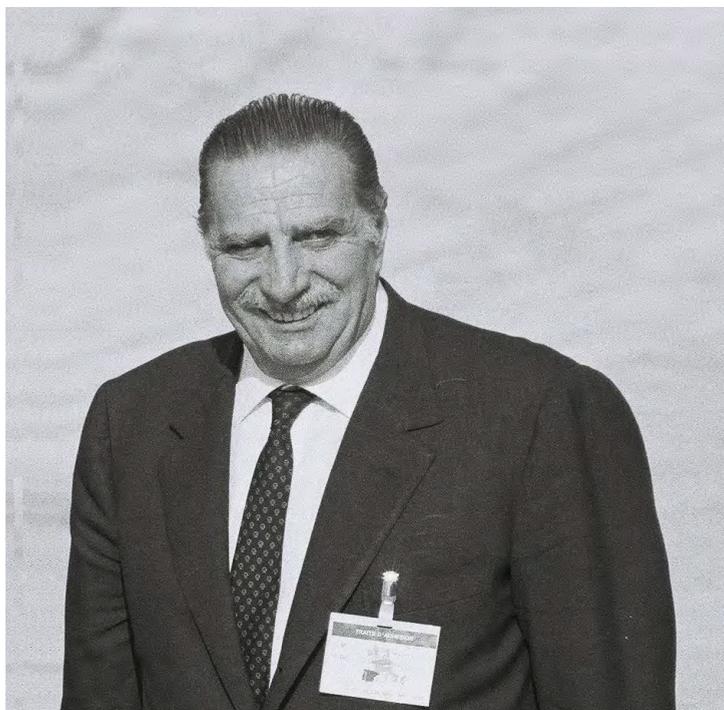


LORENZO NATALI E LA POLITICA COMUNITARIA “L’ALTRA” ITALIA IN EUROPA (1977-1988)

LORENZO MELI



Lorenzo Meli

LORENZO NATALI E LA POLITICA COMUNITARIA

“L'altra” Italia in Europa (1977-1988)

Lorenzo Natali e la politica comunitaria: “L'altra” Italia in Europa (1977-1988) / Lorenzo Meli. Milano: Milano University Press, 2024. (Scritti di storia - Historical Writings - Écrits d'histoire; 17).

ISBN 979-12-5510-129-1 (print)

ISBN 979-12-5510-130-7 (PDF)

ISBN 979-12-5510-132-1 (EPUB)

DOI 10.54103/scrittidistoria.156

Questo volume e, in genere, quando non diversamente indicato, le pubblicazioni della collana Scritti di storia - Historical Writings - Écrits d'histoire sono soggette a un processo di revisione esterno, vengono valutate e approvate dal Comitato editoriale e devono essere conformi alla politica di revisione tra pari, al codice etico e alle misure antiplagio espressi.

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-SA, il cui testo integrale è disponibile all'URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>



 Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su: <https://libri.unimi.it/index.php/milanoup>.

© The Author(s), 2024

© Milano University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Milano University Press

Via Festa del Perdono 7 – 20122 Milano

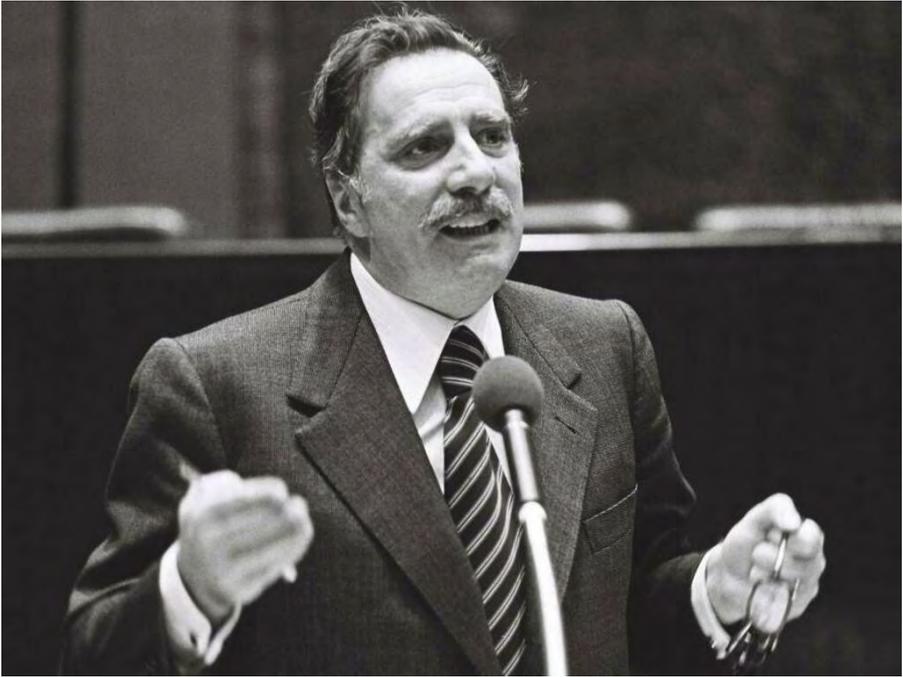
Sito web: <https://milanoup.unimi.it>

e-mail: redazione.milanoup@unimi.it

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche e online ed è distribuita da Ledizioni (www.ledizioni.it)

Sommario

Indice delle abbreviazioni	11
Introduzione	13
1. Un problema storiografico	21
1.1 Protagonisti dimenticati	21
1.2 Liberare Cenerentola	30
2. Dalla Resistenza all'impegno politico nazionale	39
2.1 Per un profilo biografico: da Firenze all'Abruzzo	39
2.2 Dalla guerra alla Camera	40
2.3 L'attività parlamentare	42
2.4 L'arrivo al governo	48
2.5 Al Ministero dell'agricoltura	55
3. La vicepresidenza della Commissione europea	63
3.1 La lunga durata. Il dossier mediterraneo	63
3.2 Di nuovo la Grecia	65
3.3 Il negoziato entra nel vivo	68
3.4 Una solidarietà da ritrovare	78
3.5 Tra ambiente e nuova politica di sicurezza nucleare	79
3.6 I rapporti istituzionali	95
4. Nel cuore della crisi	97
4.1 L'interludio Thorn	97
4.2 Nuovi candidati, vecchi problemi	102
4.3. Il Portogallo: dall'Atlantico all'Europa	110
4.4 Il gigante iberico: prove di intesa	116
5. L'impegno al fianco di Delors	127
5.1 L'Europa a Dodici e il mondo in via di sviluppo	127
5.2 Il rush finale: la strada verso l'ultimo allargamento della Ce	129
5.3. La Comunità raddoppia ma non deve sfaldarsi: i Pim	137
5.4 L'evoluzione nei rapporti con il Terzo Mondo	140
5.5 Verso Lomé IV: gli ultimi anni	144
5.6. Un ritiro forzato	147
Conclusioni	151
Fonti e Bibliografia	159
Fonti archivistiche	159
Bibliografia generale	169
Indice dei nomi	183



«Non si può pretendere di fare l'Europa unicamente come noi stessi la vorremmo, bisogna invece partecipare alla sua costruzione operando con insistenza ma dall'interno, perché essa si indirizzi sulla linea che noi stessi suggeriamo»

Lorenzo Natali al XII Congresso nazionale
della Democrazia cristiana
Roma, 10 giugno 1973

Al Lorenzo più illustre

Indice delle abbreviazioni¹

- Acp paesi del gruppo Africa-Caraibi-Pacifico
Aiea Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica
ASUE Archivi Storici dell'Unione Europea
AHCE Archives Historiques de la Commission Européenne
AILS Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo
Cap/Pac Common Agricultural Policy/Politica agricola comune
Coreper Comitato dei Rappresentanti permanenti (al Consiglio delle Comunità europee)
CSM Carlo Scarascia Mugnozza
Ecu European currency unit
Efta European Free Trade Area
EM Edoardo Martino
EN Emile Noël
FMM Franco Maria Malfatti
LN Lorenzo Natali
n.e. nuova edizione
Oapec Organization of Arab Petroleum Exporting Countries
Oua Organizzazione per l'unità africana
Paa Programma d'Azione Ambientale Ce
Pgm Politique Globale Méditerranéenne
Sama Stati Africani e Malgascio Associati
s.d. senza data
s.e. senza editore
s.f. senza firma
Sme Sistema monetario europeo
Sysmin Système minière
Stabex Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation
Uem Unione economica e monetaria
Weu, Western European Union, dopo Unctad
Unctad/Cnuced United Nations Conference on Trade and Development/
Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement

1 Le sigle di archivi e fondi archivistici sono indicate in maiuscolo nelle note a piè di pagina.

Introduzione

Il volume che il lettore tiene tra le mani è il frutto di un'intuizione e al contempo di un compromesso, come spesso succede nella ricerca storica, di cui può valere la pena raccontare le origini, senza dilungarsi e annoiare troppo.

L'intuizione arrivò ormai diversi anni fa, quando mi trovavo a dover approntare un progetto di ricerca per tentare la strada dei corsi di dottorato. Parlando con alcune persone, e in particolare con il mio relatore di tesi Alfredo Canavero, dei miei interessi che erano ancora, direi per forza di cose, da raffinare, ma che sulla scia degli studi per la tesi di laurea si indirizzavano sull'area tematica della politica estera italiana nel dopoguerra, su suo suggerimento ero entrato in primo contatto con la vasta storiografia europeistica. Un campo che fino ad allora, confesso, non mi aveva mai particolarmente attirato. Si può dire che risentissi del clima e dello *spirito del tempo*, all'epoca della grande crisi finanziaria che aveva colpito nelle sue conseguenze i debiti sovrani e la stessa moneta unica europea, che sembrava vacillare, presa tra crisi greca, troike, *whatever it takes* draghiani; e che in fondo non nutrissi una grande fiducia in un edificio che molti davano sul punto di crollare, stigmatizzandone tutti i – numerosi – difetti strutturali accumulatisi in oltre mezzo secolo di storia.

Avvicinandomi a questi temi ne rimasi però sempre più affascinato. E, quasi per provocazione, pensai che tutto sommato potesse essere interessante vederci meglio, provare a capire qualcosa di più su come e in base a quali responsabilità si fosse arrivati a quel punto per l'Europa apparentemente così critico. In definitiva, comprendere che cosa avessero a che fare i governi italiani con quel marasma. Di conseguenza, decisi di concentrare l'attenzione sul ruolo italiano nella complessa vicenda comunitaria, andando via via precisando i contorni tematici e cronologici di quello che avrebbe potuto essere il mio futuro campo di studio. Quasi inevitabile a quel punto fu restringere il fuoco sulla dialettica tra il governo di Roma e la particolare forma di governo *sui generis* che si era data la Comunità e poi Unione europea, vale a dire la Commissione di Bruxelles; dialettica che si incardinava innanzitutto a cominciare dalle personalità che nel corso degli anni l'Italia aveva via via designato per rappresentarla in quella sede così prestigiosa. È stato a quel punto che la mia attenzione si è posata su Lorenzo Natali, da subito presentato in quelle letture e nel corso degli stessi colloqui preparatori alla redazione del progetto di ricerca come uno dei profili più di rilievo e al contempo meno noti, almeno nel panorama nazionale, su cui soffermarsi. Ebbi dunque l'intuizione di indirizzarmi verso questa figura, cogliendone dal primo momento centralità storica e oblio della memoria, confortato in questo dalle opinioni concordi anche di chi avrebbe poi dovuto guidarmi nella fase operativa, durante la ricerca.

Venendo al compromesso, questo è stato in realtà duplice. Il primo rimonta sempre alla fase embrionale della ricerca. Una volta individuato quel particolare percorso politico, all'incrocio tra il Mezzogiorno italiano, la politica nazionale e quella europea, per motivazioni pratiche e di allargamento di una base documentaria già allora dimostratasi tutt'altro che abbondante sull'uomo politico aquilano, mi fu proposto di spostarmi dall'analisi del suo solo operato per estendere la visuale anche ad altre figure di italiani, a lui contemporanee e affini per vari tratti ideali e biografici, resesi protagoniste della politica comunitaria dopo la fase fondativa. Così ho fatto, portando avanti una linea di ricerca dottorale sugli uomini della seconda generazione dell'europeismo italiano designati alla Commissione Ce, tra cui Edoardo Martino, Franco Maria Malfatti, Carlo Scarascia Mugnozza, oltre allo stesso Lorenzo Natali, fino agli ultimi mesi del 2017, quando conclusi il mio percorso di dottorato. Il secondo compromesso è più vicino nel tempo, e viene direttamente mostrato dal volume, direi nella sua stessa consistenza fisica. Nonostante gli sforzi profusi da chi scrive, che hanno finito per ritardare di molto il lavoro rendendolo a tratti persino frustrante, il risultato finale ha finito per essere un volume asimmetrico, concentrato per i suoi tre quarti sulla fase europea della carriera di Natali, come è evidenziato sin dal titolo. L'autore ne è pienamente consapevole: non può non esserlo. E tuttavia il difficilissimo compromesso da trovare, innanzitutto con sé stessi, era tra il dare alle stampe un lavoro asimmetrico, e forse poco bilanciato a livello archivistico, e il non farlo del tutto, lasciarlo nel cassetto dei progetti da terminare *sine die*, venendo meno così ad impegni presi e – con fatica – confermati nel corso del tempo.

La struttura del libro riflette in sostanza l'impianto biografico che si è inteso dare all'intera ricerca, che peraltro vede il suo sbocco editoriale in concomitanza con l'ideale centenario della nascita del politico democristiano. Si è ritenuto opportuno fare precedere questa struttura di fondo da un capitolo a carattere introduttivo che delineasse traiettorie e protagonisti della partecipazione italiana alle istituzioni europee fino all'arrivo dell'avvocato aquilano a Bruxelles, e provasse a indagare e comprendere le ragioni di quell'immagine appannata della politica comunitaria dell'Italia che già allora cominciava a farsi strada, di fatto per non abbandonare più il campo fino alla contemporaneità, nel generale scetticismo che ha circondato, anche in Italia, l'Unione *tout court*.

Il secondo capitolo entra nel vivo della sua vicenda personale. Per quanto è stato possibile ricostruire anche con l'ausilio di fonti secondarie e a stampa, si è tentato di seguire la traiettoria biografica dalle prime fasi nel capoluogo abruzzese – dove la famiglia di Natali si trasferì da Firenze nel 1924 – fino alla partecipazione alla guerra civile, e alla ricostruzione postbellica. Anni che segnarono l'affermazione professionale e l'esordio nell'impegno politico a livello amministrativo, fino al 1950. Segue poi l'elezione alla Camera, che lo lanciò – appena ventottenne – nella politica nazionale, e che nella sua ricostruzione ha

permesso di avvalersi di fonti edite, anche in formato digitale, a cominciare dagli atti parlamentari.

L'impegno parlamentare nei primi anni lo vide legato in particolare ad Amintore Fanfani. La chiamata al governo giunse soltanto nel 1955 con Antonio Segni, e dapprima in ruoli di secondo piano, ma non conobbe sostanziali interruzioni di continuità per quasi un ventennio. A coronamento di questo percorso arrivò la nomina a ministro nel terzo governo Moro, che chiuse la V legislatura nel segno del centro-sinistra. Tra i vari incarichi di quella fase, è senza dubbio quello al Dicastero dell'agricoltura e delle foreste, retto per tre anni, che gli garantì maggiore margine di azione e una prima notorietà anche a livello comunitario, quando tentò di mediare, da presidente, le posizioni più lontane all'interno di delicati Consigli dei ministri dei Sei/Nove durante i primi tentativi di riforma della Politica agricola comune, destinati in realtà a ben scarni risultati. La stagione nei vari esecutivi tra anni sessanta e settanta marcò anche quello che sembra essere stato un definitivo allontanamento dalle posizioni della corrente fanfaniana di *Nuove Cronache* e una collocazione dal tratto più conservatore, vicina ad Andreotti, del quale fu ministro nei primi due esecutivi tra 1972 e 1973. Come è noto, l'estate del 1973 portò il XII Congresso del partito e il ritorno di Fanfani alla segreteria politica della Dc, con la conseguente fine del neocentrismo andreottiano e il ritorno alla formula del centro-sinistra con Rumor¹. Per Natali questo passaggio implicò la mancata riconferma e l'avvio di un momento di appannamento anche in termini di consensi elettorali che si trascinò fino alle elezioni politiche del 1976, passate le quali – riconfermato, nonostante tutto, nel suo collegio abruzzese – fu membro della Commissione esteri alla Camera. È proprio a quel punto che nel governo della *non sfiducia* si decise in favore del suo profilo per sostituire il moroteo Scarascia Mugnozza alla Commissione, anche se purtroppo non è stato ancora possibile ricostruire con precisione dalle carte d'archivio (né in quelle andreottiane, né della segreteria Dc) la genesi di tale scelta.

Si aprì così, nei mesi finali del 1976, la seconda e ultima parte del suo impegno politico, che qui si è inteso affrontare nei restanti capitoli del volume. Il terzo capitolo incrocia le due linee di fondo del suo primo mandato a Bruxelles, quando Natali prese in mano quello che sarebbe diventato il suo portafoglio sull'allargamento mediterraneo, appena avviato dalla precedente Commissione Ortoli, ed ereditò dal predecessore italiano la responsabilità delle allora nuove politiche ambientali. La costituzione della *task force* dedicata all'approccio trasversale dei dossier durante il negoziato con i rappresentanti di Atene, Lisbona e Madrid fu l'intuizione che si sarebbe rivelata alla lunga vincente, mentre sul fronte ecologico si proseguì nel solco dei Piani di azione ambientali avviati già nel 1973 con l'adozione di importanti direttive che avrebbero fatto giurisprudenza in Europa

1 Sugli accordi di palazzo Giustiani e la fase che li accompagnò all'interno della vita del partito si rimanda in primo luogo a *Storia della Democrazia cristiana. Dal Centro-sinistra agli "anni di piombo" (1962-1978)*, vol. IV, a cura di F. Malgeri, Edizione Cinque Lune, Roma 1989, pp. 70-73.

per almeno due decenni. A completare il quadro di un impegno profondo e sposato da subito con sincero entusiasmo sarebbero stati anche i dossier sulla Sicurezza nucleare dei Nove – intimamente legati a quello ambientale, benché su quella fonte energetica le sue riserve fossero ancora presenti – e i rapporti con il Parlamento europeo, nella delicata fase di passaggio dall’elezione di secondo grado a quella diretta del giugno 1979.

Seguì poi il secondo mandato, inquadrato nel quarto capitolo, che si è voluto intitolare *Nel cuore della crisi*, a significare volutamente forse il momento di maggiore stasi della costruzione europea e del suo massimo organo esecutivo, durante la prima metà degli anni ottanta. Uno dei pochissimi successi tangibili di quegli anni fu l’adesione della Grecia, parallela all’insediamento della Commissione di Gaston Thorn nel gennaio 1981. Forte di una prima parte di negoziato andata in porto, Natali venne così confermato nelle sue funzioni di vicepresidente, perse le deleghe all’ambiente ma, mantenendo il dossier dell’allargamento, ottenne anche le Politiche mediterranee, nel preciso intento di preparare l’apertura a Sud della costituenda Comunità a Dodici, e armonizzare le strutture – industriali e agricole – tra i membri e gli ultimi due Stati candidati. Fu il quadriennio forse più pesante in termini di lavoro, tanto più dal momento che l’obiettivo stentava ancora ad arrivare, era lontano. È qui che il commissario italiano, con il suo gruppo di lavoro, si può dire abbia dato il meglio di sé, applicandosi con costanza ad un impegno quotidiano che anche a studiare la documentazione d’archivio – almeno ora presente più in abbondanza nelle carte istituzionali – risulta spesso annegato negli aspetti tecnici più minuti e che di certo non “scaldano il cuore”. In questa sede si è cercato di sfumare il più possibile tali aspetti, per non appesantire eccessivamente la lettura. Tecnicalità che rischiavano di affossare questo grande processo democratico e permeato di alta idealità, come lui stesso non avrebbe mancato mai di ricordare, tenendo conto del recente, drammatico passato vissuto dai candidati iberici. Il dossier si sarebbe sbloccato una volta sciolto definitivamente il nodo politico che vedeva in particolare la Francia di Mitterrand in una posizione molto prudente al riguardo.

L’attività quotidiana e per certi versi quasi misconosciuta di quella fase si accompagnava tra l’altro anche ad un momento di particolare instabilità politica del quadro italiano, che non contribuì di certo alla risoluzione delle numerose problematiche comunitarie del tempo, e che si sarebbe chiusa soltanto nell’ultimo scorcio del 1983, con la svolta socialista di Craxi a garantire un inedito quadriennio di continuità governativa.

Il quinto e ultimo capitolo si concentra infine sul mandato della sua definitiva consacrazione europea. Apprezzato dal neopresidente Delors già prima del suo insediamento ufficiale, il commissario italiano era oramai tra i più esperti al *Berlaymont*. Confermato per la seconda volta dal governo di Craxi e Andreotti – ora alla Farnesina – sin dalla fine del 1984 divenne così il più fidato collaboratore del presidente francese, che lo scelse per accompagnarlo nei vertici e nei

Consigli europei sin dai primi del 1985, incluso quello, decisivo e sempre richiamato in sede di analisi storiografica, di Milano, che, mettendo ai voti la proposta di una conferenza intergovernativa per la riforma dei trattati, conferì nuovo slancio all'integrazione, prima con l'Atto unico, e in seguito con Maastricht. Insieme all'ambasciatore presso la Ce Pietro Calamia, Lorenzo Natali figurava in quella sede tra i principali fautori dell'interpretazione letterale dei trattati di Roma e di Bruxelles, che spinse il governo Craxi alla forzatura del voto a maggioranza scavalcando le posizioni di Regno Unito, Danimarca e Grecia². In quello stesso giugno 1985 Natali portò a compimento la firma dei trattati di adesione di Spagna e Portogallo, a otto anni dalla presentazione della candidatura delle due nuove democrazie mediterranee, e dopo circa sette di negoziati: in assoluto i casi di adesione di nuovi membri alla Ce/Ue tra i più duraturi e complessi fino a quando l'Unione avrebbe cominciato a intavolare negoziati con i paesi balcanici post-jugoslavi, dopo il grande allargamento a Est del 2004³.

L'ultima politica di cui fu incaricato da Delors fu la Cooperazione allo sviluppo, cui poté dedicarsi appieno dopo l'allargamento a Dodici. Fino all'insorgere della malattia tra 1987 e 1988 il vicepresidente italiano della Commissione si adoperò come un vero e proprio ambasciatore della Comunità nel Sud del mondo, nell'ambito della periodica rinegoziazione della Convenzione di Lomé con i paesi del gruppo Acp. Un segno tangibile di quest'attività fu raccolto nel Piano straordinario di aiuti coordinato tra i Dodici e le Nazioni unite per fronteggiare la carestia del 1983-1985 in Etiopia e nel Corno d'Africa, e nel sostegno dato dalla Commissione ai programmi di prevenzione e lotta all'Aids perseguiti dall'Organizzazione mondiale della sanità. Una stagione che Natali avrebbe voluto far durare oltre, anche per il secondo mandato previsto per Delors nel 1989-1992, nonostante la salute lo stesse drammaticamente abbandonando, per completare quanto avviato soprattutto nei primi colloqui per la quarta Convenzione di Lomé.

Nei mesi finali del 1988 a Roma avrebbero deciso diversamente, con una responsabilità che ricadde in primo luogo sull'allora presidente del Consiglio

2 Sull'episodio la Premier britannica non lesinò giudizi molto pesanti su Craxi e Andreotti. M. Thatcher, *The Downing Street Years*, Harper Collins, London 1995, pp. 548-551. Sulla parziale discrasia tra l'esaltazione di quanto avvenuto a Milano rispetto agli esiti seguenti e al ruolo della diplomazia italiana nei negoziati dell'Atto unico europeo si rimanda alle letture di A. Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2022, pp. 444-448.

3 Allo stato attuale, il percorso di allargamento dell'Unione a 27 interessa l'area dei Balcani occidentali, e in particolare Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro, Macedonia del Nord, Albania, tutti con lo status di paesi candidati. Natura del tutto peculiare hanno poi le relazioni con la Turchia, il cui processo di adesione è in corso almeno dal 1987. Nel corso del 2022, segnato dalla guerra in Ucraina, sono poi giunte le ultime candidature presentate dall'Ucraina stessa e dalla Moldavia, precedute entrambe da Accordi di associazione risalenti al 2013-2014. Si veda in merito il portale informativo della Commissione all'indirizzo: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu_it (ultima consultazione: dicembre 2022).

De Mita. Il grande rammarico del diretto interessato, scomparso in meno di un anno, e di Jacques Delors stesso, che avrebbe insistito fino all'ultimo con il governo italiano per avere ancora il suo aiuto nella costruzione del grande Mercato unico, fu rinfacciato in un discorso appassionato del presidente della Commissione ai funerali aquilani di Natali, e solo sfumato nella commemorazione ufficiale organizzata a Bruxelles all'inizio del 1991, come si dirà nelle Conclusioni.

A questo punto può essere di qualche utilità fornire qualche elemento ulteriore che giustifichi la presenza di questo volume sul già affollato panorama accademico degli studi sull'integrazione europea. Se quest'ultimo si è votato negli ultimi dieci anni anche agli approcci biografici e prosopografici⁴, come evidente prisma per l'analisi delle traiettorie complesse tra il corso delle varie storie nazionali e il controverso procedere di quella comunitaria, un primo sprone per attendere ad un lavoro del genere – e alla sua lettura, questo è l'auspicio – è stato fornito dalla sostanziale assenza di studi sulla figura del leader aquilano. Eccettuati il saggio di Augusto d'Angelo, a cui si deve anche la voce all'interno del *Dizionario biografico degli italiani*, il *Liber amicorum* dato alle stampe dall'Istituto per gli affari internazionali di Roma in seguito al ventennale della morte, e un'oramai datata voce biografica nel *Dizionario storico del movimento cattolico*⁵, di Lorenzo Natali non si trovava letteralmente traccia non soltanto nella ricerca scientifica, ma si può dire nella memoria pubblica italiana *tout court*. In questo contesto appariva a tutti gli effetti una delle troppe comparse della lunga vicenda dell'Italia repubblicana. E tuttavia questa apparente oscurità si evidenziava sin da subito contraddittoria se messa di fronte ad un'azione profonda ed efficace dispiegata in un arco di tempo rilevante, unanimemente ricordata con sincero apprezzamento da chi lo aveva conosciuto, quale era stata la sua⁶.

Alla luce di quanto è emerso sul suo operato, l'elemento che sembra prevalere come il più significativo è aver interpretato – aver voluto e saputo interpretare – l'impegno in Europa molto più dei suoi colleghi con uno spirito diverso, e in definitiva non come un recinto in cui sostare in attesa di un ritorno in altre e più remunerative sedi. Un'Europa insomma in cui credere sinceramente, senza nascondere storture strutturali ma da plasmare con la fatica silenziosa della pratica quotidiana, tenendone bene a mente le fondamenta valoriali. Tutto il

4 A. Bonatesta, *Europa «potenza civile» e Mediterraneo. La politica comunitaria di Carlo Scarascia Mugnozza (1961-1977)*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2019, pp. XVI-XVII.

5 O. Di Stanislao, voce *Natali Lorenzo*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia. Aggiornamento 1980-1995*, sotto la direzione di F. Traniello-G. Campanini, Marietti, Casale Monferrato 1997, pp. 385-387.

6 Un tratto che, se in Natali si trovava particolarmente accentuato, a detta di alcuni testimoni di quella stagione era peraltro comune a molti commissari italiani, tra i maggiori integrazionisti europei, spesso isolati e niente affatto in attesa di ricevere istruzioni da parte dei nostri ministeri sul modo di procedere nei rispettivi dossier. Si veda in G. Chevillard, *L'Italia vista dall'Europa. Testimonianze da Bruxelles*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, pp. 174-182.

contrario di quanto un certo stereotipo sugli *italiani in Europa*, che si stava affermando proprio in quegli stessi anni, portasse a credere. Da qui le ragioni di un sottotitolo che, per quanto provocatoriamente forzi un po' questo concetto, ha inteso sottolineare questo suo tratto sin dalle prime parole.

