterali tra Roma e Londra, pena la conferma dell'opinione corrente all'estero sulla politica italiana, considerata volubile e pertanto inaffidabile.

Ad una seconda lunga nota¹⁷⁸ Spinelli affidava il suo pensiero sulla politica comune che il governo italiano doveva proporre a quello inglese. Essa faceva riferimento esclusivamente alla questione del rilancio della politica di unificazione europea, poichè ad avviso del suo autore il successo dell'incontro si sarebbe misurato su quanto ottenuto riguardo a quel punto¹⁷⁹.

Nenni accettò i suggerimenti del suo collaboratore, ma la strategia di Spinelli affinché l'incontro anglo — italiano si concludesse positivamente non prevedeva solamente l'elaborazione di note attraverso le quali influenzare il leader socialista. Egli cercò anche di creare le condizioni affinché Nenni — che aveva qualche dubbio sull'atteggiamento degli inglesi — venisse incoraggiato dalla controparte a presentare il suo progetto. A tal fine, inviò in via riservata a Ernest Wistrich — europeista inglese e direttore dello *European Movement* — una bozza della dichiarazione italiana. Su quella base Wistrich avrebbe potuto preparare un progetto simile da proporre al Foreign Office, affermando di avere «some reason to think that something similar will come out during the italian's visit»¹⁸⁰.

^{177.} In questa *I nota* Spinelli sosteneva che i fautori «di queste relazioni speciali sono circoli diplomatici e politici, assai facilmente individuabili, che a parole dicono di essere europeisti, ma non hanno mai fatto il minimo sforzo mentale per riempire questa formula di un contenuto reale, ed appena vengono al momento dell'azione si rimettono a pensare in termini politici tradizionali». E' difficile non ricollegare queste valutazioni con il tentativo di Spinelli di dar vita ad un nuovo modo di intendere la politica estera, anche attraverso la partecipazione ad essa di soggetti politici, economici e sociali diversi da quelli abitualmente coinvolti (cfr. la *Nota per una politica estera italiana possibile nel 1969 e negli anni '70*, sulla quale ci siamo intrattenuti precedentemente).

^{178.} AHCE, AS, cartella 44, «Collaboration avec Pietro Nenni», *II nota concernente la visita a Londra del 22-28 aprile*, 25 marzo 1969.

^{179.} Nella *Nota* veniva illustrata la strategia da seguire per favorire l'ingresso inglese nella CEE, l'atteggiamento da tenere riguardo alle consultazioni nella UEO e alcune considerazioni concernenti la Germania, la Gran Bretagna ed il ruolo che Nenni e i suoi collaboratori avrebbero potuto svolgere per l'unità europea in quella fase storica.

^{180.} AHCE, AS, cartella 44, «Collaboration avec Pietro Nenni», da Spinelli a Ernest Wistrich in data 21 aprile 1969. Cfr. anche il *Diario europeo*, I, cit., p. 548.

Anche se l'incontro risultò complessivamente positivo¹⁸¹, Nenni non fece alcuna proposta precisa a Stewart, e questa venne considerata da Spinelli un'occasione perduta¹⁸². La delusione fu acuita dall'annuncio — proprio in coincidenza con la visita di stato a Londra — del ritiro dalla politica attiva del generale de Gaulle, principale avversario della causa federalista, dopo la sconfitta subita nel referendum sulla riforma del Senato e sulla questione regionale¹⁸³.

Tra quei «fiacchi statisti» non sempre disposti a «guardare lontano»¹⁸⁴, Spinelli annoverava certo — in quei giorni — anche il Ministro degli esteri italiano¹⁸⁵. Ma questo giudizio astraeva dalla complessità della situazione in cui Nenni era costretto a muoversi. Il leader socialista doveva infatti tener conto anche della situazione politica italiana e degli equilibri interni al proprio partito e alla coalizione di governo. Il resoconto dei colloqui con Stewart¹⁸⁶ dimostra come Nenni dovesse insistere perchè la dichiarazione

¹⁸¹. Cfr. la rassegna stampa contenuta in AN, Serie governo, b. 119, fasc. 2413, «Viaggio di stato a Londra». Dopo l'incontro Stewart scrisse a Nenni per ringraziarlo dell'amicizia dimostrata nei confronti del popolo inglese e per prospettare una ancora più stretta collaborazione tra i due paesi (AN, carteggio 1944-1979, b. 40, fasc. 1900, «Michael Stewart», da Stewart a Nenni in data 6 maggio 1969).