Al di là della risultante finale di queste componenti, è il caso di spendere forse qualche riga sull'impianto documentario che sorregge la ricerca che viene presentata. La base archivistica del libro è stata offerta dagli sconfinati Archivi storici dell'Unione europea presso lo European University Institute di Firenze. In quella sede così stimolante ho potuto consultare sin dal primo anno di dottorato una vera e propria sconfinata messe di documentazione, a cominciare ovviamente dalle non molte carte personali di Natali – in sostanza limitate a testi di discorsi – lì depositate nei primi anni duemila⁷, via via arricchitesi di ulteriori archivi istituzionali, prodotti dai soggetti i più disparati, sempre più ampi per estensione temporale e da ultimo resi disponibili anche online, il che ha naturalmente agevolato la ricerca soprattutto alla luce degli eventi cominciati nel 2020. A questo nucleo “forte”, che comprende parte dei fondi personali degli altri commissari italiani, sono stati affiancati anche i versamenti fatti dalle Direzioni generali e dal Segretariato generale della Commissione Ce/Ue a Bruxelles direttamente al servizio archivistico comunitario nella capitale belga, e più avanti raccolti dagli stessi archivi fiorentini.

Il materiale che non riguarda la fase europea del percorso di Natali – dunque anteriore al 1977 – è stato offerto in massima parte dagli archivi istituzionali italiani. Il compito, qui fattosi tremendamente più complesso, di strutturare una sua prima biografia politica mi ha portato a consultare alla ricerca di tracce, anche le più scarse, i fondi disponibili nelle sedi più disparate, principalmente romane: dall'Istituto Luigi Sturzo e annesso Archivio Andreotti all'Archivio Centrale dello Stato. A queste naturalmente si sono aggiunte le fonti a stampa e i quotidiani.

In questo caso la documentazione si è fatta sensibilmente più lacunosa, come si evince dalla prima parte dell'opera. E qui si arriva al nocciolo della principale problematica affrontata nella redazione: la scarsa consistenza di un archivio personale del ministro e vicepresidente della Commissione, presente sì all'Archivio di Stato dell'Aquila, ma costituito essenzialmente di testi di discorsi e materiale fotografico. Da questo dato di fondo, ineludibile, si è dipanata tutta la fase di costruzione e redazione del volume, come ho forse troppo spesso ricordato nelle pagine che seguono. E tuttavia questa circostanza ha reso se possibile ancora più stimolante la sfida, pur avendola di molto complicata.

7 La documentazione proveniva pressoché esclusivamente dagli uffici della Rappresentanza della Commissione europea a Roma, e fu donata agli archivi europei soltanto nel 2004, tramite l'interessamento dell'allora direttore della Rappresentanza Pier Virgilio Dastoli. Si veda in Archivi storici dell'Unione europea (d'ora in avanti ASUE), Fondo Lorenzo Natali (LN), scheda introduttiva, *Custodial History*.

Il risultato è quello che segue. L'auspicio è che in attesa di ulteriori approfondimenti in futuro già questo libro possa costituire un ulteriore, piccolo tassello nel più grande mosaico della storia dell'Europa unita, la cui comprensione profonda non smette di interrogarci da oltre sette decenni. Tutto ciò va inteso, *ça va sans dire*, al netto di errori e omissioni che, come in tutte le opere – e specialmente nelle opere prime come questa – possono sempre nascondersi dietro l'angolo, e di cui chiaramente non posso che assumermi la sola responsabilità.

Milano, settembre 2023

Ringraziamenti

Desidero ricordare ed esprimere il mio ringraziamento più sincero alle non poche persone che hanno in vario modo continuamente stimolato la ricerca e poi la messa a punto del presente volume. Comincio da Alfredo Canavero e Daniela Preda, per i preziosi consigli e il “pungolo” costante rappresentato per me in tutti questi anni, e poi Giulia Lami, Mauro Elli, Lucio Valent, Daniela Saresella, Augusto d'Angelo, Maria Eleonora Guasconi e Edoardo Bressan – che hanno valutato e discusso con me alcuni spunti per sviluppare questo lavoro dalla tesi di dottorato – Antonino De Francesco e Andrea Gamberini, rispettivamente ex e attuale direttore del Dipartimento di Studi Storici dell'Università degli Studi di Milano, che hanno incoraggiato e sostenuto il progetto editoriale sin dal primo momento. Un aiuto prezioso per la ricerca d'archivio mi è stato poi fornito in particolare da Andrea Becherucci dell'Istituto Universitario Europeo, da Luciana Devoti dell'Archivio Andreotti, e Concetta Argiolas dell'Istituto Luigi Sturzo di Roma. Le molte altre persone non citate qui sanno già di meritare la mia gratitudine, *in interiore*.

1. Un problema storiografico

1.1 Protagonisti dimenticati

Il particolare percorso personale di Lorenzo Natali si colloca al crocevia di differenti nodi storiografici. E questa è stata tra le motivazioni che mi hanno indirizzato con più forza verso il suo studio, come si è già accennato nell'Introduzione. Questa biografia ha in particolare la caratteristica di esplorare un duplice cono d'ombra, che solo negli ultimi anni è stato rischiarato, sia pure con diverse intensità. Il primo, più vasto ma al contempo ora meglio illuminato, riguarda il ruolo in generale svolto dall'Italia nel processo di integrazione economica e politica del continente negli oltre settanta anni trascorsi dalla creazione dell'Oece.

La seconda zona d'ombra, più circoscritta e che tuttavia resta da indagare più a fondo, insiste invece sulla scarsità degli studi sull'apporto dato da esponenti delle forze cattoliche italiane allo sviluppo dell'integrazione continentale. A ragione, tempo fa Alfredo Canavero scriveva infatti al proposito che quello sui "cattolici d'Europa" fosse un «capitolo ancora in gran parte da scrivere» nella storia dell'integrazione, raramente percorso oltre gli aspetti che riguardano i Padri fondatori e, in ogni caso, per la fase seguente ai trattati di Roma¹. La seconda generazione degli uomini che contribuirono "a fare camminare" la Comunità era insomma ignota o quasi fino ai primi anni duemila, incluso Natali. Le voci sul suo conto all'interno del *Dizionario sulla storia del movimento cattolico in Italia* e, più di recente, del biografico Treccani – per lunghi tratti unico punto di partenza scientifico per questa ricerca – non fornivano che scarse informazioni, e forse ancora più esigui riferimenti bibliografici, incluso qualche articolo di stampa locale². Soltanto tra 2011 e 2019 tale panorama è radicalmente mutato, tanto sul piano dei temi di più ampio spettro quanto su quello più propriamente biografico e prosopografico, lasciando però ancora qualche spazio per nuovi spunti.

È forse il caso di partire da questo secondo punto, che riguarda più da vicino la figura del politico aquilano. Benché oramai la vicenda storica del movimento cattolico italiano, e in seguito quella delle sue articolazioni politiche, siano state

1 A. Canavero, *I Cattolici e l'Europa*, in *La nazione cattolica. Chiesa e società dal 1958 a oggi*, a cura di M. Impagliazzo, Guerini e associati, Milano 2004, pp. 458-461.

2 O. Di Stanislao, voce *Lorenzo Natali*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia. Aggiornamento 1980-1995*, sotto la direzione di F. Traniello-G. Campanini, Marietti, Casale Monferrato 1997, pp. 317-319. La voce di Augusto d'Angelo all'interno del *Dizionario biografico degli Italiani* data invece al 2012.

indagate in profondità, da minor tempo l'attenzione degli studiosi si è rivolta ai loro principali orientamenti in tema di politica estera.

Sebbene si possa affermare che la Democrazia cristiana abbia costruito la sua stessa identità sulle scelte internazionali di fondo impostate dalla sua classe dirigente tra 1947 e 1953³, non molto si è scritto in merito agli sviluppi successivi e più recenti della dimensione di politica estera, ed europea in particolare, del partito di maggioranza relativa, fatta eccezione per alcuni significativi studi di Paolo Acanfora⁴. Al riguardo sembra tuttavia ancora valida l'interpretazione che diede a suo tempo Giorgio Rumi, benché sempre limitatamente alle prime fasi dell'Italia repubblicana, di una sorta di doppia polarità che portava da un lato a un interessamento di esponenti del partito verso temi universalistici, affrontati in forma magari un po' astratta, e dall'altro a ricercare – ben più concretamente – legittimazione interna brandendo “l'Europa” come arma retorica strumentale alla forzatura del dibattito pubblico, nei prodromi di quello che sarebbe stato in seguito individuato come *vincolo esterno*⁵. Questo spesso si traduceva in uno scarso reale interesse verso la partecipazione in prima persona alla vicenda comunitaria, e alle istituzioni brussellesi, viste come un passaggio transitorio da accettare con rassegnazione e terminare il prima possibile, in attesa di un auspice ritorno alla politica nazionale. Un andamento che si è ripetuto in molti casi, almeno nel primo quarto di secolo di esistenza delle Comunità, che, se non ha impedito all'Italia e alla sua classe dirigente di avere in certe fasi una sua rilevanza nella politica continentale, ne ha quantomeno indebolito l'immagine. Una ricerca del genere non può in effetti prescindere da una sia pure introduttiva disamina di quanto avvenuto nella fase precedente all'arrivo a Bruxelles del protagonista di questa biografia; una fase in merito alla quale, come si è accennato, solo ultimamente sono apparsi validi contributi storiografici e biografici⁶. Legata strettamente a questo punto è la storia dei protagonisti espressi dal partito di Piazza del Gesù nelle istituzioni comunitarie, di cui la Dc ebbe la responsabilità esclusiva dalle origini con l'Alta autorità Ceca del 1952 al 1961, e sulla cui designazione mantenne anche in seguito un ruolo preponderante,

3 Sul punto si rinvia all'ampio studio di P. Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera Dc. Nazione, Europa, Comunità atlantica (1943-1954)*, il Mulino, Bologna 2013.

4 P. Acanfora, *The D.C. and the “European Question” in the transformations of Cold War*, in “Journal of Modern Italian Studies”, XXVII, 2022, n. 3, pp. 348-365.

5 G. Rumi, *Opportunismo e profetia. Cultura cattolica e politica estera italiana 1946-1963*, in “Storia contemporanea”, 1981, n. 4-5, pp. 811-828.

6 Nell'ultimo decennio non sono mancate opere biografiche sui protagonisti italiani della costruzione europea, in particolare dedicate agli esponenti della Democrazia cristiana nelle istituzioni comunitarie e nel Consiglio d'Europa. Per limitarsi alle più recenti, oltre al già citato Antonio Bonatesta su Scarascia Mugnozza, si veda ad esempio G.P. Cantoni, *Lodovico Benvenuti. Dalla Resistenza all'unità europea*, Unicopli, Milano 2016, e A. Fiorentini, *Piero Malvestiti. Storia di un'idea clandestina: dall'antifascismo gelfo all'attività europeista*, Unicopli, Milano 2011. Su Malvestiti si rinvia in generale anche al recente *La politica europea e italiana di Piero Malvestiti*, a cura di C. Argiolas-A. Becherucci, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2018.

benché limitato dalla formula della rappresentanza dovuta anche alle forze progressiste poi alleate di governo, nello schema di centro-sinistra. Può essere infatti di qualche utilità provare a delineare in questa sede alcuni aspetti delle articolate relazioni intessute tra Roma e Bruxelles sotto il profilo dei commissari designati dal governo italiano – almeno all'indomani della firma dei trattati di Roma, quando l'incipiente costruzione europea virò verso un progetto in parte diverso da quello che stava prendendo forma nei primi anni.

Addentrarsi nel primo ventennio di esistenza delle Comunità europee ha anche un altro significato in termini simbolici, non del tutto scontato. Implica toccare a un tempo la fase dell'entusiasmo e quella del pessimismo, che si sarebbero rivelati una costante anche per il futuro. Delineare appieno gli orientamenti della politica italiana e la sua dialettica nei confronti dell'Europa dei Sei, e poi Nove, richiederebbe naturalmente uno spazio ben maggiore rispetto a quanto vi si potrà dedicare qui. E del resto sul tema non sono mancati contributi di spessore⁷. Tuttavia, dal momento che l'oggetto della ricerca che si presenta qui segue questa fase, basterà darne conto nei suoi termini essenziali.

Si può affermare in sintesi – e a prezzo forse di una eccessiva schematizzazione – che l'onda lunga del ritrovato entusiasmo dopo lo scacco del 1954 sia proseguita dalla Conferenza di Messina fino alla fine degli anni cinquanta, per poi esaurirsi progressivamente già intorno al 1961-1962. Anche dopo quel passaggio, segnato dal varo della Pac dal noto eclissamento dei due *Piani Fouchet* voluti da de Gaulle per lo stabilirsi di un modello di Comunità più consono alla sua visione del Vecchio Continente, Roma, la sua classe politica e la sua diplomazia avrebbero però proseguito in modo differente, forse meno evidente rispetto al passato ma non per questo di minore peso, la loro azione politica a Bruxelles, nel tentativo di conciliare le posizioni della Francia con quelle delle altre capitali, Bonn su tutte, sempre più divergenti. Una linea che avrebbe contrassegnato tutta la metà dei sessanta, trovando il suo coronamento nel secondo semestre del 1965, quando – è utile ricordarlo – la presidenza di turno del Consiglio della Cee toccò nei mesi più caldi della *Chaise vide* golliana proprio all'Italia, con Aldo Moro alla guida del suo secondo governo di centro-sinistra, e Amintore Fanfani di nuovo alla Farnesina⁸. Lo *spirito di Roma* non poté che permeare, dunque, innanzitutto la prima Commissione Hallstein, in carica dal gennaio 1958 all'agosto 1962. Ne è prova la composizione stessa dell'esecutivo

7 Sulle linee di fondo delle relazioni tra Roma e il principale asse del potere comunitario si rinvia per esempio a G.H. Soutou, *L'Italie et le "couple" franco-allemand*, in *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di P. Craveri-A. Varsori, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 26-43.

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

comune, a cominciare dalla sua guida, già capo della delegazione della Germania federale durante i negoziati che condussero ai due trattati fondativi⁹.

I primi politici italiani designati dal governo Zoli – con Giuseppe Pella agli esteri – per fare parte dell'organo preposto a custodire proprio i trattati di Roma furono Piero Malvestiti e Giuseppe Petrilli, entrambi esponenti di lungo corso della Democrazia cristiana. Se per quanto riguarda il primo uno studio significativo lo si deve all'opera di Anna Maria Fiorentini del 2011, il secondo – pure attore di primo piano in Europa e dalla lunga militanza federalistica, giunta sino alla presidenza del Mfe – è stato oggetto di effettiva indagine storiografica soltanto in anni più recenti¹⁰. A questi uomini sarebbero stati affidati dossier di particolare rilevanza, rispettivamente il Mercato interno da incardinare nella sua fase transitoria – quintessenza stessa della nuova Comunità economica – e gli Affari sociali, che contraddistinsero sin dal primo momento la sensibilità e l'attenzione della nuova istituzione. Curiosamente, nessuno dei due avrebbe concluso però il proprio mandato. Meno di due anni più tardi, nel novembre 1959, al primo sarà infatti proposta la presidenza della prima, prestigiosa istituzione comune, quell'Alta autorità della Comunità del carbone e dell'acciaio dove si sarebbe trattenuto fino al 1963¹¹. Al suo posto sarebbe subentrato al *Berlaymont* Giuseppe Caron. Per Petrilli invece si sarebbe dischiusa dal gennaio 1961 una lunga esperienza alla presidenza dell'Istituto per la Ricostruzione industriale, terminata solo nel 1979¹². Proprio la sostituzione di Giuseppe Petrilli costituirà peraltro l'inizio della prassi, invalsa poi per decenni, della designazione di un esponente di riconosciuto prestigio, che potesse quindi incontrare il favore del principale partito di governo, da lasciare esprimere alle forze che presto avrebbero cominciato ad abbandonare l'area di opposizione. In quell'occasione tale profilo sarebbe stato trovato nella persona del socialista Lionello Levi Sandri¹³. Quest'ultimo sarebbe rimasto in carica fino al 1970. Caron, a sua volta, rassegnò le proprie dimissioni da commissario al Mercato interno

9 C. Malandrino, «*Tut etwas Tapferes*». *Compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein, 1948-1982*, il Mulino, Bologna 2005, pp. 97-142.

10 P. Caraffini, *Un grand commis e la dimensione internazionale. Giuseppe Petrilli e il processo di integrazione europea (1950-1989)*, il Mulino, Bologna 2015. Su Petrilli si può consultare inoltre l'interessante intervista di Daniela Preda in ASUE, INT 590, *Giuseppe Petrilli*, registrata a Roma il 1° marzo 1999, circa due mesi prima della sua scomparsa.

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

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

13 A. Becherucci, *Lionello Levi Sandri al servizio dell'Europa*, in *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, a cura di L. Mechi-A. Varsori, FrancoAngeli, Milano 2008, pp. 41-70.

dopo oltre quattro anni, alla fine del 1963, chiamato da Aldo Moro a far parte del suo primo governo in qualità di sottosegretario al Bilancio¹⁴. In questo caso, a subentrargli sarebbe stato individuato, non senza difficoltà e facendo passare un discreto intervallo di tempo anche per via dell'instabilità politica interna, un diplomatico di carriera, già nella delegazione italiana all'Oece/Ocse e soprattutto vicesegretario generale della Nato con Dirk Stikker, l'ambasciatore Guido Colonna di Paliano, incaricato prima del Mec e poi della Politica industriale fino alla primavera del 1970¹⁵. A partire dalla metà del 1964, Colonna e Levi Sandri avrebbero rappresentato dunque l'Italia nella seconda Commissione presieduta da Walter Hallstein, che si apprestava ad affrontare la riforma degli esecutivi, e soprattutto il terremoto politico scatenato l'anno seguente dal presidente de Gaulle per il finanziamento della politica agricola. Due figure che, pur non provenendo dalla Dc, avevano incontrato in entrambi i casi il consenso dei governi dei due *cavalli di razza* di Piazza del Gesù. Senza avventurarsi in considerazioni azzardate, non si può tuttavia trascurare come soprattutto l'invio a Bruxelles di Levi Sandri avesse rappresentato un'innovazione di grande peso – creando oltretutto un precedente nel binomio “governo-opposizione” delle nomine poi affermatosi come prassi comune fino al recente trattato di Nizza¹⁶ – con riflessi percepibili anche sugli equilibri politici interni, proprio nei primi anni sessanta che vedevano Amintore Fanfani a palazzo Chigi e stavano per preparare il terreno, come noto, al centro-sinistra organico. D'impatto certamente minore la scelta di Colonna, arrivata nel bel mezzo della crisi di passaggio tra il primo e il secondo governo Moro, che vedeva ancora confermato Giuseppe Saragat agli esteri, e nelle stesse settimane del ritiro forzato del presidente Antonio Segni.

Nel frattempo, però, anche il clima politico a Bruxelles stava volgendo al peggio. Ricevuto e oramai consolidatosi il primo diniego di Parigi all'ingresso del Regno Unito, una volta tornato Fanfani alla Farnesina all'inizio del 1965 l'Italia e la sua diplomazia si troveranno a dover mantenere un precario equilibrio tra le note, e in parte strumentali posizioni filo-britanniche da un lato, e l'asse

14 Per una breve sinossi dei suoi incarichi si veda sito: www.senato.it/leg/04/BGT/Schede/AttSen/00006627.htm, portale online del Senato della Repubblica (ultima consultazione: settembre 2022).

15 Su Guido Colonna di Paliano le informazioni non sono molte. Si veda la voce di Lorenzo Mechi all'interno del *Dizionario storico dell'integrazione europea* (versione online). Si può anche indicare il portale web della Nato, che lo annovera tra i *Deputy Secretaries General*: https://www.nato.int/cps/en/natolive/who_is_who_62218.htm (ultima consultazione: settembre 2022).

16 È il trattato di Nizza del 2001 (in vigore dal 2003) ad aver infatti modificato i criteri di nomina dei membri della Commissione da parte dei vari governi nazionali, complici i negoziati allora in corso verso il grande allargamento ad est del 1° maggio 2004, introducendo da allora in avanti la norma della designazione di un solo commissario per paese membro. Il testo è riportato per intero al sito: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT&qid=1495808151764> (ultima consultazione: settembre 2022).

franco-tedesco dall'altro, cercando sponde all'interno di quest'ultimo soprattutto verso Bonn, per spingere insieme la Francia ad ammorbidire la sua linea¹⁷.

Il compromesso raggiunto in Lussemburgo il 30 gennaio 1966, dopo trattative febbrili, per quanto interpretabile come un risultato al ribasso, non poté che maturare quindi anche grazie al ruolo moderatore esercitato dalla presidenza di turno italiana nel semestre appena conclusosi, con Moro e Fanfani attivatisi in prima persona in questo senso¹⁸. Alla luce di una documentazione archivistica che non è stato possibile consultare, per evidenti limiti di ricerca, non pare corretto esprimere qui giudizi su un'eventuale azione facilitatrice dispiegata in quel periodo al *Berlaymont* dai due commissari italiani, nei confronti dei vari rappresentanti francesi presso le istituzioni comuni.

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

È rilevante notare come questa tradizione non si sarebbe interrotta nel quindicennio seguito alla fusione degli esecutivi. Dalle Relazioni esterne alla presidenza della Commissione, dall'agricoltura, agli allargamenti o ai rapporti con il Terzo Mondo non sarebbero mancati uomini provenienti dalla politica italiana designati a ricoprire posizioni d'importanza essenziale e di grande prestigio all'interno della Comunità.

La seconda considerazione che sembra opportuno accennare qui è l'abitudine all'avvicendamento, che certo non era soltanto italiana, ma che contribuisce forse a spiegare meglio, ancora oggi, l'ondata di indignazione collettiva che avrebbe investito uno degli episodi più noti della stagione seguente, vale a dire l'abbandono di Franco Malfatti nel 1972. In meno di un decennio, compreso tra gennaio 1958 e giugno 1967, saranno ben quattro – compreso Dino Del Bo, dimessosi nel marzo 1967 dall'Alta Autorità – i commissari italiani di Ceca e Cee a non terminare il proprio mandato. E tra questi, tolto il caso di Malvestiti, il cui

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

18 M. Neri Gualdesi, *L'atlantismo e l'europeismo nell'azione politica di Fanfani*, in *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, a cura di A. Giovagnoli-L. Tosi, Marsilio, Padova 2010, pp. 256-260.

trasferimento avvenne all'interno delle istituzioni comunitarie, nella metà dei casi si sarebbe trattato di ritorni, e in sostanza di un riaffacciarsi a ruoli pubblici sulla scena nazionale: Petrilli all'Iri, Giuseppe Caron al governo; ritorni peraltro motivati da dirette richieste giunte proprio dalla politica nazionale. Non deve quindi sorprendere come una certa fama riguardo ad un europeismo italiano ormai solo confinato alla retorica, e in realtà pronto a cedere alla prima "tentazione" di rientro nel potere nazionale si stesse diffondendo già in quel periodo, andando così a gettare le basi di un lungo pregiudizio negativo espresso sul grado di reale coinvolgimento e partecipazione delle autorità italiane nei confronti della politica comunitaria. Un pregiudizio che sarebbe andato consolidandosi a partire dagli anni settanta.

Quel decennio si sarebbe aperto con la conclusione del mandato di tutti gli esponenti italiani a Bruxelles, nel frattempo divenuti transitoriamente tre. In particolare, oltre ai già citati Colonna di Paliano e Levi Sandri, dal 1967 aveva raggiunto la nuova Commissione unificata guidata da Jean Rey¹⁹ anche il democristiano Edoardo Martino, incaricato del prestigioso quanto delicato dossier delle Relazioni esterne. Un ruolo che nella temperie seguita alla "sedia vuota" e al secondo veto francese all'ingresso del Regno Unito non poté che trovare corso in altre aree del mondo, con una proiezione preferenziale nella regione del Mediterraneo e del Medio Oriente, ma anche in Africa e America Latina, essendo preclusa per il momento la via dell'allargamento²⁰. Proprio negli ultimi giorni del suo mandato si sarebbero simbolicamente intavolati i primi negoziati con Londra e gli altri tre paesi candidati, auspice la nuova fase aperta dopo il vertice dell'Aja. Fu tuttavia la vicenda personale di Malfatti, presidente della Commissione per meno di due anni tra il 1970 e 1972, a rendere il cliché di un europeismo della politica italiana *di facciata* particolarmente radicato e duraturo, ad inverarlo in modo fragoroso²¹. Benché segnata da una tempistica oggettiva-

19 Sulla fusione degli esecutivi e il contesto in cui maturò e si svolse la presidenza di Jean Rey (1967-1970) si veda *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution, 1958-1972*, sous la direction de M. Dumoulin, Office des Publications Officielles de l'Union européenne, Luxembourg 2007, pp. 115-143.

20 Per un inquadramento della figura di Edoardo Martino si veda L. Meli, *Un "altro" Martino in Europa. Il percorso di Edoardo Martino tra Roma e Bruxelles (1957-1967)* in *A Sessant'anni dai Trattati di Roma: dal Mercato comune all'Unione economica e monetaria. Una prospettiva storica*, a cura di M. Mascia-D. Preda-F. Velo, Cacucci, Bari 2018, pp. 119-132.

21 Sulla presidenza Malfatti e la sua interruzione prematura dal 22 marzo 1972 si rinvia in primo luogo a M.E. Guasconi, *La Commissione Malfatti e le sfide degli anni '70*, in *L'Italia e l'Unità europea dal Risorgimento ad oggi*, a cura di U. Morelli-D. Preda, CEDAM, Padova 2014, pp. 313-328. Per un'interpretazione parzialmente diversa dei motivi alla base del suo abbandono prematuro si veda A. Varsori, *Franco Maria Malfatti: une présidence écourtée*, in *La Commission européenne. 1958-1972*, pp. 159-169. È forse superfluo richiamare qui l'eccezione a questo schema consolidato, rappresentata in via pressoché esclusiva dalla figura del tutto peculiare di Altiero Spinelli, che proprio tra 1970 e 1976 divenne membro della Commissione europea, prima di rientrare nella

mente infelice²², da tempo quell'esperienza è stata rivalutata in sede storiografica, alla luce dei traguardi che in così poco tempo furono raggiunti durante la presidenza italiana, a cominciare dall'allargamento a Nove e dai primi tentativi di dare seguito all'*approfondissement* indicato nella capitale olandese come un altro pilastro su cui rifondare la costruzione europea.

Una così pesante eredità fu raccolta nell'aprile 1972 da quello che potrebbe definirsi il diretto successore di Malfatti, Carlo Scarascia Mugnozza. Esponente della corrente morotea, sottosegretario nei primi governi di centro-sinistra, il politico brindisino aveva da tempo guadagnato dimestichezza con i palazzi comunitari, che frequentava da oltre un decennio nelle sue funzioni di membro del Parlamento europeo, e in seguito di presidente della sua Commissione politica. Scarascia fu subito indicato come vicepresidente della Commissione, designato dapprima alla Politica agricola comune e in seguito ad Ambiente, trasporti, tutela dei consumatori e rapporti istituzionali, sotto la presidenza di Ortoli²³. Fu soprattutto nei primi due ambiti che Lorenzo Natali venne a trovarsi in una parziale continuità di azione con il politico brindisino, al quale sarebbe subentrato a sua volta, come si dirà, nei primi giorni del 1977. Ed è proprio con questi precedenti storici che la sua vicenda personale assume una rilevanza tutta particolare. A spiccare subito per il contrasto con chi l'aveva preceduto nell'immediato, Natali arrivava in quella sede avendo alle spalle un'esperienza ministeriale ormai solida, benché interrotta da qualche anno. Più ancora, la continuità nelle sue funzioni di ministro, nel suo caso dell'agricoltura, non trovava precedenti in nessuna delle personalità viste fin qui, complice la famigerata instabilità governativa dell'Italia repubblicana.

A questo dato si accompagna un secondo elemento inedito: una frequentazione con i luoghi della politica comunitaria che prima di giungerne al vertice era stata relativamente di breve durata. L'uomo politico aquilano non poteva vantare, infatti, gli anni di permanenza al Parlamento europeo di Scarascia o Edoardo Martino, né tantomeno il carisma derivante da una storia personale

VII Legislatura del Parlamento italiano come indipendente nel Pci. P. Graglia, *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 583-591.

22 Sarcastico il commento che sul punto si trovò a fare Carlo Scarascia Mugnozza scrivendo ad Andreotti un anno più tardi, circa il comportamento dell'ex commissario Deniau, che rientrava nella politica francese dopo una lunga permanenza sulla scena comunitaria e ben sette anni al *Berlaymont*, peraltro essendo stato appena riconfermato da Ortoli: «La storia di Malfatti è la solita ripetizione. Lo strano è che Deniau ha lasciato la carica di commissario per entrare come sottosegretario, e nessuno ha sollevato critiche, anzi si è detto che in tal modo la Commissione ha guadagnato un amico in più nel governo francese! La verità è che, agli altri, tutto è permesso [...]». Va tuttavia sottolineato come, al momento del suo ingresso nel governo Messmer, il commissario francese non fosse in una posizione così centrale come quella ricoperta dal politico italiano all'epoca delle sue dimissioni, per di più giunte ad appena venti mesi dalla nomina. Si veda in ASUE, Fondo Carlo Scarascia Mugnozza (CSM), CSM-16, Scarascia ad Andreotti, s.d., ma collocabile ad aprile 1973.

23 A. Bonatesta, *Europa «potenza civile»*, pp. 110-117.

paragonabile a quella di Altiero Spinelli. Il suo percorso precedente si era svolto tutto all'interno della politica nazionale e, cionondimeno, soprattutto nella sua fase finale del 1970-1973, gli avrebbe consentito di mettersi in luce a Bruxelles, nella materia notoriamente più incandescente come quella agricola, favorendo così la sua indicazione da parte di palazzo Chigi tempo dopo.

I suoi dodici anni di servizio europeo avrebbero inoltre reso manifesti ad una platea di interlocutori inevitabilmente più vasta che in passato altri tratti, riscontrabili nella sua azione meglio e in misura maggiore rispetto a quella di chi l'aveva preceduto. In primo luogo, una forte impronta cristiana diede forma al suo operato politico in maniera costante. La *solidarietà* come valore etico fu un ineliminabile *fil rouge* del suo agire nella sfera pubblica, attraversando quasi quattro decenni e toccando le materie più distanti, dall'ambiente all'economia interna e internazionale, oltre che uno dei termini più ricorrenti tanto nei suoi discorsi pubblici, quanto nella sua documentazione di natura tecnica, per così dire della pratica di lavoro quotidiano. Da questa primazia dell'etica cristiana derivava spontaneamente una naturale indipendenza di azione e di giudizio rispetto ai desiderata del governo di provenienza, di cui palazzo Chigi ebbe modo di saggiare la consistenza già entro il primo anno della sua designazione al *Berlaymont*, quando fu in discussione l'approvazione finale, a Bruxelles, del Pacchetto mediterraneo, su cui molto spingevano Andreotti e il ministro Marcora²⁴, suo successore al Dicastero dell'agricoltura. Indipendenza che forse non risultò del tutto estranea alla rottura con il governo De Mita nel corso del 1988, e al suo ritiro dall'impegno pubblico.

La dimensione prosopografica, se si vuole della "storia dei commissari italiani in Europa", come si accennava in precedenza non è in effetti l'unica che ha scontato fino a poco tempo fa un lungo disinteresse da parte degli storici, anche dovuto a situazioni archivistiche dei suoi protagonisti talvolta poco agevoli. Ve ne è anche un'altra che riguarda particolarmente da vicino molti dei temi che si affronteranno in questa sede, e che attiene più in esteso al senso della partecipazione italiana alla *grande avventura europea*, sempre in bilico tra entusiasmi un po' di maniera, e alcuni toni definibili vittimistici; temi, anche questi, a lungo trascurati in sede storiografica. L'andamento di queste dinamiche è stato spesso discontinuo, o se si vuole sinusoidale, come non poteva che essere trattandosi di un percorso di oltre settant'anni, confrontato con i mutamenti vissuti tanto dall'establishment nazionale quanto dall'opinione pubblica italiana. E tuttavia ultimamente – almeno dalla metà degli anni duemila – attestatosi forse nel suo punto più basso.

24 E. Bernardi, *Marcora ministro dell'agricoltura*, in *Giovanni Marcora. Milano, l'Italia e l'Europa*, a cura di E. Bernardi, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 168-183.

1.2 Liberare Cenerentola

In un fortunato testo di circa una decina di anni fa, Antonio Varsori riprendeva il titolo dell'articolo uscito su "The Times" che nel 1973, riferendosi all'Italia, parlava di *Europe's Cinderella*²⁵, pur avendo cura di smorzare e problematizzare una definizione così *tranchant* con un *providenziale* punto interrogativo. L'opera seguiva una serie di importati studi pubblicati o curati dallo stesso autore in quel periodo²⁶, e consisteva in una lunga e documentata disamina di un rapporto che, partito sotto i migliori auspici nel dopoguerra, sembrava essersi deteriorato nei tempi più recenti, in particolare da quando aveva fatto la sua comparsa nel dibattito pubblico nazionale la categoria del "vincolo esterno" come nuovo cardine delle relazioni tra politica italiana e scena continentale.

A pesare su un giudizio e un'autopercezione che implicava a un tempo interessi nazionali calpestati, e scarsa rilevanza e peso politico – per usare toni eufemistici – del governo di Roma sulla scena comunitaria era soprattutto l'immagine di un'Europa ora avvertita come sempre più ostile per via dei rigidi parametri imposti dall'Unione economica e monetaria (Uem), giunta in porto dopo oltre un trentennio di dibattiti sul finire degli anni novanta, in uno degli sviluppi più significativi del dopo Maastricht²⁷. Una condizione di subalternità via via aggravatasi nell'opinione pubblica interna dopo l'introduzione della moneta unica nel 2002, e che all'epoca dell'uscita del volume di Varsori era percepita con crescente insofferenza, considerata nel frattempo la deflagrazione della grande crisi dei debiti sovrani nel cuore del Vecchio Continente. La polemica su un ruolo di secondo piano del nostro "sistema paese" negli equilibri geopolitici europei era già al tempo tutt'altro che inedita, come si evince dal titolo citato, e non ha peraltro mai mancato di ritornare in auge anche in anni più recenti, complici i numerosi ultimi avvicendamenti della politica nazionale. Viene da chiedersi quanto di questa percezione sia stato alimentato dalla lunga mancanza di studi su questi argomenti che fossero in grado di andare oltre la mera prospettiva

25 L'articolo era a firma di Peter Nichols, corrispondente da Roma, e in realtà dava conto della percezione che il governo italiano aveva della propria posizione in Europa, sin dal titolo *Italy feeling itself the Cinderella of Europe*. Il volume a cui si fa riferimento è A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.

26 Si rinvia in questo caso all'Appendice bibliografica a fine volume.

27 All'indomani di quello che si può considerare per certi versi il nuovo trattato fondativo del 7 febbraio 1992, venne incardinata, come è noto, la creazione dapprima dell'Istituto monetario europeo e, dal 1° giugno 1998, dell'attuale Banca centrale europea di Francoforte, che avrebbe dovuto governare la fase finale dell'Uem e della successiva introduzione dell'Euro. Per un inquadramento su questa fase si veda C. Degli Abbatì, *L'euro entre problèmes de naissance et incertitudes identitaires (1991-2016)* in *The History of European Monetary Union: comparing strategies amidst prospects for integration and national resistance*, ed. D. Preda, PIE Peter Lang, Bruxelles 2016, pp. 185-191.

cronachistica, e a volte autocelebrativa²⁸, in favore di un nuovo approccio e di apporti di natura storiografica, in particolare da rivolgere alle dinamiche tra potere nazionale e istituzioni brussellesi. Un quadro che, anche in questo caso, ha cominciato ad evolvere e a mutare soltanto in tempi relativamente vicini, e che tuttavia ha scontato fino a pochissimo fa forti difficoltà di accesso a documentazione d'archivio più recente. Nonostante regole di consultazione comunemente meno stringenti rispetto ad altri istituti di conservazione – di norma appena trent'anni dalla data di produzione del documento – gli archivi delle istituzioni comunitarie solo ora permettono di accedere alle carte della fase cruciale che ha portato al 1992, e definito gli assetti dell'attuale Unione. Come tutti i processi storici, anche in questo caso le origini del problema non potevano schiacciarsi soltanto su una prospettiva di breve respiro. Senza arrivare alla *longue durée* della tradizione delle *Annales*, lo scollamento progressivo tra settori significativi della classe dirigente nazionale e i nuovi orientamenti espressi da chi indirizzava la politica comunitaria partiva in ogni caso da lontano, almeno dal complesso varo del Sistema monetario europeo nel 1979 di cui l'Italia della Solidarietà nazionale era divenuta membro fondatore, a chiusura di un decennio a dir poco movimentato sul fronte valutario²⁹.

Il ruolo internazionale di Roma, all'indomani di quella che comunque voleva essere la conferma di un ancoraggio al nucleo forte – franco-tedesco – del processo integrativo, sarebbe stato giocoforza appannato da una situazione interna ancora fragile, su più piani. A fronte di una congiuntura economica solo in lenta ripresa, con ricadute occupazionali e sociali che persistevano evidenti nel paese, nel nuovo quadro del Sistema monetario europeo (Sme) già nel 1981 si sarebbe consumata in particolare la nota separazione tra Banca d'Italia, allora diretta dal governatore Ciampi, e Ministero del tesoro, destinata a mettere definitivamente a nudo il problema già esistente del deficit e debito pubblici, in seguito esplosi esponenzialmente. Fu allora che cominciò a circolare – dapprima limitatamente agli addetti ai lavori, quindi nella società – il problema del “vincolo esterno” comunitario, come strumento di riforma, talvolta dall'utilizzo pretestuoso. Un argomento tornato a più grandi fortune soltanto un decennio più tardi, nel generale clima *euro-entusiastico* degli anni novanta. Del resto, è noto come anche l'integrazione in quegli stessi primi anni ottanta segnasse il passo quantomeno sul breve termine, soprattutto per motivazioni di contesto internazionale in via di repentino peggioramento. Il ritorno di una conflittualità tra i blocchi che era sembrata oramai tramontata durante la fase di *Détente*, e in particolare la questione degli euromissili, avrebbe riportato i Nove e presto Dieci membri Ce su

28 Il riferimento qui va in particolare alle pubblicazioni di natura informativa da parte delle istituzioni comuni, e ad una certa pubblicistica soprattutto di area federalista.

29 Sull'adesione dei governi italiani guidati da Andreotti prima al Serpente monetario, e poi all'*European Monetary System* si rimanda in primo luogo a D. Preda, *The role of Giulio Andreotti in the Birth of EMS and of the Monetary Union*, in *The history of European Monetary Union*, pp. 111-125.

posizioni marcatamente floatlantiche, nonostante forti movimenti d'opinione contrari a questi sviluppi sorti nei principali paesi dell'Europa occidentale. E in questo qualunque ipotesi di difesa continentale parallela ma formalmente distinta dal rassicurante "ombrello" Nato, come veniva e viene ancora definito, sembrava ancora più chimerica di quanto non fosse mai stata, a cominciare dall'Ueo³⁰.

Se l'Italia si avviava alla nascita e al consolidamento dell'assetto politico finale della *Repubblica dei partiti*, portando per la prima volta a palazzo Chigi un uomo non espresso dalla Democrazia cristiana, tutti i principali stati della Comunità conoscevano al contempo rivoluzioni politiche di segno opposto, conservatore in Regno Unito, cristiano-democratico in Germania Federale, socialista in Francia. Tra 1979 e 1982 nuove leadership si stavano affacciando sulla scena, e, se si eccettua il caso di Mitterrand, tutte di segno conservatore, a rimarcare anche simbolicamente quanto appariva il tramonto del momento d'oro del socialismo europeo. Ammesso che sia possibile individuare il punto maggiormente critico in questo percorso e rivelatore di una persistente inconsistenza politica al cospetto degli Stati membri, lo si può forse trovare nella guerra delle Falkland del 1982, con una Ce scavalcata e divisa in una decisione così dirompente in politica internazionale da parte di uno dei suoi membri di punta, soltanto di recente e faticosamente ammesso nel club comunitario. Sul fronte più rilevante per la sempre costituenda dimensione politica della Comunità, il paese aveva espresso progetti anche ambiziosi, come il Piano Genscher-Colombo, ma di rado era andato oltre la pura proposta, all'interno di una tradizionale propensione per il rafforzamento delle istituzioni comunitarie in senso sovranazionale³¹. Senza arrivare al giudizio distruttivo fornito in merito da Altiero Spinelli³², ora eurodeputato e a sua volta ispiratore del coevo Club del Coccodrillo, non si può negare tuttavia che fino al 1984-1985 tanto Roma quanto Bruxelles avessero vissuto una fase di stasi, dando la prima un apporto in generale poco efficace sul breve periodo, ad un percorso integrativo che a sua volta sembrava fermo.

Di norma, negli studi in materia c'è un generale consenso nell'indicare nel 1984-1985 un *turning point* di grande rilievo, che avrebbe posto fine alla

30 La lunga fase dormiente della *Western European Union* si sarebbe interrotta soltanto con la Dichiarazione di Roma di fine 1984. La successiva riattivazione ebbe qualche risultato soltanto sul finire del decennio, prima dell'introduzione della Pesc, che ne avviò il definitivo smantellamento. Per una ricostruzione della sua vicenda storica si può consultare in generale *Western European Union: a European Journey*, ed. WEU General Secretariat, Brussels 1998.

31 A. Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2022, pp. 429-432.

32 «Il nulla scritto in 20 pagine» per il leader federalista, in G. Mammarella-P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari 2013, p. 193. Una lettura più positiva del Piano alla luce delle nuove disponibilità documentali è offerta da M.E. Guasconi, *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della Guerra fredda*, Mondadori, Milano 2020, pp. 128-135.

stagnazione critica precedente e avviato il terzo grande rilancio della costruzione europea, una volta accettata tale categoria e la sua applicazione alle precedenti uscite dalle crisi della Ced e della *Chaise vide*. Un cosiddetto rilancio che avrebbe visto protagonisti entrambi i piani, nazionale e comunitario, mai come in questa fase intrecciati. Auspice una *nouvelle vague* socialista che dalla Francia aveva coinvolto la Spagna, candidata “più problematica” all’adesione, e l’Italia del 1983, François Mitterrand sarebbe stato convinto a rinverdire il classico asse con la Germania Federale di Kohl e dare una svolta alle questioni europee, in primo luogo favorendo la chiusura del contenzioso agricolo britannico a Fontainebleau, e imponendo alla presidenza della Commissione il suo brillante ex ministro delle finanze. Tornata l’Italia presidente di turno della Comunità nel primo semestre del 1985, il governo Craxi, con Andreotti alla Farnesina, avrebbe propiziato i round negoziali finali con i candidati iberici e guidato i lavori del noto Consiglio europeo conclusivo del mandato, celebratosi a Milano e passato alla storia per la votazione a maggioranza qualificata – contro il parere dei governi di Regno Unito, Danimarca e Grecia – della convocazione di una Conferenza intergovernativa (Cig) per la riforma dei trattati. Nel corso dei lavori la delegazione italiana avrebbe cercato di impostare la riforma normativa *in nuce* in un senso federalistico, mantenendo la tradizionale linea portata avanti da tempo da Roma in Europa, benché non avulsa da un pragmatico senso del compromesso. Le conclusioni dei lavori soddisfecero forse più Bonn e Parigi, incontrando un favore più tiepido da parte della politica italiana, soprattutto in sede di ratifica parlamentare³³. Dalla Cig sarebbe scaturito nel giro di due anni l’Atto unico europeo, che, raccogliendo molti degli orientamenti del precedente Libro Bianco della Commissione Delors I, avrebbe gettato le basi per la realizzazione – prevista entro il 1992 – del “grande mercato unico”, ora finalmente esteso a persone, capitali e servizi. Delors e il suo gabinetto di *Palais Berlaymont* – custode dei trattati, come sempre si ricordava – avrebbero potuto sovrintenderne la messa in atto nell’ultima parte del mandato, che si concludeva nel dicembre 1988.

Da questo momento in avanti qualcosa sembrò però interrompersi nel rapporto tra Bruxelles e Roma. Proprio l’applicazione dell’Atto unico e in generale del riordino normativo di fine anni ottanta rese manifesto l’enorme cambiamento nella pervasività ormai raggiunta e nelle implicazioni della legislazione comunitaria sul piano nazionale, inteso sia come sistema legislativo, sia come apparato burocratico, fino al livello degli enti locali più periferici. In questo quadro, il 1988 avrebbe segnato il record di sentenze di condanna comminate dalla Corte di giustizia europea per inadempienze nell’attuazione della legislazione

33 A. Varsori, *La Cenerentola d’Europa*, pp. 353-356. Da sottolineare come parte dei commenti critici si potesse ascrivere alla trasversale componente federalista presente tanto nel Parlamento europeo quanto alle Camere di Roma, in una sorta di omaggio postumo ad Altiero Spinelli, scomparso nel maggio 1986.

comunitaria³⁴. Sembrava inoltre avviarsi in quel momento il drammatico problema di incapacità di spesa dei fondi comunitari sempre più ingenti, tuttora irrisolto e rimasto costantemente tra i principali punti di debolezza dell'azione di Roma sul piano comunitario³⁵. L'instabilità politica della stagione postcraxiana e i tre governi succedutisi dal 1987 al 1989 rinverdirono il senso di imprevedibilità del sistema italiano nelle cancellerie dei principali alleati occidentali, fino all'ultima stabilizzazione dell'estate del 1989, con l'insediamento del sesto gabinetto Andreotti che, di fatto, guidò il paese nel tumultuoso biennio conclusivo della contrapposizione bipolare.

Maastricht fu senz'altro l'atto conclusivo della politica estera di quella che si prese a definire di lì a poco *prima* Repubblica. A rimarcare la rifondazione portata da due anni di Conferenza intergovernativa vi fu la presenza nel negoziato di attori nuovi, meno abituati a quelle sedi tradizionalmente appannaggio della Farnesina, come il Ministero del tesoro retto da Guido Carli e dal neodirettore generale Mario Draghi, e la Banca d'Italia di Carlo Azeglio Ciampi. Varcate le *Colonne d'Ercole* della fine della Guerra fredda, nel collasso della politica a livello centrale e periferico la transizione italiana assunse due tratti distintivi nella sua dialettica europea. Da un lato, il tendenziale scostamento dell'alta burocrazia ministeriale e tecnica dagli indirizzi del decisore politico fece venire meno uno dei pilastri su cui si era fondata la macchina pubblica dal dopoguerra, e l'unico in grado di garantire la realizzazione, per quanto farragginosa e sempre più lunga e costosa del previsto, delle decisioni assunte sul piano dell'alta politica. Dall'altro lato, e in una dinamica in stretta correlazione con l'elemento precedente, la degenerazione del già evocato *vincolo esterno*, applicato come via obbligata alle riforme di cui la politica non era più in grado di assumersi la responsabilità, aggravò la delegittimazione di quest'ultima a livello interno e di rapporto con l'elettorato. Fatti salvi alcuni momenti, dal 1993 questo aspetto ha contraddistinto la scena italiana forse in modo non paragonabile ai principali Stati dell'Occidente, rendendosi particolarmente evidente in precise fasi storiche, come quella del 1995-1999, alla vigilia del varo – ancora virtuale – dell'euro, o nel 2011-2013, nel momento più buio della crisi dei debiti sovrani.

34 Il governo in quel momento guidato da De Mita deteneva il poco invidiabile record di 110 procedure di infrazione sulle 265 complessive erogate ai Dodici dalla Corte. Ivi, p. 356.

35 Come è noto da tempo l'Italia figura tra i primi paesi europei per mole complessiva di fondi europei non spesi – in primo luogo per incapacità amministrativa e gestionale su più livelli – inclusa l'ultima programmazione del bilancio Ue per gli anni 2014-2020. Una problematica trasversale, a cui tutti i governi dichiarano di voler mettere mano facendo leva anche sugli enti locali, e che è stata alla base di un "extra budget" parallelo (Piano nazionale per gli investimenti complementari) pari a circa 30 miliardi di euro autorizzato dalla Commissione Von der Leyen per Roma nel quadro del piano Next Generation EU del luglio 2020. Un quadro tecnico riassuntivo è disponibile all'indirizzo: <https://www.italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/piano-complementare/piano-nazionale-complementare.html> (ultima consultazione: febbraio 2023).

In realtà, va detto che questi due termini cronologici racchiudono significati molto differenti, per certi versi divergenti, che spaziano dall'*euroentusiasmo* che si respirò anche in Italia e tipico degli anni novanta, figlio di uno spirito del tempo ottimista e fiducioso nel nuovo mondo liberato dai blocchi che era appena emerso, e un quadro dell'Unione che in meno di venti anni si era fatto molto più fosco, avvertito come oppressivo e lontano da quei principi di solidarietà sempre richiamati nei documenti ufficiali e nei trattati. Nel mezzo, l'Italia era cambiata, e l'Unione con lei. Analizzare in profondità questi aspetti atterrebbe di più a un trattato di politologia o di economia politica, e porterebbe molto lontano dalla *ratio* di questo piccolo volume, che vuole restare quello che essenzialmente è: una biografia, inedita in termini scientifici e con criteri di indagine storiografica, di un uomo politico che ha attraversato oltre quarant'anni di attività pubblica, dapprima nel nostro Meridione, quindi nel quadro nazionale, infine in quello continentale.

Tornando un passo indietro, era dunque dall'ultima parte degli anni ottanta che Roma e Bruxelles faticavano più che in passato a comprendersi³⁶. Fu proprio a quel punto, nel momento in cui le distanze tra la politica nostrana ed europea cominciarono ad allargarsi, che venne progressivamente meno l'apporto di Lorenzo Natali, come si vedrà nel prosieguo del volume. Un declino dato da una malattia che in pochi mesi non gli avrebbe lasciato scampo, e che tuttavia non gli impedì di essere al suo posto fino all'ultimo momento possibile. Naturalmente, non si pretende di attribuire qui un diretto rapporto di causalità tra questi due aspetti: non avrebbe senso. Questo vale anche senza considerare l'ambiguità nell'attribuire un carattere ancora marcatamente nazionale all'esponente di un governo, benché tutto peculiare come quello della Commissione, che dovrebbe assurgere ad un ruolo superiore, alla massima istanza della dimensione sovranazionale della Ce/Ue.

Tuttavia, non ci si può esimere dall'evidenziare come la mancanza di una personalità di spicco e dotata della giusta autorevolezza personale che continuasse ad operare anche da mediatore e *trait d'union* nella più prossima dimensione internazionale dell'Italia poté avere un suo peso, quantomeno nell'approfondire distanze e incomprensioni reciproche, tanto più potendo fare di nuovo affidamento – dal luglio 1989, vale a dire un mese prima della scomparsa del politico aquilano – sull'esperta presenza di Giulio Andreotti alla guida di palazzo Chigi, con cui i rapporti personali di Natali erano sempre stati all'insegna della stima reciproca. Tutto questo, è bene richiamarlo, si verificò ben prima della crisi finale del Pentapartito e dello stravolgimento che il 1992-1993 portò con sé nella società italiana. In uno dei passaggi più decisivi di questa storia, quando tutte le istituzioni coinvolte erano alle prese con profondi mutamenti, il governo si

36 Segno tangibile di quella che poteva ritenersi una crescente incomprensione anche di natura personale furono i toni aspri usati da Jacques Delors durante i funerali di Natali all'Aquila nell'agosto del 1989.

trovò dunque a non poter più esprimere il profilo politico di maggiore spessore all'interno di *Palais Berlaymont*, non soltanto per esperienza e durata nell'incarico – come si dirà, resta ancora oggi il commissario italiano più longevo, superando persino un profilo per lungo tempo indipendente e non politico come quello di Mario Monti – e delicatezza dei dossier che via via gli erano stati affidati. Un italiano, forse l'unico italiano, in grado di mediare con le istanze della sua stessa *constituency* elettorale – a cominciare dalla Coldiretti, e del partito in cui aveva militato da sempre, i nuovi assetti comunitari in via di definizione, dal punto di vista geopolitico, sociale, ambientale. Venti anni dopo l'avvio della seconda fase della costruzione europea, gli originari tre pilastri del cambiamento pianificato a L'Aja avevano in effetti condotto ad un deciso sviluppo dell'Europa politica, a cominciare dalla stessa consapevolezza di sé, sancita giuridicamente da quell'Atto unico che Jacques Delors ebbe a definire «*mon traité favori*»³⁷. Quella che si avviava a diventare Unione stava lanciando un ambizioso piano di passaggio al vero Mercato unico, che includesse, come si disse allora, non soltanto le merci ma anche la libera circolazione di persone, capitali e servizi, in via definitiva. Il tutto sotto gli auspici del presidente della Commissione, che ne aveva impostato la realizzazione sin dal suo insediamento³⁸. Nel farlo, la Comunità aveva consolidato la pratica dei Piani di azione ambientale, che, sorti negli anni settanta, stavano diventando uno dei fondamenti del sistema normativo comunitario, con ricadute evidenti tanto dal punto di vista sociale quanto in merito alla politica industriale dei Dodici. Per quanto all'insegna di un perenne compromesso intergovernativo, immancabilmente al ribasso, Bruxelles era riuscita a darsi quantomeno una prassi, un'abitudine alla consultazione comune sulle principali questioni di politica internazionale, destinata a scaturire nella Pesc/Pesd del 1993. I potenziali squilibri che l'allargamento a Sud avrebbe potuto causare erano stati preventivati mettendo in campo strumenti in grado di mitigarli, come il Pacchetto mediterraneo e quindi i Programmi mediterranei integrati (Pim), antesignani a loro volta dei Fondi di coesione dell'Ue degli anni novanta. E in tutto questo molta parte avrebbe avuto la figura che si è approfondita in questa sede, di cui si sta presentando, come detto nell'Introduzione, un inedito tentativo di biografia politica.

37 J. Delors (con J.-L. Arnaud), *Mémoires*, Plon, Paris 2004, pp. 202-228. Il presidente Delors (1925-2023) avrebbe fatto ancora riferimento, in più di un'uscita pubblica, al successo del negoziato mediterraneo come modello di stabilizzazione di cui Bruxelles si era fatta portatrice in occasione del Premio Nobel per la Pace attribuito all'Unione nel dicembre 2012. Si veda l'intervista rilasciata ad *Euronews* dal titolo *L'Europa, nostro unico destino. Parola di Jacques Delors* il 7 dicembre 2012, reperibile all'indirizzo: <https://it.euronews.com/2012/12/07/l-europa-nostro-unico-destino-parola-di-jacques-delors> (ultima consultazione: dicembre 2022).

38 Sul progetto di grande mercato unico e più in generale sul ruolo della Commissione Delors nell'epilogo della Guerra fredda si veda B. Zaccaria, *Jacques Delors, the End of the Cold War and the EU Democratic Deficit*, in "Journal of European Integration History", 2020, n. 2, pp. 285-304.

Cimentarsi nel dare qui seguito all'intento da cui si è partiti risulta impresa improba, ma non per questo un tema da eludere. Si tratta per certi versi di liberare Cenerentola innanzitutto da se stessa, da certe fragilità strutturali che possono indurre a una qualche autocommiserazione, e a rafforzare questo stereotipo all'interno e all'esterno. L'Italia può a ragione essere definita una *Cenerentola* europea nella misura in cui non si è dimostrata in grado di portare a compimento una politica efficace, e in una parola di *giocare alla pari* al tavolo delle (ex) grandi potenze sue partner di riferimento, a cominciare da Francia, Germania e – dal 1973 al 2020 – Regno Unito. Questa incapacità è stata dettata da alcuni tratti costitutivi della sua struttura più profonda, e se si vuole da molte fragilità nella gestione applicativa delle norme che da un certo punto in avanti – e purtroppo a lungo nell'ultimo trentennio – si sono palesate drammaticamente, quando la Comunità e tutto quello che le ruotava intorno ha smesso di essere qualcosa confinato all'*high politics* dei Ministeri degli esteri, o, al più, ad un sempre più ristretto mondo dell'agricoltura, per entrare nella vita quotidiana di milioni di cittadini europei. Fragilità di quello che talvolta si definisce “sistema paese” che sono ancora tutte evidenti, e che gettano, va detto, più di un'ombra sul futuro a breve termine e in concomitanza della realizzazione del Pnrr nel quadro del Next Generation EU Program 2021-2026.

Di tutto questo era avvertita la classe dirigente della generazione a cui apparteneva Lorenzo Natali, italiano che si abituò presto a *pensarsi europeo*, a trovare mediazioni che tenessero insieme concretezza e idealità, che compensassero il più possibile squilibri potenzialmente distruttivi per tutti. Se questo di certo non basta a riscattare un'immagine, spesso autopercepita, così subalterna – stereotipata ma non priva di verità –, può quantomeno tentare di compensarla nella sua dimensione individuale e biografica, nella parabola dell'italiano che più a lungo ha animato la più alta istituzione comune. Nel suo caso, e in quello di altri protagonisti di quella stagione politica, non era mancata, in definitiva, una visione a medio termine, che potesse individuare con ragionevole precisione gli scogli contro cui l'Europa rischiava di infrangersi: non sempre questo si sarebbe ripetuto nel resto del suo cammino.