¹⁸². A. Spinelli, *Diario europeo*, I, cit., p. 550.

¹⁸³. L'uscita di scena di de Gaulle — ad avviso di Spinelli — apriva certo nuove prospettive per l'Europa, a conferma della valutazione secondo la quale le scelte antieuropee di Parigi erano in realtà frutto della sola volontà del Generale. Tuttavia la sua caduta poteva comportare anche dei rischi, qualora i governi di Francia e Inghilterra avessero cercato di ristabilire buoni rapporti attraverso l'istituzione di relazioni bilaterali dirette. Contro questa ipotesi era soprattutto l'Italia a dover agire — stante l'insufficienza delle iniziative politiche del governo tedesco —, anche in virtù della «eccezionale autorità» in materia di politica europeista ormai acquisita da Nenni. Naturalmente la nuova situazione venutasi a creare oltralpe obbligava l'Italia a modificare la propria strategia, la quale doveva adesso mirare «a collegare strettamente l'idea della Comunità politica con quella del rilancio della CEE» (cfr. AN, Serie carteggio 1944/1979, b. 1893, fasc. 40, «Altiero Spinelli», *Nota. Prospettive per l'unificazione europea dopo la caduta di De Gaulle*, 5 maggio 1969).

¹⁸⁴. A. Spinelli, *Diario europeo*, cit., p. 550.

¹⁸⁵. E' il caso di precisare che quella riportata era una valutazione a caldo. Soltanto due mesi dopo lo stesso Spinelli riconosceva nel suo *Diario europeo* che Nenni era riuscito a guadagnare, nel breve periodo di tempo in cui aveva guidato la politica italiana, la stima e la considerazione di tutti (p. 551; cfr. anche la nota n. 185).

¹⁸⁶. AN, Serie governo, b. 119, fasc. 2413, «Viaggio di stato a Londra», *Resoconto del colloquio tra il Ministero degli esteri inglese e il Ministro degli esteri italiano tenuto al Ministero degli affari esteri giovedì 24 aprile 1969*.

congiunta facesse riferimento quasi esclusivamente all'Europa e contenesse solo qualche vago accenno all'Alleanza Atlantica. Questo accorgimento — che contrastava con le idee di Spinelli, propenso a dichiarare esplicitamente come la NATO garantisse la pace e la sicurezza dell'Europa — veniva richiesto da Nenni per evitare l'opposizione del Parlamento italiano. Egli temeva infatti le reazioni delle correnti di sinistra della Democrazia cristiana e del Partito socialista e le ripercussioni che esse avrebbero potuto avere nella compagine governativa.

Le inquietudini interne al Partito socialista unificato — scosso dalla sconfitta elettorale subita nel maggio del 1968 — iniziavano a condizionare in modo decisivo l'impegno di Nenni alla Farnesina. Il 18 maggio di quell'anno Spinelli annotava nel suo *Diario* come Nenni fosse stato «subito assorbito» dalla crisi del partito; lo spazio a disposizione per influire sulla politica europeista veniva così a diminuire. Una delle ultime occasioni che si presentarono a Nenni e Spinelli per incidere sul processo di unificazione europea fu l'undicesimo congresso dell'Internazionale socialista, svolto a Eastbourne tra il 17 e il 21 giugno.

Su richiesta del ministro, Spinelli preparò la bozza di un discorso «secco e duro»¹⁸⁷. Nelle sue intenzioni, Nenni avrebbe dovuto parlare soltanto dell'unificazione europea. La creazione di istituzioni sovranazionali era una necessità ineludibile per risolvere problemi ai quali erano tradizionalmente sensibili le componenti socialiste europee, quali la difesa dei diritti dei lavoratori di fronte allo sviluppo delle capacità produttive, la trasformazione qualitativa dei rapporti Stati Uniti, l'instaurazione con i paesi del blocco comunista di relazioni basate sulla sicurezza reciproca, sulla cooperazione e sul disarmo — facilitando così l'avvento, nell'Europa dell'est, di un «socialismo dal volto umano» — ed infine l'assistenza ai popoli delle zone in via di sviluppo.