2. Dalla Resistenza all'impegno politico nazionale

2.1 Per un profilo biografico: da Firenze all'Abruzzo

Le prime fasi dell'esistenza di Natali sono relativamente poco note. Se questo aspetto non rappresenta di per sé un elemento eccezionale, e al contrario risulta abbastanza consueto per molte biografie, nel caso del politico aquilano tuttavia non fa che acuire quella generale situazione di penuria archivistica già evocata nelle pagine precedenti¹. Le poche informazioni che si conoscono sulla sua vita fino agli anni di guerra si devono in sostanza ai ricordi personali affidati a qualche intervista giornalistica, in specie quelle rilasciate poco prima della sua morte, oltre a quanto tramandato dalle persone a lui care. In questa sede ci si limiterà dunque a richiamare tutto quanto è possibile conoscere al riguardo.

Lorenzo Natali nacque il 2 ottobre 1922 a Firenze, primogenito. Il padre era medico, e aveva sposato una giovane aristocratica fiorentina, Giulia Pierucci Bondicchi di Broilazzo. Il dottor Giulio Natali era vicino al popolarismo di don Sturzo, sempre più ridotto ai margini della vita politica italiana dal nascente regime fascista. Questa appartenenza non mancherà di avere il suo peso più tardi, quando avverrà il primo avvicinamento del giovane Lorenzo alla dimensione politica della vita pubblica, nell'immediato dopoguerra. Tra 1924 e 1925 avvenne il trasferimento della famiglia nel capoluogo abruzzese: il padre era stato nominato primario dell'Ospedale provinciale dell'Aquila. Da quella posizione guadagnerà un largo apprezzamento e una certa notorietà in quei luoghi, anch'essi rivelatisi utili alla futura carriera politica del figlio. La famiglia si poteva dunque definire "in vista" e tra le maggiori della città, specialmente per i canoni della provincia italiana del tempo. E nel frattempo crebbe: i Natali ebbero altri tre figli, un fratello e due sorelle di Lorenzo. Nel 1929 fu però vittima della grave perdita della madre. Lorenzo aveva appena sette anni. Proseguirà la sua formazione in alcuni istituti aquilani, fino ad arrivare al liceo ginnasio Domenico Cotugno, retto dall'ordine gesuitico. Da quanto risulta non sembrano essere stati anni semplici: le simpatie politiche della famiglia erano note, e questo cominciava a riflettersi anche sul suo percorso personale, se Lorenzo rischiò persino di perdere un anno scolastico, nonostante ottimi profitti nello studio, per non

1 Per tutta questa parte si veda principalmente A. D'Angelo, voce *Lorenzo Natali* in *Dizionario biografico degli italiani*, a cura dell'Istituto dell'Enciclopedia italiana Giovanni Treccani, vol. LXXVII, Roma 2012, pp. 869-870.

essersi dedicato con sufficiente solerzia alle attività sportive e ludiche previste fuori dall'orario di scuola²

A parte questo episodio, sul quale il diretto interessato sarebbe tornato mezzo secolo più tardi potendoci scherzare sopra, il termine degli studi liceali arrivò con l'estate del 1941, apparentemente senza più inciampi. Potendo proseguire con l'università, la scelta ricadde sugli studi di Giurisprudenza. In questo caso sembrarono confermati gli orientamenti paterni, che avrebbero voluto vedere il figlio avviato alla professione notarile. Il luogo scelto non fu però Roma o altre sedi più vicine, ma Firenze, dove il giovane poteva contare sulla presenza e il sostegno della famiglia materna. Proprio attendendo agli studi di diritto romano nella Firenze del tempo di guerra Natali avrà un incontro decisivo per la sua formazione, incrociando il percorso di Giorgio La Pira, all'epoca già professore all'ateneo fiorentino e attivo nel capoluogo toscano con opere di assistenza ai bisognosi³. Studio e partecipazione alle iniziative di La Pira costituirono quindi le principali occupazioni del tempo, fino a quando la realtà della guerra proruppe anche nella sua vita. Venne richiamato all'inizio del 1943 e decise di avviarsi al corso di addestramento autieri che si teneva sempre a Firenze. In quella sede vivrà la drammatica fase dell'8 settembre.

2.2 Dalla guerra alla Camera

Nel tardo settembre del 1943 Natali, sbandato, da Firenze, dove era rimasto per seguire il corso autieri del Regio Esercito, riuscì fortunatamente a guadagnare la via di casa. In totale assenza di testimonianze dettagliate⁴, si può solo immaginare la sua condizione in quei mesi tra 1943 e 1944 come simile a quella di molti altri della sua generazione. A 21 anni, con il grado di caporale di un'armata lasciata senza ordini precisi, prese dunque parte ad uno dei momenti più drammatici del Novecento italiano⁵. Dopo un lungo silenzio, il suo nome ricompare nel giugno 1944 nei ruoli del Corpo italiano di liberazione (CIL), come inquadrato all'interno del XXXIII Battaglione Bersaglieri, in forza al quarto reggimento della I brigata.

2 F. Di Vincenzo, *Lorenzo Natali. Non solo politica*, intervista in "Vario. Abruzzo in rivista", marzo 1989, citato in *Lorenzo Natali in Europa. Ricordi e testimonianze*, a cura di G. Gramaglia, Ed. IAI, Roma 2010, p. 32.

3 Sulla figura di La Pira si veda M. Luppi, *Dal Mediterraneo a Firenze. Biografia storico-politica di Giorgio La Pira dal 1904 al 1952*, Euno Edizioni, Leonforte 2011, sull'attività assistenziale nel capoluogo toscano in particolare alle pp. 146-153.

4 La fase bellica e della partecipazione alla Resistenza presentano lacune archivistiche particolarmente importanti. Si veda in ogni caso A. D'Angelo, *Una carriera democristiana tra l'Italia ed un'altra Europa. Pragmatismo e visione in Lorenzo Natali*, in "Mondo Contemporaneo", 2015, n. 3, pp. 77-105, in particolare alle pp. 78-79.

5 Tra le numerose opere storiografiche sul periodo, si veda E. Aga Rossi, *Una nazione allo sbando. L'armistizio italiano del settembre 1943 le sue conseguenze*, il Mulino, Bologna 2003, pp. 135-149.

È in seguito attestata la sua partecipazione agli scontri che videro il CIL del cosiddetto Regno del Sud impegnato al fianco delle truppe angloamericane contro le armate tedesche che risalivano la penisola sul versante del medio Adriatico. In uno di questi scontri Natali venne gravemente ferito alle gambe, il 17 luglio 1944, in una località dell'Appennino marchigiano nei dintorni del fiume Musone. Trascorse così gli ultimi mesi della guerra civile in convalescenza. A seguito di quell'episodio sarebbe stato anche decorato con la medaglia d'argento al valor militare⁶. Davvero poco o nulla si conosce però della sua vicenda personale nel periodo immediatamente successivo al termine del conflitto. In questo caso lo storico può solo limitarsi a registrare, dalle scarse fonti disponibili, la conclusione degli studi in Giurisprudenza, e un primo, vero radicamento nella realtà aquilana. Risaliva infatti al biennio 1945-1946 il primo avvicinamento di Natali alla Democrazia cristiana locale, di cui sarà *magna pars* per circa un decennio, prima di arrivare al governo nazionale.

In questo senso una testimonianza indiretta ci viene offerta da quanto scritto dal vescovo de L'Aquila, monsignor Carlo Confalonieri, nel suo diario⁷. Il prelado riportava gli avvenimenti dei primi mesi del 1946, quando si stava mettendo in moto la macchina elettorale in vista del Referendum istituzionale e del voto per l'Assemblea costituente. La sua interpretazione del magistero episcopale comprendeva in quella temperie anche il coinvolgimento e la mobilitazione attiva dei giovani di ispirazione cattolica nell'avvenire politico del paese⁸. Tra questi comparirà ad un tratto il figlio del dottor Giulio. Sarà Natali in persona a richiamare le circostanze del suo avvicinamento alla sfera politica parlandone in una delle ultime interviste rilasciate poco prima della morte.

Nel dopoguerra, venni chiamato dall'allora vescovo dell'Aquila, mons. Confalonieri. Mi disse che noi giovani cattolici avevamo il dovere di impegnarci nell'attività politica. Ubbidii e mi iscrissi alla Dc.⁹

La scelta era stata compiuta, nonostante le inclinazioni paterne auspicassero per lui un futuro diverso¹⁰. Divenuto nel frattempo Segretario provinciale del partito, non partecipò alle elezioni per la Costituente del 2 giugno 1946, che

6 Testimoniaza di questo servizio è offerta anche dal conferimento della croce al valor militare, che avverrà alcuni mesi più tardi. Si rimanda a A. d'Angelo, *Una carriera democristiana*, p. 78.

7 Ivi, p. 79.

8 Una modalità d'azione già sperimentata durante la fase resistenziale tra 1943 e 1945. Si veda in P. Muzi, *La Diocesi dell'Aquila durante la guerra e l'occupazione tedesca*, in *Cattolici, Chiesa e Resistenza in Abruzzo*, a cura di F. Mazzonis, Società Editrice il Mulino, Bologna 1997, pp. 235-258. Sulla figura del cardinale si rinvia invece alla biografia di S. Garofalo, *Il cardinale Carlo Confalonieri 1893-1986*, Studium, Roma 1993.

9 F. Di Vincenzo, *Lorenzo Natali. Non solo politica*, citato in *Lorenzo Natali in Europa*, p. 31.

10 Ricorderà lo stesso Natali: «[...] Mio padre [...] voleva che facessi il notaio. Durante la campagna elettorale del '48, arrivò al punto di dissuadere i suoi amici dal votarmi. Il fatto è che lui era spaventato dalla politica, da quando era stato pesantemente intimidito dai fascisti. Nel

nelle circoscrizioni abruzzesi, saldamente monarchiche in merito alla questione istituzionale, videro comunque il partito degasperiano raggiungere il 43% dei suffragi, in netto vantaggio su tutte le altre forze¹¹. Figurò invece tra i candidati alle prime elezioni legislative del 18 aprile 1948, risultando primo dei non eletti nel suo collegio¹².

2.3 L'attività parlamentare

La prima legislatura repubblicana sembrava dunque essergli stata preclusa, suo malgrado, in favore di un più tranquillo sviluppo del *cursus honorum* nella dimensione politica locale, e del consolidamento di un'attività professionale che, a circa 26 anni, per quanto promettente non poteva che essere ancora agli esordi. Tuttavia, i tempi del suo arrivo a Roma vennero anticipati dalla scomparsa prematura del deputato Alfredo Proia, già membro di spicco del mondo popolare degli anni venti, pubblicista e industriale, eletto primo presidente dell'Associazione nazionale delle industrie cinematografiche appena terminata la guerra. Lorenzo Natali subentrava al Proia nel collegio dell'Aquila e veniva proclamato eletto alla Camera dei deputati il 20 dicembre 1950, a soli 28 anni. Sarebbe rimasto a Montecitorio fino al dicembre 1976, continuamente rieletto fino alla settima legislatura. Una condizione che lo accomunava a molta parte della classe dirigente della sua generazione, e che però non vorrà prolungare nell'ultima parte della sua carriera, evitando di correre alle tornate elettorali degli anni ottanta, essendo impegnato nei molteplici incarichi presso la Commissione di Bruxelles cui era stato chiamato nel frattempo. Agli inizi del 1951 la situazione però era decisamente diversa. Un giovane che si affacciava un po' fortunatamente alla politica nazionale provenendo dalla provincia doveva in primo luogo fare esperienza, e sostanzialmente ambientarsi all'interno del Gruppo parlamentare, dove peraltro giungeva a metà legislatura. È in questo senso che si può facilmente spiegare l'assenza di incarichi ufficiali per Natali, quantomeno fino alla rielezione del giugno 1953. Va da sé che questo non escludesse la partecipazione attiva ai lavori di commissione e d'aula¹³, che in effetti aumentò in progressione

¹²22 gli avevano sparato perché era un militante del Partito popolare di don Sturzo. [...] ». In F. Di Vincenzo, *Ibid.*

11 A livello regionale, scorponando il solo territorio abruzzese, il Pci ottenne infatti l'11,5%, seguito dal Psiup al 13,3% e dal Movimento dell'Uomo Qualunque al 7%. Netto il distacco con Repubblicani e Liberali. Si veda in G. D'Agostino, *Materiali per una storia elettorale dell'Abruzzo*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. L'Abruzzo*, a cura di M. Costantini-C. Felice, Einaudi, Torino 2000, p. 767.

12 A. D'Angelo, *Una carriera democristiana*, p. 81. Per i dati regionali vedi G. D'Agostino, *Materiali per una storia elettorale*, p. 769.

13 In appena due anni e mezzo farà in effetti parte delle commissioni parlamentari IV Finanze e Tesoro (fino al luglio 1951), I Affari interni (luglio 1951-ottobre 1952), e III Diritto-Autorizzazioni a procedere (ottobre 1952-giugno 1953). Si veda *ad vocem* il Portale storico

nel corso del tempo. Nei primi cinque anni di presenza a Montecitorio fu tra i firmatari di trentacinque progetti di legge¹⁴. Di questi, tuttavia, soltanto uno lo vedeva come primo proponente, per un tema che sentiva particolarmente vicino, su cui si tornerà a breve. Le problematiche affrontate erano le più varie, ma connotabili da un comune tratto di interesse alla condizione delle fasce disagiate del paese, in particolare quelle del Mezzogiorno, e al coinvolgimento degli enti locali alle opere di ricostruzione postbellica. Di questo periodo, ad esempio, sono la partecipazione – la prima – alla proposta di stanziamento di ulteriori 19 miliardi di lire per la costruzione di nuove abitazioni popolari in favore dei terremotati costretti in baracche di fortuna addirittura dagli eventi sismici del 1908 e 1915, in una condizione considerata già incresciosa all'epoca, e nondimeno destinata a trascinarsi tragicamente per molti anni a venire¹⁵.

Dopo appena sei mesi dal suo arrivo a Roma, si verificò tuttavia un episodio tragico, che, a detta di tutte le persone a lui vicine, finì per segnarlo maggiormente. A seguito di alcuni tafferugli scoppiati a Venere dei Marsi, nel comune aquilano di Pescina, venne ferito mortalmente un giovane bracciante, Pietro Pollio, nel corso di un comizio a sostegno alla Riforma agraria cui il giovane neoparlamentare aveva preso parte¹⁶. Si può quasi azzardare che quell'evento non fece che rafforzare il legame di Natali con l'agricoltura abruzzese e il suo radicamento elettorale, espresso tra l'altro nella sua iscrizione alla Coldiretti, di cui sarebbe diventato nel frattempo presidente regionale¹⁷.

L'attenzione alle realtà locali più arretrate si manifestava anche sul piano dello sviluppo infrastrutturale, specialmente in quel Meridione ancora carente al tempo sotto questo profilo, dal quale in fondo Natali stesso proveniva, e su cui avrebbe sempre basato il suo consenso politico fino al trasferimento nelle sedi comunitarie. Nel solo 1951 si collocava in questo senso la sua firma, insieme a quella di molti colleghi, per il varo dei provvedimenti finali di ampliamento dell'ospedale di Taranto, o ancora per l'appoggio alla proposta del ministro dei

della Camera dei deputati, <https://storia.camera.it/deputato/lorenzo-natali-pierucci-bondi-19221002/atti#nav> (ultima consultazione: marzo 2022).

14 *Ibid.*

15 *Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura I, Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 1811, Autorizzazione al ministro dei Lavori pubblici della spesa di lire 19.809.700.000 per la costruzione di case popolari da assegnare a famiglie alloggiate in baracche in dipendenza dei terremotati del 28 dicembre 1908 e 15 gennaio 1915, pp. 1-3, annunciata il 9 febbraio 1951.

16 Nello stesso tragico episodio fu coinvolto anche un secondo uomo, ferito gravemente. L'eco dei fatti ebbe rilevanza nazionale, funestando la chiusura della campagna elettorale per le elezioni amministrative del 1951. Si può fare riferimento ad articoli quali *Sparano sulla folla durante un comizio D.c. Grave episodio a Pescina*, in "Corriere della Sera", edizione nazionale, 6 giugno 1951, s.f.; *Tragico comizio di Pescina*, "La Stampa", 6 giugno 1951, s.f.; *I comunisti sparano su un comizio D.c. Grave episodio di faziosità in Abruzzo*, in "Il Popolo", 6 giugno 1951, s.f. La vicenda avrà un intricato strascico penale testimoniato dalle brevi di cronaca giudiziaria dei mesi seguenti, fino alla condanna dei responsabili.

17 A. D'Angelo, *Una carriera democristiana*, p. 83.

Lavori pubblici Fiorentino Sullo di integrazione dei fondi previsti dalla legge di esecuzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali, già varata nel 1949 ma rimasta per mesi sotto finanziata, e di conseguenza quasi lettera morta. L'importanza di quest'ultimo aspetto, centrale per l'effettiva messa in opera della ricostruzione postbellica, sarà sottolineata dalla sua trasformazione finale in legge, giunta di pari passo – le proposte furono depositate rispettivamente l'11 e il 13 dicembre 1951, e approvate a distanza di qualche mese un anno più tardi – rispetto all'iniziativa che intendeva integrare e rifinanziare la normativa esistente sulla ricostruzione degli immobili privati distrutti dalla guerra¹⁸.

L'attività parlamentare di Natali si intensificò nei mesi a seguire, in particolare durante il 1953, quando prese parte a dodici iniziative legislative, molte delle quali destinate però a non superare la prova dell'aula, complice anche il clima politico determinatosi nell'anno elettorale¹⁹. In seguito alle elezioni del 7 giugno 1953, il suo nome figurerà tra i componenti della Giunta per l'esame delle domande a procedere in giudizio per due anni, fino al luglio 1955. Sul passaggio tra prima e seconda legislatura si confermò l'attenzione rivolta ai temi sociali, anche nei loro aspetti più particolari, e alle politiche giovanili, come perno del suo lavoro d'aula. Ne costituirono testimonianza alcuni progetti di legge presentati già nel 1952. Il primo era in qualche modo ascrivibile al mondo professionale da cui proveniva, insieme al collega Dc Carlo Repossi²⁰. Ne fecero seguito altri dello stesso tenore.

Al di là del comune esito negativo sortito da questi e altri progetti alla prova di Montecitorio, ben altro respiro ebbe il disegno di legge che venne illustrato il 6 dicembre 1952 sull'istituzione di un'Opera nazionale della gioventù, con

18 Nel caso di specie si trattava in particolare di passare dai 10 ai 15 miliardi di lire per il finanziamento dei mutui già in essere, e di concederne altrettanti per gli esercizi finanziari 1953-1957, di durata trentennale. Si veda in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura I, Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 2411, Proposta di legge-Disposizione integrativa dell'articolo 36 della legge 25 giugno 1949, n. 409, per agevolare la ricostruzione delle abitazioni distrutte dagli eventi bellici, annunciata il 13 dicembre 1951, pp. 1-2.

19 Sulla nota questione della "Legge truffa" è d'obbligo il riferimento a G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, pubblicazione a cura dell'Archivio Storico del Senato della Repubblica, Roma 2003. Sul tramonto della stagione degasperiana si veda P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna 2007, pp. 611-621. Per una sintesi cronologica si rimanda al portale storico della Camera dei deputati, pagina personale Lorenzo Natali all'indirizzo <https://storia.camera.it/deputato/lorenzo-natali-pierucci-bondi-19221002/atti?anno=1953#nav> (ultima consultazione: marzo 2022).

20 La norma proposta tendeva a modificare una piccola parte della normativa vigente in materia per fare considerare in termini di anzianità di servizio gli anni svolti in guerra dagli invalidi addetti ai servizi notarili, anche nei casi in cui all'epoca bellica non avessero già superato l'esame abilitativo. Si veda in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura I, Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 2575, Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Repossi e Natali Lorenzo, Modificazione dell'articolo 13 della legge 3 giugno 1950, n. 375, relativa all'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra, annunciata il 6 marzo 1952, pp. 1-2.

Maria Agamben Federici prima firmataria²¹, e a cui il neodeputato aquilano diede convintamente il suo appoggio. Si trattava di un progetto, elaborato per mesi, che avrebbe dovuto rispondere al vuoto lasciato dalle istituzioni pedagogiche del regime, a cominciare naturalmente dalla Gioventù italiana del Littorio, e nelle intenzioni dei proponenti aderire ai principi enunciati dall'articolo 31 della Costituzione della Repubblica. L'impianto istituzionale era articolato in modo molto approfondito, e ripreso dal modello dell'Opera nazionale maternità e infanzia, in modo da creare un ente speculare, rivolto specificatamente agli adolescenti e ai giovani dai 12 ai 24 anni²². Nei suoi obiettivi figuravano «[...] assu[mere] direttamente le iniziative idonee a favorire i giovani nel campo della cultura, dello sport, della ricreazione, del turismo, della formazione professionale e artistica, e quante altre siano dirette al loro miglioramento fisico e morale; promuov[ere], coordinare e integrare l'azione che nello stesso campo viene svolta da enti, associazioni giovanili e istituzioni pubbliche e private; sollecit[are], l'emanazione e l'applicazione dei provvedimenti concernenti i giovani e il loro coordinamento presso le amministrazioni pubbliche aderenti; rappresentare la Gioventù italiana in campo internazionale, su designazione del Governo»²³. Come si può intuire, un disegno di tale ambizione avrebbe necessitato di notevole tempo per una discussione articolata e nel merito, e forse di un più aperto sostegno governativo, onde sgombrare il campo da accuse dell'opposizione di ritorno ad un passato nefasto quanto recente. La concomitanza con la fine legislatura e la rovente materia della legge elettorale poi varata il 31 marzo 1953 fecero il resto, segnandone il definitivo abbandono.

Il legame con il territorio di provenienza, e collegio elettorale, è naturalmente un dato ineludibile in questo contesto. Se l'attenzione peculiare alle terre abruzzesi non sarebbe mai venuta meno nell'ultraventennale esperienza al Parlamento italiano di Natali, essa appare forse ancora più evidente in questo suo primo affacciarsi sulla scena politica nazionale. Tale attenzione si rendeva manifesta sostanzialmente nel sostegno al settore agricolo locale e nella sottolineatura della necessità strategica dello sviluppo infrastrutturale di quei luoghi, in

21 Maria Agamben Federici (1899-1984), letterata e insegnante, aquilana come Natali, già delegata al congresso fondativo delle Acli e tra le pochissime donne elette alla Costituente, fu esponente di rilievo della prima Democrazia cristiana e prima presidente del Centro italiano femminile (Cif), dal 1945 al 1950. Particolarmente attiva nel perseguimento dell'emancipazione femminile e attenta alle politiche di sostegno alla famiglia, sulla sua figura si veda l'esauritiva biografia, di recente pubblicazione, curata da A. Canavero, *Maria Federici. Impegno sociale e politico per la dignità delle donne*, Prometheus, Milano 2020.

22 Sulla genesi di questa istituzione si veda A. Grimaldi, *Donne madri e figli in Italia. Dalle Opere Pie alle origini, avvento e sviluppo dell'Opera Nazionale maternità e infanzia (1860-1945)*, Aracne, Roma 2019. L'Opera sarà poi abolita definitivamente nel 1975.

23 *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura I, Documenti, proposte di legge e relazioni*, n. 3051, Proposta di Legge-Opera nazionale della gioventù, annunciata il 6 dicembre 1952, pp. 1-2, consultabile online su Portale storico della Camera dei deputati, http://legislature.camera.it/_dati/leg01/lavori/stampati/pdf/30510001.pdf (ultima consultazione marzo 2022).

particolare per quanto riguardava i collegamenti con la capitale e le altre regioni del Centro. Emersero così *in nuce* due *trait d'union* che si possono definire vere costanti del suo impegno pubblico, che non casualmente accompagneranno il suo percorso da tale dimensione locale ad una di ampia prospettiva, nell'interesse verso lo sviluppo produttivo e sociale di altre e più remote regioni, in fondo di altri "Sud del mondo"²⁴, fino al precoce termine della sua esperienza politica. Su entrambi questi tratti si avrà modo di ritornare in seguito, ma, per limitarsi alle prime iniziative, è interessante richiamare quanto venne espresso all'interno del dibattito d'aula svoltosi nell'ottobre 1953, nell'ambito della discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, a due mesi dall'insediamento del governo di Giuseppe Pella²⁵.

Secolare è l'aspirazione di un rapido e diretto collegamento con Roma da parte della provincia di Teramo e della provincia di L'Aquila: la provincia di Teramo e la parte confinante delle Marche hanno infatti bisogno di gravitare verso l'Aquila e verso Roma per motivi commerciali, industriali, agricoli, turistici. [...]

Un rapido sguardo ad una carta geografica del nostro paese dimostra con palese evidenza come la linea retta congiungente Roma al punto più vicino della riva adriatica, presso Giulianova, passi per l'Aquila e Teramo. Di fronte a questa favorevole posizione geografica appare evidente l'arretratezza e la deficienza delle comunicazioni attuali [...]

È chiaro quindi che per naturali prospettive e ragioni di ordine tecnico, economico, militare ecc., il problema di un maggiore accorciamento delle distanze, e di un più diretto collegamento tra l'uno e l'altro mare debba porsi e risolversi con un tracciato ideale che colleghi Roma al punto più vicino dell'Adriatico. [...]

Il discorso proseguiva poi arrivando al punto.

Questa soluzione che è la più logica, la più economica, la più giusta e che rappresenta come dicevamo l'aspirazione secolare delle genti d'Abruzzo è stata scartata dalla commissione per lo studio del piano regolatore delle Ferrovie e non ha trovato favorevole accoglienza nemmeno nel programma poliennale dell'«Anas». [...]

Le comunicazioni con l'aquilano ed il teramano fino all'Adriatico si svolgono ora da Roma sulla via Salaria fino ad Antrodoco, sulla n. 17 dell'Appennino abruzzese, che raggiunge L'Aquila, ed infine sulla n. 80 del Gran Sasso d'Italia, che dalle vicinanze di L'Aquila raggiunge Teramo e quindi la strada Adriatica nei pressi di Giulianova per un totale di 232 chilometri. [...]

Ed è per questo che chiediamo l'inclusione nell'elenco delle strade da ampliare a metri 10,50 anche delle statali 80 e 17, studiandosi contemporaneamente il

24 Ci si riferisce in questo caso al ruolo di commissario Ce per gli aiuti allo sviluppo tra 1985 e 1988, che sarà affrontato nell'ultimo capitolo.

25 *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura II, Discussioni*, v. XL, seduta del 16 ottobre 1953, p. 2242. Il Ministero era retto all'epoca da Umberto Merlin.

progetto di una moderna camionale per l'allacciamento diretto di Teramo e di L'Aquila a Roma, secondo un tracciato ispirato alle esigenze di un traffico sempre crescente e che consenta una media oraria compatibile con il dinamismo della vita moderna.²⁶

La discussione sarebbe proseguita nelle settimane successive, con le repliche del ministro Umberto Merlin²⁷, senza però che venissero stabilite iniziative concrete in quella direzione. Si comprende facilmente come si stessero ponendo le basi per la complessa e contestata costruzione dell'autostrada Roma-Aquila-Teramo²⁸, non priva di polemiche che finiranno per coinvolger indirettamente Natali, nell'ambito di quella contrapposizione con Remo Gaspari che avrebbe presto assunto dei tratti quasi folklorici²⁹. L'Abruzzo tornava in una serie di iniziative, tra le quali vale la pena sottolineare la richiesta di fondi straordinari per riparare i danni delle alluvioni e delle inondazioni che avevano colpito quelle terre durante l'autunno del 1953, che vedrà il deputato aquilano per la prima volta primo firmatario di un disegno di legge presentato nell'estate seguente, insieme ad altri colleghi radicati in quei territori, tra cui lo stesso Giuseppe Spataro³⁰.

Dal punto di vista della dinamica di partito è stato talvolta proposto come rimonti a questo periodo iniziale l'avvio del lungo rapporto personale che avrebbe legato l'uomo politico aquilano all'allora neoeletto segretario Dc Amintore Fanfani, nel quadro di *Iniziativa democratica*³¹. A sostegno di tale ipotesi si potrebbe individuare la nomina a vicesegretario del gruppo parlamentare democristiano a

26 Ivi, p. 2243.

27 *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura II, Discussioni*, v. XLI, seduta del 20 ottobre 1953.

28 Queste istanze, va notato, furono portate avanti anche da altri deputati legati a quei luoghi e a quei collegi elettorali, come, ad esempio, il socialista Ubaldo Lopardi. Il primo tratto dell'odierna A24, deliberato dopo infinite discussioni nello stesso 1964 che vedeva l'inaugurazione dell'Autosole, sarebbe stato aperto fino all'Aquila soltanto nel 1970, mentre l'autostrada a Teramo sarebbe giunta solo diversi anni più tardi. Singolare poi la discussione sulla parallela A25, che dall'Aquila apriva una diramazione giungendo fino a Pescara, attribuita per ragioni elettorali, come noto, all'interessamento diretto di Remo Gaspari, che aveva il suo radicamento nella zona costiera, in aperta rivalità con Natali.

29 Sulla rivalità proverbiale tra i due avrebbe insistito, divertito, il cronista durante l'intervista del marzo 1989. Si rimanda a *Lorenzo Natali in Europa*, p. 30.

30 *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura II*, n. 1032, *Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Natali, Gaspari, Castelli d'Avolio, Fabiani, Cotelessa, Spataro, Sorgi, Sammartino, Sedati, Monte, Provvidenze a favore delle zone alluvionate dell'Abruzzo e del Molise*, annunciata il 14 luglio 1954. Sulla figura di Spataro si può consultare in generale *Giuseppe Spataro tra popolarismo e democrazia cristiana*, a cura di S. Trinchese, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012.

31 Sul V Congresso nazionale del partito di Napoli del giugno 1954 si rimanda alla *Storia della Democrazia cristiana, 1948-1954. De Gasperi e l'età del Centrisimo*, vol. II., a cura di F. Malgeri, Edizioni Cinque Lune, Roma 1987, pp. 233-245.

Montecitorio, ottenuta da Natali nel corso del 1956³². In mancanza di evidenze di archivio certe, in questo caso si può soltanto registrare come il suo nome compaia nei diari e nella documentazione archivistica di Fanfani solo a partire dal 1959 in poi, e non in precedenza³³. C'è da considerare poi che l'adesione – all'epoca ancora salda – ad *Iniziativa democratica* da parte dello stesso Aldo Moro, presidente del gruppo alla Camera fino al 1957³⁴, potrebbe avere contribuito a questo passaggio. In ogni caso, senza attribuire eccessiva importanza ad un dato tutto sommato minore, conta ribadire qui due elementi di fondo in parte già emersi: da un lato, il suo progressivo radicarsi come figura legata alla corrente fanfaniana nel collegio elettorale abruzzese, al netto delle tempistiche; e dall'altro il consolidarsi del suo profilo politico, in crescita per esperienza e statura all'interno della realtà parlamentare e romana, preludio di un prosieguito promettente. Una realtà che peraltro conosceva in quel frangente numerose turbolenze. Su tutte, si stagliava la nota esperienza del primo governo Fanfani, bocciato al voto di fiducia di Montecitorio, e il successivo affermarsi della figura di Mario Scelba, che da ministro dell'Interno arrivava ora alla Presidenza del Consiglio, in un consolidato assetto centrista³⁵.

2.4 L'arrivo al governo

Nel frattempo, sopraggiungeva anche l'ingresso nella macchina governativa. Nell'estate del 1955 il primo incarico che gli venne affidato fu quello di sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con delega alla Stampa e all'informazione, nel primo governo formato da Antonio Segni³⁶. A poco più di trent'anni, la

32 Natali sarà vicesegretario per tutto il 1956, affiancando in questo modo Elisabetta Conci, rimasta segretario del Gruppo per tutta la legislatura. Si avvicinerà il 1° gennaio 1957 con Giulio Caiati. Interessante la concomitanza della scadenza del suo mandato con quella del presidente del Gruppo da parte del poco più anziano Aldo Moro. Si veda in Portale Storico Camera dei deputati, <https://storia.camera.it/gruppi/democratico-cristiano-dc-21-07-1953-11-06-1958#nav> (ultima consultazione: marzo 2022). Dello stesso legame con Moro molto solido in quel periodo parla Natali nella citata ultima intervista del 1989. Si veda in *Lorenzo Natali in Europa*, p. 34.

33 A. Fanfani, *Diari*, vol. III 1956-1959, a cura di Archivio Storico del Senato della Repubblica-Fondazione Amintore Fanfani, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, 23 aprile 1959, p. 527, e 27 giugno 1959, p. 550.

34 Si veda in G. Formigoni, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 97-110.

35 Su Scelba si rimanda in generale a *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, a cura di P.L. Ballini, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, *passim*. In particolare, sulla sua lunga esperienza alla guida del Viminale, si vedano all'interno i contributi di F. Malgeri, *Mario Scelba e l'ordine pubblico nell'Italia nel dopoguerra*, pp. 105-155 e G. Tassani, *Le destre e il fascismo risorgente: i tempi della legge Scelba (1947-1952)*, pp. 199-260.

36 Sul governo Segni e la sua portata in sede internazionale si veda G. Mammarella, *L'Italia contemporanea. 1943-2011*, il Mulino, Bologna 2012, pp. 239-246.

posizione di Natali era evidentemente in ascesa, in un ruolo tutto considerato non ancora di primo piano, ma che al contempo consentiva di guadagnare una relativa notorietà nella scena politica nazionale. In quel periodo anche la sua vita personale mutava. Nello stesso 1955 arrivavano le nozze con Paola Speranza, e in seguito le figlie Maria Francesca ed Elena³⁷. Come inevitabile nel quadro politico di allora, il cosiddetto radicamento sul territorio non venne mai meno, nemmeno dopo il suo ingresso nell'apparato del Viminale. Ne costituiscono testimonianza numerosi episodi raccontati dalla stampa dell'epoca, anche nazionale. Per citare un esempio tra i più curiosi, che però ben rappresenta questa cifra del suo operato, in occasione di una tormenta di neve nell'inverno del 1956 Natali si ritrovò a coordinare parte dei soccorsi giunti dalle province confinanti nell'Aquilano, e a portare personalmente aiuto alle persone più isolate³⁸.

Tornando all'impegno di governo, gli avvenimenti del biennio 1956-1957 furono soprattutto all'insegna della politica internazionale, benché non mancassero da dirimere questioni domestiche, per non dire locali, sempre all'ordine del giorno³⁹. Se pure nel dibattito parlamentare che affrontava la crisi mediorientale di Suez Natali non compare, dalle fonti parlamentari risulta invece un suo intervento durante l'interrogazione presentata al governo dal deputato Giorgio Alicata e da altri membri del Pci, su come il servizio pubblico – inclusa la neonata Rai – avesse rappresentato i fatti di Budapest, distorcendone a loro dire la natura. Lorenzo Natali era chiamato a rispondere da parte del governo.⁴⁰

Come è noto la Presidenza del Consiglio dei ministri non esercita un controllo politico sulla radio, bensì, in base al decreto-legge 3 luglio 1947, n. 428, il compito dell'alta vigilanza per assicurare l'indipendenza politica e l'obiettività informativa delle radiodiffusioni è affidato ad una Commissione di trenta membri designati pariteticamente dai Presidenti delle due Camere tra i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari. È da rilevare comunque che le trasmissioni della radiotelevisione

37 *Il sottosegretario Natali si è sposato ieri all'Aquila*, in "Corriere della Sera", ed. nazionale, 13 settembre 1955, s.f.

38 E. Corradi, *Rifornito da una pattuglia di sciatori un eremita che vive da anni in una grotta* in "Corriere della Sera", ed. nazionale, 15 febbraio 1956.

39 Significativo in questo senso il caso delle diverse interrogazioni parlamentari a cui fu chiamato a rispondere per conto del governo, in particolare sul sequestro dell'edizione dell'11 giugno 1956 della "Gazzetta del Mezzogiorno" deciso dalla Procura di Bari. Si accusava il foglio di aver indugiato in descrizioni estremamente raccapriccianti di un fatto di cronaca nera locale – un delitto familiare –, e di aver creato pertanto un clima di psicosi da "mostro", dunque di forte turbamento nella comunità del luogo. I deputati Priore, Caiati, Troisi avevano esposto la questione alla Camera, ricevendo in risposta da Natali la volontà di non interferire con l'operato della magistratura in corso, e in sostanza una certa critica ad un malinteso senso della libertà di stampa. Per la vicenda e le repliche degli interroganti si veda in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura II, Discussioni*, v. CDLXVIII, seduta pomeridiana del 17 luglio 1956, pp. 27814-27817.

40 *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura II, Discussioni*, v. LIV, seduta del 5 dicembre 1956, p. 29575.

italiana sull'Ungheria si sono ispirate unicamente al criterio di ricostruire giorno per giorno la verità dei fatti, in base alle più sicure notizie fornite. [...]

Dopo un preambolo dal taglio per forza di cose istituzionale, si arrivava al punto in questione, non privo di un certo trasporto emotivo, come testimoniano le note del verbale stenografico.

Al contrario di quanto asseriscono gli onorevoli interroganti, tali trasmissioni non incitavano all'odio ma alla pietà, non alla violenza ma alla solidarietà umana. Infatti, oltre a riscuotere il consenso della stragrande maggioranza degli ascoltatori, hanno contribuito a stimolare l'invio di medicinali ed altri aiuti in Ungheria attraverso la Croce Rossa Internazionale con spontanee attestazioni di simpatia popolare verso quel martoriato paese. Tanto meno si può asserire che la radiotelevisione abbia incitato alla divisione fra le classi sociali, dal momento che mise sempre in rilievo il carattere unitario dell'insurrezione ungherese, la larga partecipazione di operai e contadini, gli intenti democratici, le richieste di indipendenza nazionale, di libere elezioni e di migliori condizioni di vita.⁴¹

Altro tema internazionale dirimente era quello dell'Europa politica in via di costruzione, che proprio nel biennio 1955-1956 avrebbe visto il governo italiano pienamente impegnato nel promuovere la causa dell'integrazione economica continentale. La partecipazione del deputato aquilano alla storica firma in Campidoglio dei trattati di Roma del 25 marzo 1957 assume così i tratti di un primo, precoce incontro con quell'orizzonte internazionale che così tanto peso avrebbe avuto nel suo avvenire⁴². E tuttavia i tempi per un suo arrivo nelle giovani istituzioni comunitarie erano ancora lontani.

In effetti i tardi anni cinquanta furono essenzialmente dedicati al lavoro governativo, con un'immutata attenzione al dato locale già evidenziata in precedenza. Ne costituisce traccia il progressivo diradarsi, fino ad interrompersi del tutto per alcuni periodi, dell'attività d'aula, in una Camera in cui pure sarebbe stato riletto senza difficoltà anche nel 1958⁴³. Con Adone Zoli nuovo presidente del Consiglio, Natali venne nominato sottosegretario di Stato alle finanze. Avrebbe mantenuto tale ruolo con il secondo governo Fanfani che inaugurò la terza legislatura, per poi passare al Ministero del tesoro, dove sarebbe rimasto fino al luglio 1964⁴⁴. Per circa tre anni di fatto il suo nome a Montecitorio verrà accostato ad una sola proposta di legge, peraltro destinata a rimanere tale, sulla proroga dei termini di scadenza per i vincitori di concorsi universitari, che

41 *Ibid.*

42 *La firma del Mercato comune e dell'Euratom*, in "Il Popolo", 26 marzo 1957, s.f.

43 Nel triennio 1956-1958 e ancora tra 1961 e 1963 Lorenzo Natali in effetti non figurerà in nessuna proposta di legge, nemmeno come cofirmatario.

44 Si rinvia al già citato profilo personale all'interno del portale storico della Camera dei deputati.

presentò individualmente nell'ottobre 1959⁴⁵. In assenza di documenti d'archivio disponibili, al momento non è possibile scendere in maggiore profondità di analisi di un'attività quotidiana, minuta, e che nonostante permanga in un cono d'ombra documentale si deve comunque ritenere continuativa e di peculiare complessità nel quadro degli sconvolgimenti attraversati dalla società italiana nel breve volgere di una manciata di anni. Anni che Natali attraversò all'insegna dell'impegno governativo. Una continuità che, come si potrà intuire, gli aveva ormai guadagnato definitivamente una certa dimestichezza con la prassi di governo e la politica nazionale. E che in un primo momento sembrava destinata a non conoscere interruzioni nemmeno con la storica cesura rappresentata dal varo del primo gabinetto di centro-sinistra organico a guida Moro del 4 dicembre 1963⁴⁶, in cui mantenne la sua funzione di sottosegretario al tesoro, già ricoperta con gli ultimi dicasteri Fanfani. Durante la drammatica crisi governativa del luglio 1964, al contrario, il suo nome fu coinvolto nelle trattative del rimpasto, e al pari di altri esponenti della corrente fanfaniana egli non accettò di essere riconfermato nella nuova compagine che stava prendendo forma. E tuttavia, alla luce di quanto emerso dalla documentazione archivistica – almeno fino a questo punto – non pare che l'esclusione in quella circostanza avesse lasciato strascichi troppo pesanti, se si eccettua solo un laconico passaggio nelle carte di Moro, a testimonianza delle convulse settimane di crisi, in cui il deputato abruzzese veniva inserito all'interno della quota dei Dc che “non accettava la riconferma”, in un appunto riservato fatto giungere al capo del governo dal vice-presidente del gruppo parlamentare alla Camera, Amos Zanibelli⁴⁷.

45 *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura III, Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 1656, *Proposta di Legge d'iniziativa del deputato Natali, Proroga del termine biennale relativo alla validità delle terne dei vincitori dei concorsi a cattedre universitarie espletatesi nel 1957*, presentata il 21 ottobre 1959. Va sottolineata tuttavia la contemporanea approvazione di una legge, che lo vedeva tra i firmatari, volta alla regolamentazione della produzione della barbabietola e della sua cessione all'industria dello zucchero, necessaria nel clima di poderoso sviluppo agricolo e industriale vissuto dal paese negli anni del boom; in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura III, Documenti, disegni di legge e discussioni*, n. 878, 26 febbraio 1959.

46 Si fa riferimento tra gli altri a G. Formigoni, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, pp. 174-180. Sul varo del centro-sinistra la letteratura è ormai vasta. Si veda in primo luogo il recentissimo P. Pombeni, *L'apertura. L'Italia e il centrosinistra 1953-1963*, il Mulino, Bologna 2022; per un'analisi sul clima culturale nella preparazione alla svolta in ambito cattolico si rimanda a D. Saresella, *Cattolici a sinistra. Dal Modernismo ai giorni nostri*, Laterza, Roma-Bari 2011, pp. 98-114.

47 «Caro Moro, ho sentito i sottosegretari di “Nuove Cronache”. Per ora non tutti perché alcuni sono fuori sede. Il primo bilancio è questo: Graziosi non accetta la riconferma; Natali altrettanto; Pintus, contrariamente, accetta, se nominato, di partecipare; Malfatti non mi ha ancora telefonato ma ho avuto notizia che non accetta; altrettanto Lombardi Ruggero con cui parlerò tra poco. [...]» Appunto di Amos Zanibelli ad Aldo Moro, in Archivio Centrale dello Stato (d'ora in avanti ACS), Fondo Aldo Moro, serie III-Presidente del Consiglio dei Ministri (I – III governo), sottoserie I, b. 42 “Nuovo governo 1964”, fasc. *Attività di governo*, Roma, 24 luglio 1964.

Nei venti mesi del secondo governo Moro fu messo in opera un programma fondato su obiettivi decisamente ridimensionati rispetto a quanto ipotizzato nella fase preparatoria del centro-sinistra e durante la sua stessa prima, breve realizzazione. Risentendo di un clima politico ancora segnato dalle turbolenze interne alla Dc alle prese con l'ennesimo congresso, e dall'elezione di Saragat al Quirinale, l'esecutivo finì la sua corsa sulla sfiducia alla legge di istituzione delle scuole materne statali, aprendo la via all'ennesima crisi governativa⁴⁸. È quindi con la stagione dell'ultimo centro-sinistra di Aldo Moro che si colloca dopo circa due anni il suo ritorno all'attività di governo, stavolta in qualità di ministro, che non avrebbe abbandonato fino al 1973. Si è in passato sottolineata l'oggettiva continuità di questa fase della sua biografia politica, passata indenne attraverso i veloci, talvolta repentini, avvicendamenti governativi di quel tratto di storia repubblicana. Ed effettivamente sette anni consecutivi trascorsi alla guida di quattro dicasteri diversi possono avere una rilevanza significativa, specialmente se si considera la pluralità delle figure avvicendatesi a palazzo Chigi nel frattempo, da Moro ad Andreotti. Ciò che si può tentare di approfondire sono, in questo caso, le motivazioni su cui si fondavano queste reiterate conferme. Se da un lato si può sostenere che un peso non indifferente giocassero in questo senso le tradizionali alchimie correntizie della Democrazia cristiana, dall'altro non sembra possibile, né forse corretto intellettualmente, trascurare l'oggettiva caratura e qualità del suo impegno, che lo rese in grado di farsi apprezzare da personalità così distanti, e in sedi sempre più importanti, anche fuori dai confini nazionali.⁴⁹ Si potrebbe affermare, in definitiva, che Lorenzo Natali fosse sì presente nelle varie compagini governative a rappresentare *Nuove Cronache* – e quindi quanto rimaneva della corrente fanfaniana, almeno fino al 1970 circa – ma soprattutto che veniva confermato perché ovviamente se ne apprezzavano in maniera crescente le capacità, il senso di abnegazione, e un riconosciuto talento nella mediazione, che lo rendevano un politico sempre più di peso all'interno dei fragili equilibri di quella stagione della politica nazionale.

Nel febbraio 1966 era quindi incaricato delle deleghe alla Marina mercantile, un settore in pieno sviluppo, all'interno del terzo governo Moro⁵⁰. È possibile ricostruire quest'attività, per quanto in forma sintetica, all'interno dell'archivio dello statista pugliese conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato. Da

48 G. Mammarella, *L'Italia contemporanea*, pp. 301-315. Sul Congresso democristiano il riferimento va a *Storia della Democrazia cristiana*, vol. IV, pp. 28-39.

49 Si rimanda in particolare ai tre anni trascorsi al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, che guadagnarono a Natali un'accresciuta notorietà anche a livello comunitario, in seguito rivelatasi fondamentale per la sua designazione alla Commissione europea alla fine del 1976.

50 Il governo, sempre in coalizione tra Dc, Psi, Psdi e Partito repubblicano come noto chiuse la IV legislatura guidando il paese dal 23 febbraio 1966 fino al 25 giugno 1968, prima del passaggio di consegne al secondo governo Leone a conclusione della delicata fase post-elettorale. Su questi temi si rimanda tra gli altri a G. Mammarella, *L'Italia contemporanea. 1943-2011*, il Mulino, Bologna 2012, pp. 316-327.

queste carte, e in particolare dalla fitta documentazione legata all'attività governativa, si può constatare la comparsa dell'operato del neoministro Natali dopo qualche mese dall'insediamento, segnatamente dalla tarda primavera del 1966⁵¹. È infatti dal 1° giugno che il suo nome compare in modo continuo nei verbali del Consiglio dei ministri. Un primo indirizzo di intervento sembra essersi rivolto verso il miglioramento e l'ampliamento di alcune infrastrutture portuali, a cominciare dal caso di Genova-Voltri⁵². Di rilievo anche la volontà di semplificazione normativa che si accompagnava in parallelo al primo tipo di interventi, decisiva per dare sostegno al settore della cantieristica commerciale e turistica ancora in espansione in quel periodo. Sul fronte della semplificazione, già alla fine di luglio il ministro faceva infatti varare un nuovo sistema per la stazzatura delle navi entro i 15 metri di lunghezza dello scafo, in modo da permettere una velocizzazione del loro varo, andando in soccorso tanto al settore della pesca quanto a quello della navigazione da diporto⁵³.

Nella seconda parte dell'anno, poi, giunse un intervento più direttamente a sostegno dell'intero comparto industriale cantieristico, in coordinamento con il Ministero dei lavori pubblici, di cui aveva le deleghe all'epoca il deputato socialista Giacomo Mancini⁵⁴. In questo caso il provvedimento, nella sua articolazione, mirava in sostanza a fornire alle industrie contributi a sostegno delle spese per la costruzione di nuove navi, nelle quote stabilite annualmente dallo stesso Ministero della marina mercantile. Erano stanziati inoltre una seconda linea di sovvenzioni pari al 3,50% sugli investimenti da erogare alle aziende del comparto per affrontare riorganizzazioni e migliorie varie, anche nelle modalità di produzione, e persino ulteriori agevolazioni per le riconversioni dei cantieri

51 ACS, Fondo Aldo Moro, serie III – Presidente del Consiglio dei Ministri (I – III governo), sottoserie I, b. 41 “Nuovo governo 1963”, fasc. *Attività di governo*, verbale del Consiglio dei Ministri, Roma 1° giugno 1966, p. 7.

52 «Il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Marina Mercantile, on. Natali: (ha approvato):

Un disegno di legge che detta norme per la sollecita attuazione del programma di opere portuali previste dal piano regolatore generale di miglioramento verso Voltri del Porto di Genova, modificando a tale scopo alcune disposizioni che disciplinano le attività del Consorzio autonomo del porto stesso[...]», in ACS, Fondo Aldo Moro, serie III – Presidente del Consiglio dei Ministri (I – III governo), sottoserie I, b. 41 “Nuovo governo 1963”, fasc. *Attività di governo*, verbale del Consiglio dei Ministri, *Ibid.*

53 ACS, Fondo Aldo Moro, serie III-Presidenza del Consiglio dei Ministri (I-III governo), sottoserie I, b. 41 “Nuovo governo 1963”, fasc. *Attività di governo*, Ufficio stampa, resoconto del Consiglio dei Ministri n. 21, Roma, 2 dicembre 1966, p. 2.

54 Giacomo Mancini (1916-2002), cosentino, avvocato, fu deputato ininterrottamente per dieci legislature ed esponente di primo piano del Partito socialista, di cui ricoprì anche il ruolo di segretario per un breve periodo tra 1970 e 1971. Negli anni del centro-sinistra con Moro a palazzo Chigi fu ministro della Sanità prima di guidare il Dicastero dei lavori pubblici dal 1964 al 1968. Negli anni ottanta, e di nuovo dal 1993 al 2002 fu sindaco di Cosenza. Si veda P. Mattera, voce *Giacomo Mancini*, in *Dizionario biografico degli italiani*, a cura dell'Istituto nazionale Enciclopedia Giovanni Treccani, vol. LXVIII, Roma 2007, versione online.

dismissi in attività sostitutive, nell'intento di salvaguardare i livelli occupazionali raggiunti, per un ammontare complessivo di spesa previsto per cinque anni in oltre 89 miliardi di lire. La *ratio* generale della normativa, che in parte dava finalmente attuazione alla legislazione di qualche anno prima ma rimasta ancora sulla carta, era esplicitamente richiamata nella «razionalizzazione dell'industria cantieristica italiana con il mantenimento della capacità produttiva globale», tale da metterla in grado «di affrontare su basi competitive la pesante concorrenza internazionale»⁵⁵.

Una volta varato un piano di queste ambizioni, è riscontrabile una prosecuzione che si può definire più di piccolo cabotaggio nell'attività ministeriale di Natali. Tra 1967 e 1968 seguirono in effetti piccoli aggiustamenti sulle norme per la sicurezza dei trasporti di merci e persone in mare, e concessioni di privilegi tariffari particolari soprattutto nei porti sardi⁵⁶. La collaborazione nell'esecutivo proseguì fino al dopo-elezioni. Alla fine del giugno 1968, la situazione del nuovo parlamento appena eletto era tale da costringere di nuovo al varo di un governo di decantazione, o appunto “balneare”, come si prese a definirlo sin dalla legislatura precedente, con la presidenza del Consiglio affidata per la seconda volta a Giovanni Leone. Aldo Moro, come Fanfani cinque anni prima di lui, era spinto ad abbandonare palazzo Chigi, e con lui la formula del centro-sinistra sembrava apparentemente tramontata. Così gli scriveva Natali al momento di prendere congedo da quella esperienza⁵⁷:

Caro Presidente,
nel momento in cui lasci la direzione del governo, sento di doverti esprimere il sentimento di gratitudine per avermi voluto nella compagine governativa da Te presieduta ed i sensi della mia più sincera e affettuosa simpatia. Credimi tuo
Lorenzo

Nel nuovo monocolore Dc Natali riceveva le deleghe del Ministero dei lavori pubblici. Un'attività che lo vedrà impegnato per meno di sei mesi, e dove tuttavia tornerà, dopo un'interruzione altrettanto breve con Rumor (al Ministero senza portafoglio del turismo e dello spettacolo), nel secondo gabinetto guidato dal politico vicentino dall'agosto 1969 al febbraio del 1970⁵⁸.

55 ACS, Fondo Aldo Moro, serie III-Presidente del Consiglio dei Ministri (I – III governo), sottoserie I, b. 41“*Nuovo governo 1963*”, fasc. *Attività di governo*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio stampa, resoconto del Consiglio dei Ministri del Roma 2 dicembre 1966, p. 2.

56 Ivi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio stampa, resoconto del Consiglio dei Ministri, Roma, rispettivamente del 2 febbraio 1967, 26 giugno 1967, 26 aprile 1968.

57 ACS, Fondo Aldo Moro, serie IX-Atti personali, b. 191, fasc. 6, Roma, 24 giugno 1968.

58 Su Rumor e la sua esperienza alla guida del governo si può consultare G. Mammarella, *L'Italia contemporanea*, pp. 339-349.

2.5 Al Ministero dell'agricoltura

Il 28 marzo 1970 aveva termine l'ennesima crisi di governo della V legislatura, e come è noto si insediava il terzo esecutivo guidato da Mariano Rumor, che sanciva un ritorno di fatto alla formula del centro-sinistra⁵⁹. Al di là della durata effimera anche di questa esperienza, destinata a spegnersi in poco più di quattro mesi – tuttavia non prima di aver rivendicato e ottenuto per l'Italia la presidenza della Commissione delle comunità europee nella figura di Franco Malfatti – quella data segnò anche l'arrivo di Natali al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, in sostituzione di Giacomo Sedati. Iniziava così l'esperienza indubbiamente più rilevante del *cursus honorum* nazionale del politico abruzzese, in un certo senso destinata a rivelarsi propedeutica per la sua futura ascesa alla politica europea⁶⁰. La centralità di questa posizione risiedeva innanzitutto nell'importanza che al mondo agricolo aveva sempre tributato Natali, sin dai suoi esordi sulla scena politica del dopoguerra. Proprio l'Abruzzo interno, popolato principalmente di contadini, dal 1946 aveva rappresentato il suo tradizionale bacino elettorale, in un legame di lunga durata, che più avanti negli anni lo avrebbe portato alla presidenza della Coldiretti regionale⁶¹.

Inoltre, sul primo scorcio degli anni settanta il settore primario poteva dirsi in piena trasformazione tanto sul piano nazionale quanto su quello comunitario, a cominciare dalla complessa questione della riforma della Politica agricola comune, il cosiddetto secondo *Piano Mansholt*, già in discussione a meno di un decennio dal varo di quella che veniva considerata di fatto l'espressione più tangibile dell'esistenza stessa della Cee⁶². L'agricoltura italiana era alle prese con gli effetti di medio-lungo periodo della meccanizzazione di tante produzioni verificatesi nel dopoguerra, e al contempo in preda ad un crescente fenomeno di spopolamento, particolarmente evidente nelle zone rurali più arretrate e nel Mezzogiorno. Una situazione che non avrebbe fatto che aggravarsi nella

59 Ivi, pp. 350-357.

60 A testimoniare la maggiore rilevanza di questo triennio il numero degli interventi e delle interviste in cui ricorre il nome del ministro nelle pagine del quotidiano di partito, che aumentarono esponenzialmente tra 1970 e 1971. Si rimanda all'archivio de "Il Popolo", conservato presso l'Istituto Sturzo e liberamente consultabile in formato digitale all'indirizzo: <http://digital.sturzo.it/periodici/II%20Popolo>.

61 D'Angelo, *Una carriera democristiana*, p. 83.

62 Si veda la documentazione ufficiale curata dalla Commissione delle Comunità: *Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea*, Bruxelles 1968. Sulla genesi del Memorandum *Agricoltura 1980* presentato dal commissario Sicco Mansholt nel dicembre 1968 si può consultare la trascrizione della lunga intervista da lui concessa nel 1989, in ASUE, INT012, in particolare pp. 67-76. L'ambizioso impianto complessivo del Memorandum verrà significativamente ridimensionato, trovando solo una limitata applicazione nelle tre direttive adottate da Consiglio dei ministri agricoli e parlamento europeo nel corso del 1972. Si veda C. Guida, voce "Piano Mansholt" in Dizionario storico dell'Integrazione europea, a cura di F.M.Giordano-M.E.Cavallaro, versione online (ultima consultazione: dicembre 2023).

generale congiuntura economica negativa già alle viste nell'ultimo scorcio degli anni sessanta, e deflagrata a partire dal 1972-1973.