Le strutture istituzionali vigenti erano palesemente inadeguate di fronte alla complessità di questi temi, tanto più che esse non riuscivano neppure ad affrontare «la massa crescente di decisioni e di raccomandazioni, concernenti questioni di portata europea». Queste responsabilità finivano per ricadere sui ministri degli esteri dei vari paesi della Comunità, e quindi sugli apparati burocratici a loro volta influenzati dalle «diverse costellazioni politiche nazionali». Per annullare il potere dei burocrati si sarebbe dovuto in

¹⁸⁷. AHCE, AS, cartella 44, «Collaboration avec Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 8 giugno 1969.

primo luogo rafforzare i poteri dell'assemblea europea. Soltanto così si sarebbe evitato — tra l'altro — che una crisi politica, economica o monetaria «di medie dimensioni» conducesse ad un crollo del fragile edificio europeo.

Spinelli riprendeva opinioni e concetti consolidati, che abbiamo visto essere alla base della sua attività di «Consigliere del Principe»; e tuttavia è difficile non vedere come nel contenuto di quella bozza di discorso si riflettesse la preoccupazione di Spinelli per una crisi politica — quella attraversata dal Psu, che si sarebbe nuovamente scisso di lì a poco — che mettendo in discussione il ruolo di Nenni all'interno del governo, rischiava di vanificare la paziente e difficile opera da lui compiuta in quei quasi otto mesi di collaborazione con la Farnesina. In assenza di una struttura ministeriale nazionale che permettesse di dare continuità alla politica internazionale indipendentemente dalle modificazioni della compagine governativa, e in mancanza di un effettivo potere sovranazionale europeo, l'eventuale allontanamento di Nenni dall'esecutivo — di cui si parlava¹⁸⁸ — avrebbe portato ad un iniziale disorientamento della politica estera italiana favorendo il prevalere degli interessi dei diplomatici e delle burocrazie.

Al congresso dell'Internazionale Nenni non parlò soltanto dell'Europa¹⁸⁹; a questo argomento dedicò tuttavia larga parte del suo intervento, sottolineando come le decisioni che quell'organismo era in procinto di prendere riguardo all'unificazione politica ed economica dell'Europa fossero destinate ad avere una larga eco e a qualificare l'azione dei partiti e dei movimenti socialisti nel corso del decennio che stava per aprirsi. Inoltre, i fermenti che agitavano la scena politica alla fine degli anni Sessanta — che per Nenni erano conseguenza del passaggio da un'epoca «bipolare» ad una «multipolare» — venivano interpretati come l'effetto di un processo di ridefinizione degli assetti politici mondiali fondato su un «rapporto nuovo tra le nazioni e i popoli». L'Europa doveva inserirsi nel nuovo corso storico realizzando quell'unificazione federale che l'avrebbe resa capace di «esistere politicamente». Dopo questa lunga premessa, necessaria a contestualizzare le vicende europee all'interno della politica mondiale, Nenni passava ai problemi della Comunità riprendendo, seppur in forma

^{188.} Cfr. A. Spinelli, *Diario europeo*, cit., p. 553.

^{189.} AN, Serie partito, b. 101, fasc. 2292, «XI Congresso dell'Internazionale socialista, Eastbourne, 17-21 giugno 1969». Per la cronaca di quel congresso, si rimanda agli articoli di G. Bianco pubblicati sull'«Avanti!» del 17, 18 e 19 giugno 1969.

più sintetica, i suggerimenti contenuti nella bozza redatta da Spinelli. Non a caso, quest'ultimo affermò di aver apprezzato il suo discorso¹⁹⁰.

Il Congresso di Eastbourne precedette di pochi giorni la crisi del Partito socialista unificato, che avrebbe avuto la sua conclusione il 4 luglio con la scissione socialdemocratica e la conseguente crisi ministeriale, risolta con la costituzione di un governo monocolore democristiano guidato da Mariano Rumor. Finiva così l'esperienza di Nenni al Ministero degli Esteri e quella di Spinelli come collaboratore «organico» dell'uomo politico socialista.

¹⁹⁰. AHCE, AS, cartella 44, «Collaboration avec Pietro Nenni», da Spinelli a Nenni in data 19 giugno 1969.