Fu in questo quadro che Natali ebbe modo di affermarsi definitivamente come politico di statura nazionale, al contempo in grado di assicurarsi in quell'incarico anche una visibilità e una autorevolezza che gli sarebbero valse riconoscimenti in sede comunitaria. A tutt'oggi purtroppo non sembrano riscontrabili testimonianze dirette dei primi mesi di lavoro al Dicastero di via Venti Settembre⁶³. La volontà personale di dedicarsi ai dossier appena presi in carico può contribuire a spiegare il passaggio attraverso il governo di Emilio Colombo dell'agosto 1970. Fu durante quell'esperienza che l'Italia ricoprì la presidenza di turno della Comunità, nel primo semestre del 1971. Guidando le riunioni del Consiglio dei ministri dell'agricoltura delle Ce, Natali divenne definitivamente un politico di rango europeo, che i suoi colleghi cominciarono a conoscere e ad apprezzare, nonostante spesso rappresentasse interessi e istanze opposte alle loro, nella consapevolezza della necessaria difficoltà del progredire del progetto europeo. Da rimarcare ancora nel 1971 l'apertura da parte del Ministero, e per stessa volontà del suo vertice, alla protezione del lupo, a segnalare una sensibilità verso tematiche di tutela faunistica ed ambientale che cominciava allora a farsi strada, non senza difficoltà, nell'opinione pubblica del tempo, e che si sarebbe confermata nel suo impegno europeo del periodo seguente⁶⁴.

Il mantenimento del suo ruolo nel ben più significativo cambio di governo – e di maggioranza parlamentare a suo sostegno – con l'arrivo a palazzo Chigi di Giulio Andreotti nel febbraio 1972 può apparire invece qualcosa di meno lineare. Una testimonianza indiretta di questo ci è offerta proprio dalle carte dello sconfinato archivio dell'ex presidente del Consiglio, a cominciare dalle origini stesse di quello che sarebbe divenuto il primo della sua lunga serie di governi. Nei giorni delle consultazioni, fu infatti il presidente della Coldiretti nazionale Paolo Bonomi a spendersi in prima persona nei suoi confronti per chiedere la conferma del ministro in carica, di cui si valutava in modo eccellente l'operato⁶⁵. Andreotti dunque si convinse, forte anche di un *endorsement* non irrilevante, considerate le deleghe di cui si stava discutendo. Il lavoro di Natali poteva quindi proseguire, in un clima nazionale ed europeo che avrebbe presto presentato nuovi problemi sul tavolo. Alla data dell'11 settembre 1972 veniva per esempio riferito di un importante incontro bilaterale Italia-Francia, tenutosi a Parigi con l'allora ministro dell'agricoltura

63 Il Ministero dell'agricoltura, oggi delle Politiche agricole, alimentari e forestali, ha infatti la sua sede principale a poche centinaia di metri dal ben più noto palazzo delle Finanze, centro del Ministero dell'economia e delle finanze, eretto nel 1876 per volontà dello stesso Quintino Sella.

64 La direttiva Natali sulla tutela del lupo e il relativo divieto di caccia rappresentò una pietra miliare della normativa italiana in questo senso. Indicativa è la testimonianza al riguardo di Fulco Pratesi, in A. d'Angelo, *Una carriera*, p. 84.

65 «Caro Andreotti, a nome della Confederazione ti esprimo il desiderio che l'onorevole Natali resti al suo posto», Paolo Bonomi a Giulio Andreotti, in Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, busta 1381, pratica 1437 "Natali on. Lorenzo", Roma, 24 gennaio 1972.

francese Jacques Chirac⁶⁶. In quell'occasione vennero subito affrontati non soltanto quelli che si sarebbe tentati di definire i tradizionali problemi concorrenziali tra i prodotti vinicoli dei due paesi, in particolare quello dato dai prezzi estremamente competitivi dei vini italiani che i francesi lamentavano sul loro mercato, ma più ancora un insieme di questioni sul piano comunitario, da gestire il più possibile in un quadro di concertazione, se non di intesa piena.

In vista dell'imminente allargamento ai quattro nuovi candidati⁶⁷, Roma e Parigi tentavano infatti un abbozzo di linea comune da tenere nelle successive riunioni del Consiglio dei ministri dell'agricoltura Ce, a presidenza di turno olandese. La necessità più avvertita da entrambi era quella del rinvio della revisione al rialzo dei prezzi cerealicoli. Una revisione richiesta a gran voce e da subito dai governi di Germania Federale e Paesi Bassi, anche per ragioni elettorali⁶⁸, e che al contrario sia Natali sia Chirac concordavano nel voler rimandare almeno a dopo il 1° gennaio 1973, dunque una volta avvenuto l'ingresso ufficiale nelle Comunità del Regno Unito, con tutto il suo peso in materia agricola, in grado di controbilanciare le richieste tedesche e olandesi. Tra gli altri argomenti, veniva poi comunicata da parte italiana tutta l'apprensione per la possibile modifica in senso peggiorativo della normativa comunitaria in materia di importazione di prodotti ortofrutticoli dalle aree esterne. Il governo italiano, tramite Natali, chiedeva contestualmente una sponda in questo senso, e riceveva al contempo una analoga richiesta sull'altrettanto spinosa questione della riforma del comparto degli allevamenti, molto delicata per gli interessi francesi, in discussione proprio in quei mesi a Bruxelles⁶⁹.

Sembrava insomma delinearci un atteggiamento il più possibile condiviso in sede decisionale tra i governi dei due paesi, sia pure in una materia politica da sempre tra le più divisive, e potenzialmente in grado di entrare in contrasto con la Commissione Mansholt, e con chi in quei mesi doveva gestire il delicatissimo dossier della Pac, l'italiano Carlo Scarascia Mugnozza⁷⁰. Se queste erano le problematiche sul piano comunitario, non mancavano anche quelle sul piano nazionale, e in particolare all'interno della stessa compagine governativa. Di qualche giorno seguente all'incontro bilaterale parigino fu l'episodio dell'esclusione di Natali dal Consiglio dei ministri, convocato sulla situazione economica e

66 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, busta 1381, pratica 1437 "Natali on. Lorenzo", telegramma cifrato n. 36967 in arrivo da Parigi al Ministero degli Affari Esteri, 11 settembre 1972.

67 Al momento del vertice bilaterale si doveva infatti ancora tenere il referendum confermativo in Norvegia, che di lì a qualche giorno avrebbe sconfessato con fragore l'operato del governo di Oslo e impedito l'adesione del paese alle Comunità europee, pur essendo già stato siglato il trattato di adesione il 22 gennaio precedente, al *Palais d'Egmont* di Bruxelles.

68 Si sarebbe votato di lì a due mesi, sia nella Repubblica Federale Tedesca sia nei Paesi Bassi, rispettivamente il 19 e 29 novembre 1972.

69 Archivio Giulio Andreotti, Serie Personalità, b. 1381, pratica 1437, *Incontro a Parigi tra il ministro dell'agricoltura on. Natali e il collega ministro Chirac*. Telegramma in arrivo, pp. 2-4.

70 Sulla sua figura si veda in generale il recente A. Bonatesta, *Europa "potenza civile" e Mediterraneo*.

finanziaria del paese fattasi ormai particolarmente delicata⁷¹. Un'esclusione che non mancò di sollevare un certo disappunto nel diretto interessato⁷².

L'esistenza del secondo governo Andreotti si trascinò con molta fatica fino all'estate seguente, sempre in bilico con i numeri parlamentari scaturiti dalle elezioni del maggio 1972. Decisivo per la sua tenuta fu il congresso della Democrazia cristiana celebratosi a Roma tra il 6 e il 10 giugno 1973, che ne sancì di fatto la caduta in favore di un ritorno del precedente asse con i due partiti socialisti. Il ministro dell'agricoltura, ancora in carica, partecipò a quel consesso e prese la parola. In sede di analisi si può suddividere il suo intervento in due parti⁷³. Nella prima il fulcro del suo discorso si concentrava sulla materia governativa di sua più stretta competenza. Natali quindi affrontava le questioni dell'agricoltura, che da tempo lo impegnavano tanto in Italia quanto a Bruxelles, in quello che si può azzardare una sorta di bilancio del triennio trascorso in via Venti Settembre, e connotato a tratti da forti accenti europeistici che quasi sembravano preconizzare il suo futuro. Il punto di partenza restava in ogni caso la politica nazionale:

Alla luce di queste considerazioni appare chiaro che la questione agricola si propone ormai in una dimensione diversa da quella del passato. [...]

Diventa allora un fatto di coerenza non solo mettere l'agricoltura e i suoi problemi come problemi centrali dello sviluppo, ma respingere gli antichi schematismi che caratterizzavano un tipo passato di dialettica politica. Va ricordato questo con riferimento, ad esempio, agli affitti dei fondi rustici. Le esasperazioni schematiche sul canone hanno fatto passare in seconda linea l'aspetto innovatore fondamentale, relativo all'esaltazione dell'imprenditorialità, aspetto che rischia di essere vanificato dai vari tentativi di strumentalizzazione messi in atto su questo argomento. [...]⁷⁴

Il passaggio si riferiva alla recente proposta di legge di revisione dei canoni agricoli, che il ministro aveva presentato alle Camere e discusso nell'ottobre precedente, nell'ambito di una riorganizzazione e di un ammodernamento generali del comparto, che avevano trovato forti resistenze da parte dell'opposizione. La concomitanza temporale con l'imminente ingresso nell'area comunitaria dei nuovi membri, alcuni dei quali ad agricoltura molto avanzata, non era certo casuale, e si inseriva all'interno di un percorso ben delineato sin dal suo arrivo al Ministero⁷⁵.

71 Come è noto, ad appena qualche mese di distanza, il governo italiano sarà costretto all'uscita dal cosiddetto *Serpente monetario*, istituito meno di anno prima.

72 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Fonogramma in arrivo*, 14 settembre 1972. Natali non era stato avvertito in tempo della convocazione del Consiglio.

73 Archivio Giulio Andreotti, Serie Personalità, b. 1381, pratica 1437, *Intervento dell'on. Natali al congresso Dc e relativo comunicato stampa*, pp. 1-7.

74 Ivi, pp. 2-3.

75 *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura VI, Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 945, Disegno di legge presentato dal ministro dell'agricoltura e delle foreste Natali, e dal ministro di grazia e giustizia Gonella, Modifiche alla legge 11 febbraio 1971, n.11, concernente la

Una programmazione che funzioni, che sappia porre al centro del suo operare il tema del Mezzogiorno e dell'effettivo allineamento dell'agricoltura. Regioni che funzionino in un quadro coordinato e non autarchico; riforme in grado di trasformare e non di mettere un velo di vernice sul vecchio. [...] Sono queste tutte condizioni necessarie perché l'Italia sia Europa, e perché noi si possa costruirne l'unità, in solidarietà e con giustizia le sorti.

Sull'Europa Natali chiariva apertamente come

[...] Non si può proseguire all'infinito nel lamentarsi che l'Italia paga a favore dell'agricoltura francese. [...] In ogni caso, non si può pretendere di fare l'Europa unicamente come noi stessi la vorremmo. Bisogna invece partecipare alla sua costruzione operando con insistenza ma, dall'interno, perché essa si indirizzi sulla linea che noi stessi suggeriamo. Coerenza vorrebbe *che gli attuali scopritori dell'Europa (corsivo dell'autore)* non pretendessero di capovolgere certe impostazioni. [...]

In questo senso andava visto il significato della posizione da lui tenuta in rappresentanza del governo italiano nelle più recenti riunioni di Lussemburgo, in materia di politica agricola⁷⁶. Considerazioni, queste, che avrebbe avuto modo di ribadire in molte altre sedi nel prossimo futuro.

Sul piano più strettamente politico, il discorso non mancava di riferimenti velatamente polemici nei confronti dei vertici del Partito comunista e, forse in modo più sfumato, di certi eccessi del movimento federalista, giudicati in fondo velleitari, nel momento in cui Natali parlava di «massimalismi di chi è arrivato tardi all'appoggio con l'Europa e di rigorismi di chi non tiene conto che l'Europa, nelle sue tappe, non può realizzarsi per pregiudiziali illuministiche, ma attraverso scelte e novità che non perdono mai di vista realtà economiche e sociali valide a costruire con – e non contro o senza – l'apporto di vasti strati popolari»⁷⁷. Una polemica che poteva anche leggersi senza troppe difficoltà come tutta rivolta in un'ottica interna al partito, considerata l'occasione congressuale. In alcuni passaggi finali del suo intervento il politico aquilano si era più volte dimostrato pienamente aderente alla linea tenuta nell'ultimo anno dalla segreteria di Arnaldo Forlani, che aveva garantito una sia pure precaria vita parlamentare alla formula neocentrista del nuovo governo Andreotti, sorretto anche dai numeri dei Liberali

disciplina d'affitto dei fondi rustici, pp. 1-8., seduta del 13 ottobre 1972. La riforma, almeno nei termini proposti, non vedrà la luce.

76 Il lavoro dei primi mesi dell'anno aveva visto la delegazione italiana a Bruxelles e lo stesso ministro in sede di Consiglio Ce impegnati in un serrato confronto su vari punti tradizionalmente divisivi con il governo francese, ad esempio sulle zone di produzione svantaggiate come quelle alpine. Si veda in ASUE, Fondo Conseil des ministres CEE et Euratom (CM2), CM2/1973-719, *Résolution du Conseil du 15.05.1973 concernant l'agriculture de certaines zones défavorisées*.

77 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Intervento on. Natali al congresso della Dc*, p. 4.

– al loro massimo storico –, del Psdi, e dall'appoggio esterno dei Repubblicani. Nel sottolineare questi aspetti, era la stessa posizione della sinistra democristiana ad essere messa in discussione; proprio quella parte che aveva chiesto con forza il congresso, di fatto sfiduciando il segretario in carica e appoggiando il ritorno di Fanfani alla segreteria politica per il suo secondo, breve mandato a Piazza del Gesù, e una conseguente ripresa dell'assetto di centro-sinistra a palazzo Chigi⁷⁸.

Le conseguenze di queste scelte non si fecero attendere. Sembra non casuale il ridimensionamento che da lì in avanti Natali conobbe, che non si limitò al governo. L'ipotesi di una rottura anche personale con Fanfani può trovare forse conferma, per quanto labile, nella mancata partecipazione di quest'ultimo alla commemorazione di Natali svoltasi presso la Commissione europea nel gennaio 1991, a cui prese parte al contrario Andreotti, di nuovo capo del governo⁷⁹. Tuttavia, il suo nome circolò ancora l'anno seguente, nelle ipotesi, lasciate presto cadere, di un nuovo incarico nel partito⁸⁰. Un contesto che non sembrò mutare nemmeno dopo il 1975, con l'arrivo di Zaccagnini alla segreteria democristiana.

L'insediamento del quarto esecutivo Rumor nel luglio 1973 poneva termine ad un'esperienza governativa durata complessivamente quasi venti anni. Per i successivi tre la Camera avrebbe visto ancora la partecipazione dell'ex ministro ai lavori, benché fattasi ora più diradata. Le elezioni del 20 giugno 1976 rappresentarono con ogni evidenza un momento di appannamento, con un'emorragia di consenso anche personale in quello che era stato da sempre il suo collegio, che solo in parte poteva giustificarsi alla luce del contesto politico complessivo⁸¹. Natali non venne incluso nel governo della cosiddetta *non sfiducia*, a ribadire come il suo operato, al netto dei risultati, restasse in ogni caso fortemente connotato da un assetto politico oramai tramontato. Tra i suoi ultimi invertenti a Montecitorio si segnalano quelli legati alle questioni abruzzesi, a ideale chiusura di un cerchio cominciato con la nascita stessa delle istituzioni repubblicane⁸².

78 Per questa parte *Storia della Democrazia cristiana*, vol. IV, pp. 70-79.

79 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Un leader, un negoziatore*. Intervento commemorativo presso la Commissione europea, in Bruxelles 22 gennaio 1991, pp.1-7. Se è vero che all'epoca Fanfani era già in ritiro dalla vita pubblica, la sua assenza può essere di qualche valore in questo senso, considerato il lontano legame trascorso tra i due uomini per circa un ventennio.

80 Testimonia questo passaggio Andreotti, nei suoi diari di recente pubblicazione, alla data del 25 giugno 1974, parlando dell'ennesimo avvicendamento governativo (recente passaggio al quinto esecutivo Rumor) e delle sue ricadute su Piazza del Gesù: «Direzione Dc preceduta da incontri bilaterali e parziali di Fanfani. Marcora non accetta come vicesegretario; Natali viene proposto come successore di Donat-Cattin e Bodrato (Guido, n.d.r.) le sinistre si astengono. Fanfani chiede a Rumor se per il governo giovi che egli resti segretario e alla risposta positiva tiene fermo. Mi telefona poi per ringraziare e per dire che sabato occorre fare una riunione ristretta». In G. Andreotti, *I Diari degli anni di piombo*, Solferino Ed., Milano 2021, p. 310.

81 A. d'Angelo, *Una carriera democristiana*, pp. 87-88.

82 *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura VII, Documenti, proposte di leggi e relazioni*, n. 307, Provvedimenti per il completamento delle autostrade A24 e A25, proposta annunciata l'11

In questo contesto maturò la scelta del nuovo commissario che il governo italiano doveva inviare a Bruxelles. Difficilmente il quadro avrebbe potuto essere più complesso. È noto come la Repubblica fosse da tempo entrata in una spirale di forte instabilità che, se era ben lungi dal farne un caso isolato, nondimeno la faceva percepire dagli alleati e partner internazionali come l'anello debole del mondo occidentale⁸³. Una debolezza che aveva riflessi anche nella sua politica estera, e comunitaria in modo peculiare. Gli ultimi mesi del 1976 avevano poi visto l'abbandono della Commissione europea da parte di Altiero Spinelli, la figura forse più carismatica che l'Italia potesse spendere in quelle sedi, a rafforzare ulteriormente l'immagine di un paese immerso in un passaggio particolarmente delicato della sua storia. A Bruxelles rimanevano in ogni caso uomini di grande esperienza nell'ambiente comunitario come l'ambasciatore Guazzaroni, subentrato a Spinelli ad interim in attesa del periodico rinnovo del *Berlaymont*, e Carlo Scarascia Mugnozza, nelle istituzioni europee da molto tempo, e tuttavia particolarmente vicino ad Aldo Moro⁸⁴. Circostanza, questa, che forse può contribuire a spiegare la sua mancata riconferma in ruolo, come si vedrà in seguito. Tra l'ottobre e il novembre di quell'anno la decisione di palazzo Chigi fu presa, e la scelta ricadde sull'ex ministro dell'agricoltura, presumibilmente dietro appoggio di Forlani, ora passato alla Farnesina⁸⁵. Natali accettò quello che all'epoca nella prassi politica italiana era considerato nel migliore dei casi un esilio dorato, preludio ad una definitiva uscita di scena dalla sfera pubblica⁸⁶. Sarebbe tornato in sede comunitaria in una veste totalmente nuova rispetto a quelle fino a quel momento ricoperte anche nei tempi più recenti. Stava per iniziare la stagione più importante della sua vita politica.

agosto 1976, pp. 1-7; Ivi, n. 963, Istituzione di università statali in Abruzzo, presentata il 21 dicembre 1976.

83 In generale sul tema si è concentrato U. Gentiloni, *L'Italia sospesa. La crisi degli anni settanta vista da Washington*, Einaudi, Torino 2009.

84 Sulle origini di questo rapporto si veda A. Bonatesta, *La politica comunitaria*, in particolare pp. 17-38.

85 Pur mancando allo stato attuale una più precisa conferma nelle fonti di archivio, la nomina è data per assodata già il 6 ottobre 1976, quando il capo del governo scriveva nel suo diario: «Jenkins mi informa che ha parlato con Giolitti che accetta di andare alla Commissione CEE a Bruxelles, l'altro italiano sarà Natali. Chiedo che a uno dei due sia affidata l'agricoltura, ma Jenkins non si impegna». Si veda in G. Andreotti, *I Diari degli anni di piombo*, p. 468.

86 Indicativo sul punto Giancarlo Chevallard, che nelle sue memorie di funzionario comunitario proprio in riferimento a Natali e ad altri con lui sottolineerà il modo in cui disimpegnerà il suo compito con indipendenza e disinteresse rispetto ai desiderata del governo di provenienza, guadagnando proprio in virtù di questo operato il riconoscimento di un prestigio non solo personale, e ormai divenuto proprio della figura del commissario europeo ben più che in passato. Si veda in G. Chevallard, *L'Italia vista dall'Europa*, pp. 174-182.

3. La vicepresidenza della Commissione europea

3.1 La lunga durata. Il dossier mediterraneo

L'impegno dimostrato proprio nella difesa dell'agricoltura italiana durante i mesi che prepararono e seguirono il primo ampliamento e il riordino della Pac dopo la sua fase transitoria, con l'arrivo nel Mercato comune di sistemi agricoli spesso più avanzati del nostro, avrebbe anticipato quanto Natali era pronto a fare in futuro. Del resto, la prova di quanto la "palestra" del 1972 fosse stata utile la si può trarre dalla testimonianza positiva, già vista, all'epoca rilasciata nei suoi confronti da chi tra i sei Stati Ce – presto nove – si era trovato in quella fase a occuparsi proprio di politica agricola, cioè Carlo Scarascia Mugnozza. Una stima che poteva dirsi a buon titolo ricambiata, se Natali scriveva a Scarascia ancora all'inizio del 1973:

[...] Tu sai come il mio dispiacere per la tua mancata riconferma all'agricoltura si riconduca ad una valutazione di ordine politico e ad una valutazione di ordine personale. Comprendo perfettamente la situazione che si è determinata, [...], ma devo dirti che la tua intesa con Lardinois per ciò che concerne i problemi italiani è per noi una garanzia e per me la conferma della tua sensibilità e del tuo senso di responsabilità. Un abbraccio affettuoso [...]¹

Nei rapporti tra i due ad un certo punto andò ad innestarsi un passaggio di consegne se non brusco, quantomeno gestito in modo opaco dal governo italiano. L'arrivo a Bruxelles del suo successore non fu in sostanza mai comunicato da palazzo Chigi, e di questo Scarascia ebbe a lamentarsi ripetutamente con Andreotti e i vertici del partito². Addirittura, la fuga di notizie fu tale che Scarascia ebbe a dichiarare di aver appreso del suo avvicendamento a mezzo stampa. È facile intuire come questo avesse creato non pochi imbarazzi tra i due, che sembrano confermati dal titolo nemmeno troppo velatamente polemico scelto per un'intervista a Scarascia del dicembre 1976, *Natali: chi è costui?*, e che spiegherebbero anche un certo raffreddamento dei loro rapporti di cui

1 ASUE, CSM-16 "*Corrispondenza con personalità della Democrazia cristiana*", Natali a Scarascia Mugnozza, Roma, 18 gennaio 1973.

2 ASUE, CSM-16, Scarascia Mugnozza a Giulio Andreotti, Roma, 27 dicembre 1976. Dello stesso periodo sono le missive ad Amintore Fanfani e Arnaldo Forlani. La risposta ufficiale del capo del governo si fece peraltro attendere fino al 5 gennaio 1977, giorno d'insediamento della Commissione Jenkins, non facendo che aumentare l'attrito oramai venutosi a creare.

sembra risentire l'intervista rilasciata dal politico brindisino a Maria Eleonora Guasconi nel 1998³.

In ogni caso, non sarebbe stato questo, squisitamente personale, l'unico aspetto negativo in grado di segnare l'arrivo di Natali a Bruxelles. La situazione che trovava in Europa, a quattro anni dal primo ampliamento, e a venti dalla firma dei trattati di Roma, non era certo tra le più semplici, tanto per cambiare. La categoria della "crisi" è senza dubbio tra le più ricorrenti e abusate qualora si scriva di una qualunque tematica inerente alla storia dell'integrazione europea di questo periodo. Un periodo reso ancora più negativo se paragonato allo slancio entusiastico tipico della fase culminata e seguita ai trattati di Roma, di cui proprio in quell'epoca si stava celebrando il ventennale. E tuttavia più ci si inoltra in questa fase più si ha la sensazione che leggere la seconda metà degli anni settanta delle Comunità soltanto alla luce di questa interpretazione sia a dir poco riduttivo, come viene spesso sottolineato da diversi studiosi, tra i quali Mark Gilbert⁴. È d'altra parte vero che se una tale chiave interpretativa si adatta solo fino ad un certo punto alla politica condotta da Bruxelles in quegli anni, oggetto di questo lavoro, resta tuttavia molto più convincente per la nota situazione italiana, e per la Dc in particolare, dalla quale usciva proprio l'ex ministro Natali in quella fine del 1976, all'indomani del mancato "sorpasso" elettorale del Pci, con un paese in preda ad una recessione economica senza precedenti e al culmine della drammatica temperie terroristica⁵.

L'intero quadriennio della Commissione Jenkins (1977-1980) fu invero contrassegnato dal varo di riforme senza precedenti in campo europeo, in gestazione da tempo ma solo allora giunte in porto, che *Palais Berlaymont* nel suo complesso e Lorenzo Natali in particolare si trovarono a dover gestire, non senza le classiche difficoltà dettate in molti casi anche dalla semplice mancanza di precedenti sui quali poter fare affidamento in campo normativo e procedurale. Mai come nell'ultimo scorcio del decennio, e segnatamente tra 1978 e 1979, sembrò infatti avere seguito il proposito di quell'"approfondimento" così spesso evocato a l'Aja un decennio prima e ripreso – almeno a parole – in seguito a Parigi, in virtù della duplice innovazione dettata dapprima dall'introduzione

3 Si veda in ASUE, INT595 *Carlo Scarascia Mugnozza*, intervista rilasciata a Roma il 15 luglio 1998. Nell'ambito del vasto progetto di storia orale portato avanti dagli Archivi storici dell'Unione europea correlato alla storia della Commissione, il politico pugliese rilasciò anche una seconda intervista nel 2004, pochi mesi prima della morte (INT760). Tale materiale resta tuttavia segretato fino al 2050.

4 Un primo riferimento va alla sua opera di sintesi *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2009, in particolare pp. 95-128.

5 Su questa fase si rimanda in generale a *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta: sistema politico e istituzioni*, vol. II, a cura di G. De Rosa -G. Monina, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, *passim*, in particolare i saggi di Pietro Scoppola, Agostino Giovagnoli e Giovanni Sabbatucci. Sulla tragica vicenda di Aldo Moro si veda poi A. Giovagnoli, *Il caso Moro: una tragedia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2009.

del Sistema monetario europeo, e in seguito dalle prime elezioni dirette per il Parlamento di Strasburgo⁶. Ma la fine dei settanta fu anche e soprattutto la stagione di un rinnovato impegno all'allargamento dell'Europa politica⁷, che seguiva di soli pochi anni il suo primo e complesso antecedente. Sulle problematiche di ordine geopolitico che implicava la più o meno coeva fine dei regimi dittatoriali dell'Europa mediterranea si è molto scritto, sottolineando perlopiù come fosse ineludibile per gli Stati Uniti la necessità di ancorare le fragili istituzioni democratiche di quei contesti alla sfera occidentale passando proprio, in primo luogo, da una loro adesione alle Comunità europee, da rafforzare solo in un secondo momento, segnatamente nel caso isolato della Spagna, all'interno del quadro Nato⁸. Non meno rilevanti anche le implicazioni sul piano interno comunitario, dove l'ingresso di tre nuovi Stati rivieraschi avrebbe dovuto favorire, almeno nelle intenzioni di alcuni membri, un certo riequilibrio negli assetti venutisi a determinare a partire dal 1973, e accrescere ulteriormente la proiezione mediterranea di Bruxelles, già consolidatasi nel ventennio precedente⁹. Decisamente meno conosciuto e percorso dalla storiografia è invece il ruolo ricoperto in questa dinamica da Lorenzo Natali, posto alla guida del processo negoziale che realizzò questo allargamento, e che si tenterà di ricostruire in breve nelle pagine che seguono.

3.2 Di nuovo la Grecia

Il lungo riavvicinamento della Grecia all'Europa politica, auspice l'antica collaborazione – sancita dall'accordo di associazione – solo in parte interrotta dagli

-
- 6 Su questa linea si pone una parte della più recente storiografia specialistica. Si veda ad esempio N.P. Ludlow, *Roy Jenkins: coupé en plein élan*, in *La Commission Européenne. Histoire et mémoire d'une institution, 1973-1986*, sous la direction de E. Bussière-M. Dumoulin et alii, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg 2014, pp. 145-153.
- 7 La bibliografia sul cosiddetto allargamento a Sud, inteso in senso lato e comprendente al suo interno i tre distinti casi greco, spagnolo e portoghese, è estremamente vasta, come facilmente intuibile, dal momento che comprende, a partire dagli anni novanta, produzione storiografica anche e soprattutto nelle lingue dei paesi aderenti, oltre ai tradizionali inglese e francese. Per una prima ricognizione d'insieme in lingua italiana sulle condizioni che avrebbero reso possibile questa svolta si rimanda innanzitutto a M. Del Pero-V. Gavin-F. Guirao-A. Varsori, *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010.
- 8 La mole degli studi in materia è infatti vasta a tal punto da rendere difficile poter apportare nuovi contributi significativi. Su questo si veda il già citato R. Clogg, *Storia della Grecia moderna, passim*. Si può consultare anche R. Bideleux, *Tra Oriente ed Occidente. La Grecia e l'integrazione europea*, in *Idee d'Europa ed integrazione europea*, a cura di A. Landuyt, il Mulino, Bologna 2004, pp. 299-342. Da non trascurare la posizione delicata in cui si muoveva la neonata Repubblica greca, uscita dalle strutture integrate dell'Alleanza atlantica in seguito alla Crisi cipriota e reintegrata solo a conclusione del trattato di adesione con le Ce.
- 9 Di un riallineamento del "baricentro" europeo verso Sud, dopo gli allargamenti al mondo britannico e scandinavo, per esempio parlano apertamente gli autori in G. Mammarella-P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 200-201.

eventi del 1967, aveva preso le mosse almeno dall'inizio del 1975¹⁰. In realtà già nella seconda fase del mandato della Commissione Ortoli i rapporti tra Ce e la nuova Repubblica ellenica ripresero a farsi intensi, ma, benché la domanda di adesione fosse già stata formalizzata verso Consiglio e Commissione¹¹, le relazioni tra Atene e Bruxelles non poterono subito entrare nel vivo, assumendo la forma di un vero e proprio negoziato di adesione. Dal momento che l'esecutivo comune guidato dal politico francese era stato il primo ad insediarsi dopo lo storico ingresso del Regno Unito e degli altri membri, nessuno tra i Nove poteva ipotizzare un nuovo allargamento entro il 1977. A conferma di questa valutazione e di come non si potesse prevedere il repentino crollo del regime militare di Papadopoulos tra il 1973 e il 1974 basti la semplice constatazione che a nessuno dei tredici commissari di *Palais Berlaymont* insediatisi con Ortoli fossero state attribuite le deleghe agli allargamenti¹², come invece si tornerà a fare in seguito con Roy Jenkins.

Dopo il primo semestre di colloqui, nel gennaio 1976 giunse il primo parere ufficiale che la Commissione Ortoli presentò al Consiglio Ce sulla domanda di adesione ellenica. Al netto del lungo dettaglio tecnico in cui per forza di cose si doveva pronunciare Bruxelles, era in realtà il preambolo generale a indicare in sostanza un messaggio politico a dir poco freddo. Benché non giungesse mai a mettere in discussione l'opzione dell'ingresso della Grecia come membro a pieno titolo, il documento avanzava in effetti più di una perplessità sulle tempistiche di una simile apertura, evidenziando in primo luogo come non poche delle norme previste dal trattato di associazione non fossero ancora rispettate, o tardassero a venire ripristinate anche all'indomani della caduta dei colonelli. Un insieme di considerazioni destinate ad essere messe tra parentesi dal Consiglio dei ministri degli esteri delle Ce, che invece dimostrerà da subito un atteggiamento più aperto verso Atene¹³. A fare da sfondo internazionale, l'evidente problematica rappresentata dalle relazioni greco-turche in seguito ai noti fatti di Cipro dell'estate 1974, che rappresenteranno una costante in tutte le discussioni negoziali che avrebbero fatto seguito. L'impressione generale che si poteva evincere da Bruxelles era insomma che l'eventualità di una nuova apertura della Comunità fosse quantomeno prematura nei tempi, al punto dal fare avanzare

10 La fase precedente al 1975-1976 è ricostruita da A. Varsori in *L'Occidente e la Grecia: dal colpo di Stato militare alla transizione alla democrazia (1967-1976)*, in M. Del Pero-V. Gavin et alii, *Democrazie*, pp. 40-58.

11 La formale domanda di adesione alle Ce fu presentata dal governo greco al Consiglio delle Ce il 12 giugno 1975. B. Olivi, *L'Europa difficile*, il Mulino, Bologna 2000, pp. 214-216.

12 L'inglese Christopher Soames, conservatore e tra le figure più di rilievo del gabinetto Ortoli, aveva infatti la semplice delega alle Relazioni esterne.

13 Commission of E. C., *Opinion of the Greek Application for membership*, in "Bulletin of European Communities", Supplement 2/76, 1976. Per questa parte vd. P. Papastratis, *Opening the Gates to Enlargement. The debate on the Entry of Greece*, in *Gli allargamenti della CE/UE. 1961-2004*, tomo I, a cura di A. Landuyt-D. Pasquinucci, il Mulino, Bologna 2005, pp. 299-301.

l'ipotesi del varo di un inedito periodo di "pre-adesione" da mettere a punto su misura per assecondare le particolari esigenze di Atene.

Pur consapevole delle innegabili difficoltà, dal canto suo il capo del governo greco Karamanlis aveva cominciato a ripetere ad ogni occasione utile quanto contasse e dovesse avere la preminenza in tutta la questione "allargamento" il suo nocciolo ideale e politico, e su tutti il dato essenziale, storico, della definitiva scelta di un paese appena uscito da una dittatura verso l'ideale democratico incarnato dall'Europa dei Nove. Karamanlis in futuro non si sarebbe limitato a questo, e a partire dal 1977, con l'arrivo delle altre candidature, avrebbe lasciato intendere, non senza accenti polemici, come una simile quantità di difficoltà non venisse sollevata allo stesso modo per esempio con il Portogallo del socialista Mario Soares, che per di più vantava, a suo dire, legami ben più recenti e fragili con Bruxelles rispetto al suo paese¹⁴.

In verità l'atteggiamento della maggior parte dei Nove verso Atene non poteva definirsi di certo ostile, né lo sarebbe stato per buona parte dello svolgimento dei negoziati fino alla metà del 1979. Persino l'Italia aveva sempre dimostrato una generale benevolenza nei confronti del vicino mediterraneo, di cui temeva sì la concorrenza in alcuni settori economici, ma ancor più il ritorno alla instabilità sociale e politica che l'aveva contraddistinto nel recente passato. Lo stesso "asse" franco-tedesco, così rilevante in quegli anni, non metterà mai in discussione la portata di una simile evoluzione nel più generale disegno di una stabilizzazione che coinvolgesse il Mediterraneo nelle sue sponde nord e sud, pur con accenti diversi al suo interno¹⁵. In senso contrario, ancor più che il Benelux, agiva il Regno Unito di Harold Wilson e James Callaghan, che invece portava avanti una politica di aperta opposizione all'ingresso della Grecia sul piano interno per il prevedibile timore di stravolgimenti negativi nei fragilissimi equilibri, appena trovati, della Politica agricola comune. Sul piano internazionale è facile considerare come Londra non intendesse poi precorrere troppo i tempi con Atene per non urtare la sensibilità di un partner fondamentale in sede Nato come la Turchia, forte in questo discorso dell'acceso antiamericanismo che caratterizzava ancora, in quella fase, buona parte dell'opinione pubblica ellenica tornata alla libera espressione democratica, e tendente a identificare tutto quello che sapesse di "americano" con la drammatica stagione dittatoriale appena conclusasi.

14 Per tutta questa parte si fa riferimento a A. Varsori, *L'Occidente e la Grecia*, pp. 74-76.

15 Ivi, p. 65. Secondo la lettura di alcuni, benché guardasse con benevolenza al caso greco, Bonn avrebbe avuto un ruolo più attivo nelle trattative che erano sul punto di aprirsi prima a Lisbona e in seguito a Madrid, lasciando in principio più campo alla diplomazia parigina su Atene. In particolare, la Germania federale non aveva gradito l'uscita greca dalle strutture Nato a seguito della crisi di Cipro, e sembrava subordinare il pieno rientro ellenico nei ranghi dell'Alleanza all'ingresso nelle Ce.

3.3 Il negoziato entra nel vivo

Fu proprio al nuovo esecutivo comunitario a guida inglese ad essere affidato il compito di formalizzare la trattativa di adesione e di condurla a termine entro la fine del mandato, in quello che si prefigurava negli anni a venire come *il* principale obiettivo comune da conseguire in tema di politica esterna. Nei primi giorni del 1977, al momento dell'assegnazione dei vari incarichi tra i commissari appena designati, si pose pertanto la questione di chi avrebbe dovuto assumere questa responsabilità. Ancora una volta le pressioni e i reciproci veti in sede di Consiglio europeo, oramai pienamente investito di un carattere istituzionale, fecero sì che l'incarico spettasse al neocommissario italiano, che stava già ereditando dal suo predecessore Carlo Scarascia Mugnozza le deleghe alle politiche ambientali.

Sembra ragionevole ipotizzare che tra le principali motivazioni di questa scelta, caldeggiata dal governo Andreotti, ci fosse essenzialmente la volontà dello Stato mediterraneo "per antonomasia" membro dei Nove, e più affine per posizione geografica e cultura alla Grecia, di porsi alla testa, tramite un suo uomo, del processo che avrebbe condotto all'ingresso di quel paese nel club comunitario. Questo per riaffermare da un lato la centralità dell'area negli assetti europei sbilanciatisi verso il mare del Nord all'inizio del decennio, ma forse, più ancora, per rilanciare dall'altro la stessa immagine dell'Italia membro fondatore e ospite dei trattati di Roma, di cui all'epoca si celebrava il primo ventennale, dall'alto valore simbolico. Un'occasione che non poteva insomma essere persa, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale, in un momento in cui la vita della Repubblica attraversava forse il suo periodo peggiore, e il fiume carsico del discredito della comunità internazionale nutrito verso Roma riemergeva in superficie con nuova forza ed argomenti¹⁶.

Lorenzo Natali e il suo staff pertanto presero in mano anche il dossier dell'allargamento. E tuttavia le questioni andarono complicandosi non poco ad appena due mesi dall'entrata in carica del politico aquilano. Come è noto, anche la Repubblica portoghese risorta dopo la Rivoluzione dei Garofani diede seguito ai suoi intendimenti europeistici presentando la sua domanda di adesione alle Ce il 28 marzo 1977, seguita a quattro mesi esatti di distanza dalla Spagna del

16 Tra le tante testimonianze di questa attitudine non certo positiva nei nostri confronti, non è un mistero la volontà di esclusione dell'Italia dal nascente G6, prima dell'incontro di Rambouillet del 15-17 novembre 1975, da parte del presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, poi convinto in senso contrario dalle pressioni giunte in primo luogo dall'amministrazione statunitense di Gerald Ford e Henry Kissinger. Si veda tra gli altri G. Mammarella-P. Cacace, *La politica estera dell'Italia*, pp. 172-173. Sul ruolo giocato dalla Farnesina in quella circostanza si faccia riferimento al *Manuale della politica estera italiana*, a cura di L.V. Ferraris, Laterza, Roma-Bari 1993, in particolare pp. 263-264.

giovane re Juan Carlos¹⁷. Per entrambi i paesi si trattava del coronamento di un percorso per certi versi iniziato diverso tempo prima, e che gli ultimi sconvolgimenti politici non avevano fatto che accelerare. Se per la Spagna, come sarà visto in seguito, si trattava di un rapporto cominciato prima ma rimasto in sostanza lettera morta fino alla parziale apertura giunta con il trattato commerciale del 1970, si poteva dire in parte migliore la situazione delle relazioni che le Comunità avevano intrattenuto con il regime portoghese di Marcelo Caetano. Forte quantomeno della piena appartenenza del proprio paese all'Alleanza atlantica e alla Nato dalla loro stessa fondazione, il governo di Lisbona aveva a sua volta siglato un trattato con le Ce nell'estate del 1972, non a caso nella stessa stagione che avrebbe visto la nascita della Politica globale mediterranea¹⁸. In ogni caso ci si trovò a dover gestire una situazione davvero senza precedenti, dal momento che, nel periodo dei negoziati seguiti dalla Commissione Malfatti nel 1970-1972, si era sempre fatto riferimento ad un simultaneo ingresso di tutti i nuovi quattro Stati, che avevano presentato contemporaneamente la propria domanda di adesione.

Da parte sua, tra le prime prese di posizioni ufficiali Natali fu costretto a ribadire che i negoziati avrebbero mantenuto un percorso ben distinto tra i tre candidati, *in primis* per via della grande disparità delle loro economie, e del conseguente impatto che il loro ingresso nel Mercato comune avrebbe potuto comportare¹⁹. Dunque, se le finalità di ordine geopolitico potevano facilmente accomunare tutti i nuovi aderenti mediterranei, le questioni di altra natura, tecnica ed economica, spingevano in direzione opposta. Ad esserne consapevoli non erano solo Natali e lo stesso presidente Jenkins. È interessante notare come lo stesso governo italiano condividesse questa posizione, almeno a livello informale.

L'approche générale italienne vis-à-vis des élargissements en cours, ou annoncés dans un proche avenir, est une approche positive [...]

Cela dit, il est évident que l'élargissement risque dans l'immédiat de provoquer des difficultés accrues et qui peuvent être très graves en Italie, et notamment sur le plan agricole, avec des conséquences sociales qui peuvent être très graves dans le contexte politique générale dans laquelle se trouve ce pays.

17 N.P. Ludlow *et alii*, *Le défi méditerranéen*, in *La Commission Européenne. Histoire et mémoire d'une institution*, pp. 448-451.

18 Sulla politica mediterranea della Comunità e la sua riorganizzazione in quel periodo si concentra G. Migani, *La politique globale méditerranéenne de la CEE, 1970-1972*, in A. Varsori-G. Migani (eds.) *Europe in the international arena during the 1970s: entering a different world*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2011, pp. 193-210. Della stessa autrice si veda anche G. Migani, *Re-discovering the Mediterranean: first tests of coordination among the Nine*, in E. Calandri-D. Caviglia-A. Varsori (dir.), *Détente in Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, Tauris, London 2016, pp. 49-60.

19 Archives Historiques de la Commission Européenne (d'ora in avanti AHCE), BAC 250/1980, file 583.

Il en résulte que la préoccupation fondamentale de l'Italie ne réside pas dans le principe de l'élargissement, mais dans les modalités selon lesquelles il sera effectué. [...]²⁰

Anche a detta di Roma, il rischio da evitare con maggiore attenzione consisteva quindi nel procedere in modo affrettato, accomunando contesti troppo difformi tra loro. Viceversa, proprio lasciando a sé stante la trattativa con la Grecia si sarebbe potuta gestire meglio una situazione potenzialmente dannosa non solo per l'intera Comunità, ma ancora più per gli interessi nazionali italiani.

Soprattutto in virtù del suo precedente incarico al Ministero dell'agricoltura nel governo nazionale, era già evidente anche al neocommissario Natali come l'ingresso della Grecia sul piano economico avrebbe portato nei Nove un nuovo concorrente sul mercato dei prodotti agricoli tipici dell'area mediterranea; una concorrenza che nel caso italiano poteva dirsi a buon titolo diretta ed "agguerrita". Solo all'interno del quadro Pac l'arrivo nel Mercato comune dell'economia agricola greca avrebbe pertanto potuto essere se si vuole "imbrigliato", in una situazione che paradossalmente poteva rivelarsi migliore in molti suoi aspetti, se paragonata al regime di associazione allora vigente da oltre un quindicennio. Più di ogni altra considerazione, erano in realtà il volume e la portata tutto sommato contenuti dell'economia ellenica a rappresentare in ogni caso un elemento di relativa sicurezza per i membri, mediterranei o meno, della Ce. Una situazione che, se poteva avere qualche punto di contatto con il caso portoghese nel frattempo sovrappostosi – e non a caso evocato, come si è detto, in toni polemici da Konstantinos Karamanlis –, non era affatto paragonabile a quella per esempio della Spagna, il cui negoziato si preannunciava già allora, come si vedrà nel prossimo capitolo, il più complesso. Anche per Natali cominciò presto il classico periodo del *tour* delle capitali europee, tra i primi gesti successivi all'assunzione dell'incarico. A differenza dei precedenti di Edoardo Martino o di Malfatti, più vicini temporalmente, in questo caso però ad essere interessate subito non furono Parigi, Bonn o Londra, ma le capitali degli Stati candidati, al pari di quanto fatto dal suo diretto predecessore Scarascia Mugnozza nell'estate del 1972.

Atene fu la prima ad essere visitata dalla delegazione ufficiale di *Palais Berlaymont*, tra il 12 e il 14 maggio 1977²¹. In quell'occasione venne ribadita dal commissario italiano la presenza di un generale clima collaborativo nei colloqui fin lì condotti, che avrebbe dovuto essere rafforzato ulteriormente anche in virtù della messa in opera, prevista in quelle settimane, di un Servizio

20 AHCE, BAC 250/1980, file 583, *L'Italie face à l'Élargissement de la Communauté*, nota interna della *Direction General des Relations Exterieurs*, Bruxelles, le 11 février 1977.

21 L'episodio è riportato in varie versioni. Si veda in AHCE, BAC 250/1980, file 606, *Mr. Natali's official visit to Athens on 12-14 May*, Bruxelles, 17th May 1977, *Rapport sur les rencontres du Vice-Président Natali avec le Gouvernement hellénique*, Bruxelles 18 mai 1977. Di rilievo le considerazioni più di ordine politico che Natali espresse al presidente Jenkins in AHCE, BAC 250/1980, file 606, *Note for President Jenkins-Visit to Mr. Karamanlis*, Bruxelles 18th May 1977.

interdipartimentale da lui voluto, preposto ad affrontare i differenti dossier dell'allargamento, da quelli istituzionali a quelli più "tecnici", industriali ed agricoli su tutti. Natali confidava di poter avere una prima visione d'insieme di tutti i problemi sul tavolo entro l'estate. Era però la controparte greca a manifestare alcuni malumori in quei giorni, tramite lo stesso capo del governo²².

At the end of my tour of talks and visits in Athens, Mr. Karamanlis asked me to visit him on May 14, after his return from Paris.

He started out by giving his view on European independence as a political objective, to which all European leaders should contribute. He regarded European independence from U.S. as an especially urgent task.

He asked me five times in the course of the conversation to convince the Commission to the need of an acceleration in the negotiations. I replied by calling his attention to the responsibility of the Council.

He turned then to the French and German position. His talks with Mr. Giscard d'Estaing had made clear to him that the reason of the French coolness was due to the 1978 elections. [...] [Karamanlis] would certainly understand that the technical obstacles, I had meanwhile been mentioning, were on the way.

Yet, he would not accept the tactics of presenting those obstacles as a means to delay the entry of Greece in the E.C.

Ferma restando la convinzione di una sempre più auspicata autonomia delle Comunità da Washington, Atene insomma imputava l'improvviso rallentamento nelle procedure avviate e i vari problemi emersi in quei primi mesi di vero negoziato ad una politica attendista portata avanti dal *Quai d'Orsay* e dalla stessa presidenza francese, suoi principali sponsor, prima degli appuntamenti elettorali della primavera seguente, facendo di conseguenza pressioni sulla Commissione tramite Natali affinché non si perdesse tempo prezioso. La laconica replica del commissario italiano rimetteva in effetti in campo il vero motore decisionale, intergovernativo, dell'Europa, cui tutte le strutture di Bruxelles dovevano sottostare. Da non trascurare il dato per cui la visita in Grecia di un esponente così di rilievo della Commissione avesse peraltro rinfocolato critiche e preoccupazioni da parte della Repubblica turca, espresse nei giorni seguenti a Natali per mezzo dell'ambasciatore di Ankara presso le Ce, Saragioglu²³. Una svolta importante

22 AHCE, BAC 250/1980, file 606, *Note for President Jenkins-Visit to Mr. Karamanlis*, Natali to Jenkins, Bruxelles 18th May 1977.

23 «[...] By giving Greece the impression of being "protected" by her accession to the Treaty of Rome, the Community was already indirectly, and inadvertently, making such a mistake. Personally, the Ambassador said that he was convinced that Greece had asked the accession to the Community, far from being driven by any European ideal, and exclusively in order to strengthen her position in present and future controversy and conflicts with Turkey. [...]» in AHCE, BAC 250/1980, file 606, Natali, *Note for President Jenkins*, Bruxelles, 18th May 1977. Una visione d'insieme sulle lunghe relazioni tra Ce e Turchia nella fase immediatamente precedente a questa è offerta tra le altre da E. Calandri, *A special relationship under strain: Turkey*

che seguì di lì a poco fu proprio l'avvio dei lavori dei Servizi interdipartimentali il 10 giugno, alla cui realizzazione, come visto poc'anzi, Natali aveva consacrato la maggior parte del lavoro a *Palais Berlaymont* nei suoi primi mesi di incarico. Pur non volendo anticipare temi che saranno affrontati diffusamente in seguito, è utile riportare qui alcuni passaggi significativi del suo intervento di apertura in quella circostanza²⁴.

[...] A ces effets, j'estime que le groupe devra s'attaquer d'urgence aux deux questions suivantes:

- suite à donner à l'étude effectuées par le groupe inter-services chargé de rédiger le "Bilan de la Politique Méditerranéenne de la Communauté";
- poursuite des travaux concernant l'Avis relatif à la demande d'adhésion du Portugal, sur la base de la mission d'information [...]

Pour ce qui est au premier point, il s'agit sans aucun doute de la priorité parmi les priorités. Il est clair en effet qu'actuellement les Etats membres, qui sont demandeurs dans ce domaine, s'attendent à recevoir une certaine satisfaction, au moins au niveau de propositions de la part de la Commission.

En l'absence de telles proposition, ils pourraient prendre des attitudes négatives dans d'autres secteurs. [...]

[...] Il faut éviter à tout prix que les solutions proposées pour résoudre les problèmes de nos régions méditerranéennes puissent dans le future être à l'origine d'autres difficultés pour la Communauté élargie à Douze. [...]

Come spesso avviene quando si tratta di materia comunitaria, mancava ancora un bilancio generale delle politiche varate pochi anni prima, indispensabile per capire quali sarebbero state nel dettaglio le difficoltà date dalla futura presenza di un nuovo protagonista sulla scena europea; uno studio che proprio il gruppo di lavoro creato dal vicepresidente italiano avrebbe stimolato per esigenze di servizio, ma che sarebbe rimasto come dato statistico utile anche per il varo di nuovi strumenti normativi. Nel frattempo, la situazione nel contesto greco non aveva conosciuto particolari evoluzioni, restando sempre fortemente condizionata dalla realtà internazionale. La scomparsa di Makarios III e la sua sostituzione con Spyros Kyprianou a Cipro non avevano permesso un reale disgelo nelle relazioni greco-turche, come era prevedibile. Le elezioni anticipate convocate da Karamanlis per novembre avrebbero infatti confermato al potere la compagine governativa moderata di Nuova democrazia, pur marcando un significativo avanzamento del Pasok di Andreas Papandreu²⁵.

and the EEC 1963–1976, in "Journal of European Integration History", XV, 2009, vol. 1, pp. 57-77.

24 *Projet d'intervention du M. Natali, vice-président de la Commission, lors de la 1ère réunion du groupe inter-services sur "les problèmes de l'élargissement"* in AHCE, BAC 250/1980, file 583, Bruxelles, le 10 juin 1977.

25 Per tutta questa fase si rinvia alla valida sintesi di R. Clogg, *Storia della Grecia moderna. Dalla caduta dell'Impero bizantino ad oggi*, Bompiani, Milano 1996, in particolare alle pp. 200-206, e a

Sul fronte comunitario la seconda parte del 1977 e l'inizio dell'anno seguente videro proseguire i colloqui del commissario democristiano e della sua *task force* con le varie cancellerie europee coinvolte²⁶. All'indomani del cosiddetto "Fresque" voluto da Jenkins in settembre per mettere in luce i principali nodi politici da affrontare nel suo mandato, *in primis* sull'"apertura a Sud", restavano da vincere gli ultimi dubbi, espressi in primo luogo da parte britannica, sull'ingresso di Atene e degli altri candidati nel club europeo. A fugare in parte le ansie del governo ellenico arrivò poi la vittoria delle forze moderate che appoggiavano Giscard d'Estaing alle elezioni francesi del 12 marzo 1978, che, riuscendo per il momento ad arginare l'ascesa dei socialisti di Mitterrand, consentì alla diplomazia del *Quai d'Orsay* di proseguire nell'appoggio alle istanze elleniche, di sponda con la Germania Federale di Schmidt²⁷.

In realtà, dalla documentazione disponibile sembra emergere come l'attenzione in quelle settimane non fosse rivolta tanto ad est e alla Grecia, quanto più alla situazione portoghese, segnata com'era dall'estrema difficoltà finanziaria vissuta da Lisbona, di cui si dirà in seguito²⁸. A preoccupare la Commissione era in ogni caso la disponibilità, tutta da sondare, di un futuro trasferimento di risorse da parte dei Nove verso i tre candidati, ipotesi che era stata accompagnata da quella di una creazione di un fondo di sostegno *ad hoc*, subito contestata in sede Coreper soprattutto dalla rappresentanza di Bonn²⁹. Non va dimenticato inoltre come il successivo sovrapporsi delle trattative aperte da Lisbona e Madrid fosse sempre foriero di problemi in merito alle tempistiche complessive della questione allargamento. Da parte europea era questo un tema ricorrente, che Natali dovette più volte affrontare, ribadendo a oltranza – anche nelle visite periodiche che cominciò a intraprendere nei paesi iberici – come fosse ferma intenzione sua e di Jenkins che i negoziati seguissero strade parallele sì, ma distinte. Rappresentativa del clima che metteva spesso in contrasto in particolare Atene e soprattutto Madrid nella dialettica con Bruxelles su questo punto fu una delle numerose interviste concesse dal commissario italiano in quel periodo alla stampa spagnola, e in particolare ad uno dei maggiori quotidiani madrileni, "El

E. Karamouzi, *Greece, The E.E.C. and the Cold War. 1974-1979. The Second Enlargement*, Palgrave MacMillan 2014, pp. 117-143.

26 AHCE, BAC 250/1980, file 752, 754, 755.

27 Su questi temi si rimanda a J.J. Chevallier-G. Carcassone-H. Duhamel-J. Benetti, *Histoire de la Cinquième République 1958-2015*, Dalloz, Paris 2015.

28 AHCE, BAC 250/1980, file 752, *Progetto di intervento del vicepresidente Natali*, Bruxelles 24 novembre 1977.

29 AHCE, BAC 250/1980, file 752, *Nota-Trasferimento di risorse ai paesi candidati all'adesione*, Bruxelles 21 novembre 1977. Nella riunione del Coreper dell'8 novembre anche la delegazione francese, tramite l'ambasciatore De Nanteuil, non aveva peraltro mancato di sollevare critiche verso l'operato di *Palais Berlaymont*, dal suo punto di vista colpevole di comunicazioni tardive e di non fornire un adeguato quadro d'insieme sulla situazione, specie per i candidati iberici. In AHCE, BAC 250/1980, file 752, *Position du gouvernement français en matière d'élargissement*, s.d., presumibilmente del dicembre 1977.

País”. Dopo aver ipotizzato un calendario di massima, che fu poi quello effettivamente rispettato, venne dato risalto a questo genere di riflessioni³⁰.

[&] EL PAÍS preguntó a Natali si no era excesivamente largo el plazo entre la firma (mediados de 1979) y el ingreso, año y medio después. El responsable de la política de ampliación de la CEE respondió que se trataba de un calendario provisional que tenía en cuenta el anterior proceso de ampliación de la CEE de los seis a la actual de los nueve. «No hay que olvidar que es necesario un plazo razonable para que los parlamentos nacionales aprueben los tratados.» Por parte griega, en Atenas, sostenían hace unas semanas que la fecha tope debía ser enero de 1980. Si, actualmente, la Comisión Europea avanza un calendario que va hasta el 1 de enero de 1981, puede ser en virtud de una aproximación entre la fecha del ingreso de Grecia y el de España y Portugal (¿enero de 1982?), que llegaría en el espacio de un solo año. De esta forma, el ingreso de los griegos coincidiría, prácticamente, con la firma de los tratados con España y Portugal, evitando una negociación España-CEE, con Grecia como Estado miembro de pleno derecho. Madrid nunca ha ocultado que la negociación España-CEE debe realizarse con la actual comunidad de los Nueve [&].

Tutti insomma avevano fretta di entrare in Europa, e di farlo se possibile nella posizione di maggiore vantaggio relativo, anche rispetto agli altri candidati. Considerazioni di questo tenore proseguivano nel corso dell'articolo, fino a toccare il tasto dolente della durata prevista dei periodi transitori, specie per l'applicazione della normativa in materia agricola, che l'Italia avrebbe voluto la più lunga possibile, temendo non soltanto l'invasione dell'olio greco nel Mec, ma soprattutto, e qui si inseriva una polemica neanche troppo velata, il conseguente aprirsi all'Europa e al mondo della produzione spagnola, potenzialmente in grado di non avere rivali in termini quantitativi³¹.

Varie occasioni per stilare bilanci provvisori del negoziato che avrebbe dovuto traghettare l'Europa da nove a dieci e in prospettiva a dodici membri furono fornite a Natali nel corso dai suoi periodici ritorni sulla scena pubblica nazionale, che al pari dei suoi predecessori il politico abruzzese non trascurò mai, neanche dopo il suo approdo a *Palais Berlaymont*. Una presenza che assumeva una rilevanza maggiore se non si trascura di considerare il clima particolarmente drammatico, a livello sociale e politico, che si poteva respirare nel paese in quel periodo. Al tradizionale appuntamento della *Festa dell'Amicizia*, organizzata dalla Democrazia cristiana abruzzese per i primi di settembre del 1978, Lorenzo

30 R. Vilaro, *La Comisión Europea fija la entrada de Grecia en la CEE para el 1981*, in "El País", 27 ottobre 1978.

31 «No es ningún secreto que los italianos, únicos productores de aceite de oliva en la actual Comunidad-aparte cierta producción ínfima en el sur de Francia-, tan presionado a la Comisión Europea para lograr que la competencia real del aceite de oliva griego no sea completa hasta 1989. Sobre todo porque después, el aceite de oliva griego vendrá el español, con su potencial de primer productor mundial. [...]». *Ibid.*

Natali ebbe modo con i suoi interventi di ritornare più volte su alcuni passaggi del suo pensiero già espresso in tema di Europa, e di politica italiana³². In un ragionamento che teneva assieme i principali nodi politici sul tavolo comunitario (le prime elezioni europee, il rilancio dell'Unione economica e monetaria, l'allargamento a Sud) venivano chiaramente messi in luce i problemi che quest'ultimo avrebbe comportato, sul piano degli squilibri politici ancor più di quelli, già noti, sul fronte economico e industriale. Su tutti, il commissario italiano evidenziava le incomprensioni già emerse con fragore tra Ce e Turchia in merito all'ingresso della Grecia, e, sul più lungo periodo, quelle che avrebbero potuto arrivare in un secondo momento, quando l'entrata di Spagna e Portogallo avrebbe molto probabilmente complicato i rapporti con alcuni Stati africani. Al di là delle dispute commerciali, era questo un riferimento implicito al Regno del Marocco per quanto riguardava la lunga controversia che lo aveva visto contrapporsi alla Spagna per il Sahara occidentale – e con le ex colonie portoghesi, da poco re-sei indipendenti³³. Se queste erano le criticità, Bruxelles aveva da parte sua già delineato al Consiglio la via per un loro superamento, che passava ancora una volta per un completo rafforzamento dell'identità politico-istituzionale delle Comunità, da raggiungere proseguendo il percorso verso l'unificazione politica, di cui le elezioni previste per l'anno seguente avrebbero dovuto rappresentare solo il primo tassello.

In definitiva, era il rischio di un allentamento dei legami, di una sorta di “diluizione” della solidarietà comune a fronte della troppa “estensione” della nuova Europa il pericolo da scongiurare al più presto. Certo, l'Unione politica poteva essere intesa come un obiettivo a dir poco chimerico nella temperie di allora, e dunque sul più breve termine si potevano affrontare le difficoltà con misure che rientrassero nel più ordinario orizzonte operativo della Commissione, ad esempio chiedendo ai Nove un aumento del bilancio comune per poter attuare politiche redistributive e di compensazione tra i membri. Passando poi dalla dimensione comunitaria a quella nazionale, la ridefinizione di un'Europa con un baricentro più spostato a meridione non avrebbe potuto escludere lo stesso Sud Italia. Per le regioni meno sviluppate del paese, al contrario, Natali vedeva necessario un coinvolgimento da parte delle istituzioni sempre maggiore verso l'opinione pubblica, sul piano culturale e della riscoperta del senso stesso della Comunità – prima ancora che sul

32 ASUE, Fondo Lorenzo Natali (LN), LN-1, Interventi alla Festa dell'Amicizia di Pescara e L'Aquila, *La sfida dell'ampliamento della Comunità*, Pescara, 4 settembre 1978, pp. 1- 7.

33 Il sanguinoso processo di decolonizzazione nelle nuove repubbliche di Angola e Mozambico, segnate dalle lunghe guerre civili di quegli anni, non poteva di certo facilitare, almeno in quella prima fase, il dialogo tra questi nuovi soggetti e la Comunità di cui proprio l'ex dominante aspirava a far parte. Su questi temi si rinvia in generale al recente volume di G. Laschi, *Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, il Mulino, Bologna 2015. Utile anche la lettura di G. Garavini, *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Le Monnier, Firenze 2009.

dato economico od occupazionale. Parole che anticipavano in parte lo spirito che avrebbe sorretto il varo dei futuri Progetti integrati mediterranei, allora in fase di preparazione, di cui si dirà nei capitoli seguenti.

Gli stessi temi vennero poi affrontati ad alcune settimane di distanza, auspice stavolta il congresso organizzato a Roma dalle Camere di commercio dei Nove³⁴. In particolare, Natali ebbe modo di tornare in quella fase sulla centralità che avrebbe assunto l'avvio del Sistema monetario europeo, che il Consiglio stava deliberando proprio nello stesso periodo, e che, come è noto, sarebbe entrato in vigore nella primavera seguente³⁵. Proprio il varo dello Sme non poteva che rientrare in quella logica di ritrovata volontà collaborativa, anche in tema di bilancio comune e di solidarietà interna e verso l'esterno, auspicata più volte dal commissario italiano sin dall'inizio del suo mandato, tanto nelle occasioni pubbliche quanto nelle riunioni riservate o nei colloqui tenuti durante le varie visite istituzionali.

L'accelerazione decisiva all'accordo tra Atene e Bruxelles fu appunto impressa proprio sul finire del 1978, dopo che oramai erano trascorsi quasi tre anni tra conversazioni informali e veri e propri negoziati diplomatici, e appena prima che partisse formalmente l'*iter* di adesione della Spagna, nel febbraio 1979³⁶. La scelta di anticipare l'apertura delle discussioni formali tra Madrid e Bruxelles il 5 febbraio 1979, a negoziato ellenico non ancora del tutto terminato, fu infatti dettata anche dalla volontà di non urtare il governo di Adolfo Suárez, che non intendeva dialogare con la Grecia già membro attivo delle Ce. Scartata definitivamente l'ipotesi del varo di un periodo di cosiddetta "preadesione", pure affacciata, che avrebbe rappresentato un precedente difficile da gestire in primo luogo sul piano giuridico, la soluzione che venne trovata da Natali e dai tecnici della Commissione per diluire tutte le problematiche soprattutto organizzative e di bilancio Pac fu quella dell'allungamento del periodo transitorio fino a sette anni per la piena regolamentazione del comparto agricolo, e di cinque anni per quanto concerneva la ricezione della più generale normativa comunitaria in merito all'importazione e alla circolazione dei beni sul mercato interno. Si

34 ASUE, LN-1, *L'Allargamento della Comunità economica europea*, intervento al Congresso europeo delle Camere di commercio, Roma, 4 dicembre 1978 (erroneamente indicata la data del 14 dicembre in sede di inventario).

35 Sullo Sme si può ancora consultare l'analisi di uno dei protagonisti di quella stagione: T. Padoa-Schioppa, *L'Europa verso l'Unione monetaria. Dallo SME al trattato di Maastricht*, Einaudi, Torino 1992. Per un quadro più sintetico si rimanda a E. Bussière-I. Maes, *Economie et monnaie. Nouveaux défis et nouvelles ambitions*, in *La Commission Européenne*, pp. 312-318.

36 La maggior parte dei round negoziali tra le delegazioni della Commissione e greca si svolse tra 1977 e 1978, toccando tutti gli *acquis communautaires*. Si veda ad esempio ASUE, *Ségrétaire Général de la Commission (CEUE_SEGE)*, CEUE_SEGE-COM (1978)0225, *Propositions concernant l'adhesion de la Grèce à la C.E.E.A.* Sull'andamento delle discussioni e l'accelerazione impressa dalla presidenza tedesca del Consiglio del giugno-dicembre 1978, si veda E. Karamouzi, *Grèce, The E.E.C.*, pp. 144-169.

trattava pertanto di termini significativamente più ampi di quanto avevano potuto usufruire in precedenza gli stessi paesi nordici, segnale evidente di come si intendesse attribuire al secondo allagamento un valore politico preminente, molto più che in passato, d'altra parte alimentando con questo le speranze degli altri Stati in attesa di essere ammessi nelle Ce.

Di pari passo si era nel frattempo realizzato un riavvicinamento tra Washington ed Ankara, i cui rapporti recenti avevano per forza di cose risentito dell'*affaire* cipriota. In agosto era infatti terminato il regime d'embargo parziale delle forniture d'armamenti alla Turchia che gli Stati Uniti avevano imposto all'indomani dei fatti del luglio 1974³⁷. Non sembra azzardato interpretare questa apertura come parte dell'ampio disegno di stabilizzazione del "grande Medio Oriente" voluto dall'amministrazione Carter in quella fase, che allargando la visuale sarebbe culminato di lì a poche settimane con la conclusione degli accordi di Camp David³⁸. La normalizzazione delle relazioni tra Usa e Repubblica turca avrebbe finito d'altra parte per rinfocolare le posizioni critiche di Atene nei confronti dell'alleato d'oltre Atlantico, spingendo ulteriormente il governo greco a ricercare il prima possibile la chiusura dell'accordo con i Nove delle Ce, a loro volta stimolati da quest'azione³⁹.

Alla firma del trattato di Atene il 28 maggio 1979 il gabinetto comunitario guidato da Roy Jenkins arrivava così al suo risultato di maggior peso politico in campo internazionale. La Repubblica greca, dal canto suo, giungeva al coronamento di un percorso cominciato in sostanza alle origini stesse dell'Europa unita, due decenni prima. Seguì a partire dal giugno 1979 l'*iter* delle ratifiche dei vari parlamenti nazionali, completato nel breve volgere di alcuni mesi⁴⁰. A suggellare il ritorno della Grecia su un piano di pari dignità con i maggiori protagonisti della scena internazionale avvenne anche il reintegro di Atene, nel corso del 1980, nelle strutture di comando dell'Alleanza atlantica⁴¹.

37 R. Clogg, *Storia della Grecia moderna*, pp. 202-203.

38 Riguardo al dialogo di pace tra Israele ed Egitto dell'estate 1978 si può consultare per una prima analisi T.G. Fraser, *Il conflitto arabo-israeliano*, il Mulino, Bologna 2009, in particolare per le pp. 130-136, corredato da un ampio apparato bibliografico. Molto utile su questi argomenti anche la lettura di C. Vercelli, *Storia del conflitto israelo-palestinese*, Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 173-177.

39 A questo proposito si deve segnalare il viaggio a Washington compiuto da Natali e il suo gruppo di lavoro tra il 24 e il 28 febbraio 1979, che prevede tra l'altro un colloquio riservato con l'allora Consigliere per la sicurezza nazionale statunitense Brzezinski, di cui purtroppo non è stato possibile reperire alcuna documentazione di rilievo. Si veda comunque traccia del viaggio in AHCE, BAC 250/1980, file 1063.

40 Il primo Parlamento a ratificare il trattato fu quello greco, il 28 giugno 1979. Uno spaccato interessante delle dinamiche interne alla politica greca sul lungo periodo è offerto da S. Verney, *From Special Relationship to Europeanism: PASOK and the E.C. (1981-1989)* in R. Clogg (ed) *Greece 1981-1989: the Populist Decade*, MacMillan London 1993, pp. 326 e ss.

41 A. Varsori, *L'Occidente e la Grecia*, p. 77.

3.4 Una solidarietà da ritrovare

Tutto ciò poteva far sì che il 1981 che stava aprendosi rappresentasse già un passaggio di rilievo nella esperienza fin lì condotta dal politico italiano alla Commissione, dovuto all'approssimarsi innanzitutto della scadenza dell'esecutivo Jenkins, e, di contro, dal consolidarsi della leadership di Margaret Thatcher del governo britannico, che così tanto avrebbe influito sul decorso delle vicende del Vecchio Continente. Lorenzo Natali tornò spesso in Italia nel corso dell'estate del 1980, intervenendo in occasioni pubbliche di varia natura sui temi di stretta attualità della politica europea e nazionale; discorsi di cui restano numerose testimonianze negli archivi fiorentini⁴².

Un concetto che trovò spesso espressione nelle sue parole proprio in quella stagione fu quello di "solidarietà" che, secondo la sua visione, avrebbe perso di senso e valore politico se non applicato – prima che ai nuovi aderenti o nei confronti dei paesi del gruppo Africa-Caraibi Pacifico – all'interno dei componenti dell'Europa⁴³.

[...] Ancora recentemente autorevoli personalità politiche europee hanno teorizzato l'ineluttabilità ma anche la desiderabilità di una Europa a due velocità, di un'Europa cioè dotata di alcuni paesi forti e solidamente organizzati attornati da una cintura di altri paesi più deboli, e quindi incapaci di stare al passo col nucleo forte della Comunità. Bisogna resistere a questo disegno dimostrandone prima di tutto la grettezza. Non è scritto da nessuna parte che lo sviluppo europeo debba andare in questa direzione. Ci si andrà solo se i paesi più prosperi si rinchiudono in un miope egoismo, e si rifiutano di aiutare i paesi del sud Europa a modernizzare le loro strutture economiche e sociali. Ecco allora tutta l'importanza che assume la battaglia che è appena iniziata sull'aumento delle risorse finanziarie comunitarie e sulla redistribuzione della sua spesa. Quest'ultima va certamente corretta onde evitare certi eccessi della spesa agricola, ma il vero nodo è l'aumento delle risorse di bilancio della Comunità per permettere il varo di politiche strutturali che sostengano gli sforzi dei paesi meno prosperi. [...]

Anche se mai esplicitato in questa occasione, il riferimento non poteva che andare alle posizioni che da diversi mesi andava assumendo la nuova leadership *Tory* emersa dalle recenti elezioni politiche britanniche, antesignane delle ennesime battaglie che avrebbero contraddistinto il riordino e il rifinanziamento della Politica agricola comune nel primo scorcio degli anni ottanta. Uno scontro

42 Di particolare rilievo per esempio i due interventi *I parlamentari DC per una politica di potenziamento e allargamento della CEE*, e *Gli effetti dell'allargamento Cee sull'agricoltura e sull'economia meridionale*, tenuti entrambi a Roma rispettivamente il 29 luglio e il 12 settembre 1980. In ASUE, LN-2.

43 ASUE, LN-2, *Intervento del vicepresidente Natali alla tavola rotonda "Unità politica, integrazione economica, Mezzogiorno e Mediterraneo nell'Europa comunitaria"*, in occasione della Festa dell'Amicizia. Salerno, 4 ottobre 1980.

che avrebbe marcato tutta l'ultima fase dell'esperienza del vicepresidente Natali presa qui in considerazione, e che, come si vedrà, non potendo essere risolto in quel momento avrà modo di tornare ciclicamente negli anni a venire⁴⁴. Si è così visto come la nascita della Comunità a Dieci il 1° gennaio 1981 si possa ritenere più di ogni altro caso il traguardo di un percorso di lunga durata, benché accelerato molto nell'ultimo tratto, piuttosto che il successo dell'operato di un singolo commissario, ancorché di rilievo. Proprio l'esperienza del primo quadriennio a *Palais Berlaymont* avrebbe confermato Natali nelle deleghe agli allargamenti nella nuova Commissione Thorn (1981-1985) in procinto di insediarsi negli stessi giorni. Certamente maggiore sarebbe stato il contributo che Lorenzo Natali avrebbe dato nel completamento del cosiddetto “allargamento mediterraneo”, nel contesto di un negoziato che questa volta sarebbe stato incaricato di seguire addirittura dalle sue fasi per così dire “embrionali” e fino all'atto della firma, giunta agli albori della stagione dominata da Jacques Delors, otto anni più tardi.

3.5 Tra ambiente e nuova politica di sicurezza nucleare

Come accennato in precedenza, la politica ambientale fu uno dei dossier di cui fu incaricato il neocommissario italiano nei suoi primi quattro anni a Bruxelles, ereditando le deleghe ricoperte tra 1973 e 1976 da Scarascia nel quadro della Commissione Ortoli. Dalla documentazione disponibile non sembrano emergere con chiarezza gli elementi che avrebbero deciso per tale assegnazione di incarichi. Come è intuibile, la composizione del gabinetto si giocò come sempre in questi casi sulla complessa armonizzazione di istanze personali e altre più strettamente politiche, sul filo degli equilibri tra governi, schieramenti partitici e aree geografiche della Comunità, di cui il presidente designato doveva tenere conto ineluttabilmente, al di là dei suoi intendimenti personali⁴⁵.

È ipotizzabile che la scelta fosse ricaduta su Lorenzo Natali per garantire al governo Andreotti quella continuità che, stante la mancata riconferma di Carlo Scarascia Mugnozza, non si poteva esprimere se non nelle funzioni assegnate al commissario italiano. Bisogna inoltre considerare la particolare affinità

44 Al di là dell'interesse suscitato, in tema di storia dell'integrazione, dalle altalenanti relazioni tra Regno Unito e Comunità europea negli undici anni segnati dalla permanenza di Margaret Thatcher alla guida del governo di Londra, in realtà non sono numerose le pubblicazioni che si dedicano esclusivamente a questo specifico tema. Per una lettura di lungo periodo sulla politica britannica in Europa in quella fase si rinvia pertanto a S. Wall, *A Stranger in Europe. Britain and EU from Thatcher to Blair*, Oxford University Press, Oxford 2008. Sul *thatcherismo* in genere e le sue conseguenze anche in ambito nazionale si vedano invece G. Fry, *The politics of the Thatcher Revolution: an interpretation of British politics 1979-1990*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008 e il recente L. Valent, *La “Lady di ferro”. Margaret Thatcher tra politica interna e politica estera (1979-1990)*, FrancoAngeli, Milano 2022.

45 Si veda in N.P. Ludlow, *Roy Jenkins and the European Commission Presidency. 1976-1980. At the Heart of Europe*, Palgrave MacMillan 2016, in particolare pp. 65-82.

con le deleghe in questione dell'ex ministro dell'agricoltura, di fatto titolare di questioni ambientali – si è richiamato in precedenza il suo ruolo pionieristico nella tutela della fauna all'interno dei parchi nazionali – fino all'istituzione del Ministero preposto, giunta soltanto nel 1986⁴⁶. Non essendo possibile assegnare nuovamente il pacchetto dell'agricoltura ad un politico italiano, sembrava insomma questa la soluzione più efficace. E in tale quadro molto della futura attività di Natali si innestava sull'importante lavoro svolto dal suo predecessore, il primo ad occuparsi di questa materia a livello comunitario. Vale quindi la pena richiamare in questa sede tale punto di partenza, anche per meglio comprendere lo sviluppo delle politiche di tutela ambientale almeno fino alla direttiva Seveso del 1982.

Nel riordino dei primi giorni del 1973 sotto la nuova Commissione Ortolì, le politiche di tutela dell'ambiente erano infatti state assegnate al commissario italiano Scarascia Mugnozza, non senza che questo destasse peraltro qualche perplessità o resistenza da parte del diretto interessato, che avrebbe preferito mantenere il controllo della Politica agricola comune. La scelta del nuovo presidente francese di *Berlaymont* di inserire queste particolari deleghe all'interno dell'esecutivo dei Nove poteva definirsi il segnale più manifesto di una sensibilità oramai pienamente emersa tanto in seno all'opinione pubblica dell'Europa occidentale quanto all'interno degli stessi ambienti istituzionali nazionali e comunitari, che erano pertanto chiamati a recepirla e a farla propria in veste ufficiale. Quanto alla designazione per questo compito, in particolare, del vicepresidente italiano, va forse ricordato a questo punto come non si trattasse di una scelta del tutto casuale, e dettata in sostanza dall'aver già sistemato le caselle più di prestigio della Commissione, come a prima vista si sarebbe portati a pensare. In realtà, Carlo Scarascia Mugnozza aveva da tempo mostrato una particolare sensibilità verso questi temi, che lo avevano già interessato in passato, complice la sua tradizionale affinità con il mondo della produzione agricola. A lui si deve infatti una pubblicazione se si vuole alquanto precoce considerati questi argomenti, che venne data alle stampe già nel 1970, quando sedeva ancora alla presidenza della Commissione politica del Parlamento europeo, e che era tuttavia il risultato di un mandato politico molto più ampio⁴⁷. Pochi mesi prima Scarascia era infatti stato designato dal governo italiano, e segnatamente dal ministro degli esteri Moro, per la presidenza della delegazione italiana alla Conferenza Nato sui problemi ambientali e le loro ricadute in termini di sicurezza collettiva del mondo occidentale.

46 Il Ministero dell'ecologia sarebbe nato con il primo governo Craxi del 1983, e in seguito strutturato come Ministero con portafoglio, cambiando anche denominazione.

47 C. Scarascia Mugnozza, *Problemi della società moderna. Trattazione in sede internazionale e azione italiana*, s.e., Roma 1970. Una copia è rintracciabile in ASUE, CSM-24 “*Comité interministeriel pour le problème de l'environnement (placé sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères)*”.

L'impegno del politico brindisino per la causa ambientalista era proseguito nello stesso periodo in una veste istituzionale ancora più alta, avendo Aldo Moro puntato nuovamente su di lui per guidare i lavori preparatori del comitato italiano a quella che sarebbe divenuta la Conferenza delle Nazioni unite di Stoccolma del giugno 1972. Lo sviluppo di una politica in materia ambientale in sede Ce si configurava in effetti come uno dei tratti caratterizzanti della stagione presa in esame, ed è stata non a torto definita come una delle “zone grigie” dell'integrazione europea, avviata abbastanza *in sordina*, per dire così, e non inserita ufficialmente nei trattati sin lì siglati, ma poi affermatasi, specie in seguito all'Atto unico del 1987 e a Maastricht, come uno dei capisaldi della politica comunitaria⁴⁸. La parte di questa lunga storia che qui interessa più da vicino sarà necessariamente la prima, sovrapponibile a quella che può dirsi per brevità la sua fase istruttoria⁴⁹.

In realtà, l'attenzione a questi temi non risultava del tutto nuova nemmeno ai palazzi di Bruxelles. Un primo momento d'avvio ideale si era avuto, al pari di tanti altri, ancora all'Aja a fine 1969, al cui vertice si era cominciato col prendere almeno coscienza di problematiche simili. Sin dal 1970-1971, era stato principalmente Altiero Spinelli, nella sua veste di commissario all'Industria del gabinetto Malfatti, a farsi carico dell'istituzione di alcuni gruppi di studio sulla materia, come il *Gruppo ambiente*. La stessa Commissione Malfatti aveva infatti indirizzato, già nel luglio 1971, una comunicazione al Consiglio Ce per sollecitare l'armonizzazione legislativa anche in questo inedito settore della tutela ambientale, che proprio allora si stava facendo strada nei sistemi normativi dei Ser⁵⁰. Anche in campo europeo, il vero spartiacque fu però rappresentato dal 1972, e dalle dirompenti tesi enunciate dagli autori di *The Limits of Growth* e dal *Club di Roma*, che trovarono nel presidente *ad interim* Sizzo Mansholt, pur con alcuni distinguo, uno dei loro più attenti estimatori, come ebbe modo di dimostrare anche all'appuntamento della riunione cilena dell'Unctad⁵¹. La Conferenza Onu sull'ambiente umano di Stoccolma, svoltasi nel giugno dello stesso anno, si rivelò poi, come è noto, fondamentale per la teorizzazione stessa del concetto di “sviluppo sostenibile”. Quanto il tema ecologico si fosse oramai imposto all'attenzione dei principali paesi europei fu dimostrato anche dall'inedita riunione a Bonn di

48 La definizione si deve a Christian Van de Velde, *Environnement et protection des consommateurs*, in *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution, 1973-1986*, p. 399.

49 Per una completa visione d'insieme sul progressivo delinearci di una politica di tutela dell'ambiente da parte delle istituzioni comunitarie si rimanda al volume di L. Scichilone, *L'Europa e la sfida ecologica. Storia della politica ambientale europea (1969-1998)*, il Mulino, Bologna 2008.

50 Ivi, pp. 47-53.

51 Traccia della documentazione preparatoria e degli interventi del presidente Mansholt alla sessione di Santiago del Cile dell'Unctad è confluita per continuità politica e cronologica nel fondo archivistico personale di Franco Malfatti. In ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti (FMM), FMM-38 “Troisième session de la CNUCED à Santiago du Chili, (février-juin 1972)”.

tutti i ministri dei Nove che avessero deleghe di tutela ambientale, indetta per lo stesso ottobre 1972, non appena concluso il vertice francese.

Influenzati inevitabilmente da questo clima, i nove membri delle Comunità europee finirono perciò col prendere formalmente impegno, proprio nella massima sede del *Sommet* autunnale di Parigi, ad elaborare una prima strategia comune in campo ecologico entro la metà del 1973.

Si trattava pertanto di un compito dalle tempistiche tanto ravvicinate da apparire a prima vista quasi irrealistiche, specialmente per chi avrebbe dovuto mettere concretamente in pratica questi intendimenti. Non a caso, nel ricevere queste nuove deleghe, Scarascia Mugnozza dovette far fronte anzitutto a problemi di mero ordine organizzativo, ricorrenti in materia europea, ma che a maggior ragione assumevano una inconsueta complicazione, dovendo impiantare *ex novo* una struttura burocratica.

Con buona pace delle sue richieste, soltanto nel 1981 si sarebbe potuta ottenere la creazione a Bruxelles di una vera e propria Direzione generale europea per l'Ambiente (la futura DG XI), affidata peraltro al successore di Natali, il commissario tedesco Karl Heinz Narnjes⁵².

Fino ad allora, per queste politiche i commissari all'ambiente e i loro collaboratori dovettero fare affidamento su un composito Servizio aggiunto, che comprendeva diversi funzionari provenienti dagli uffici più direttamente coinvolti, dagli Affari sociali al Mercato interno, con una struttura "orizzontale" e più leggera rispetto alla norma degli apparati bruxellesi. E forse fu proprio in virtù di una sua evidente "alterità" rispetto alle varie direzioni generali del *Berlaymont* che gli esordi di questa struttura vennero salutati, tra l'altro, da un relativamente alto grado di soddisfazione nei suoi componenti, che trova riscontro anche nelle testimonianze successive, spesso segnate anche da un certo sentimento nostalgico tipico nel rievocare la messa in piedi di qualunque progetto⁵³. Ad ogni modo, ad indicare che cosa si chiedesse a questi nuovi uffici, e ancor più cosa avesse in mente chi ne era stato posto alla guida, arrivò dopo appena pochi mesi dall'assunzione dell'incarico un convegno organizzato a Milano dall'Ente studi antinquinamento, al quale il neocommissario prese parte con un lungo intervento, dichiaratamente programmatico.

52 Questa scarsità di personale sufficiente per incardinare le nuove politiche, evidenziata da Scarascia sin dalle prime settimane, costituirà nondimeno una costante fino alla fine del suo mandato nel dicembre 1976, diventando un *refrain* in molte delle comunicazioni riservate intercorse tra lo stesso commissario democristiano e il presidente Ortolì. A titolo esemplificativo si rimanda alla missiva in ASUE, CSM-64, *Correspondance sur l'environnement, 1974*, Scarascia Mugnozza a François Xavier Ortolì, Bruxelles, le 25 juin 1974.

53 Sulla sensazione di estrema libertà goduta dal personale di questo nuovo Servizio rispetto alla media degli altri uffici bruxellesi si veda C. Van De Velde, *Environnement et protection des consommateurs*, pp. 396-397.

[...] Una politica in materia dell'ambiente deve porsi, secondo la Commissione, cinque obiettivi:

prevenire, ridurre, e per quanto possibile eliminare i danni provocati all'ambiente dall'inquinamento e dagli inconvenienti ambientali;
 assicurare una buona gestione delle risorse naturali;
 orientare l'espansione in funzione delle esigenze di qualità, mediante il miglioramento delle condizioni di lavoro e del quadro di vita;
 disciplinare la ripartizione geografica delle attività e dell'habitat e delle condizioni di trasporto per lottare soprattutto contro le conseguenze nefaste della crescente concentrazione della popolazione nelle città e della deruralizzazione;
 organizzare la collaborazione con gli Stati all'esterno della Comunità per ricercare soluzioni comuni ai problemi ambientali connessi allo sviluppo economico e industriale.

Proseguiva quindi Scarascia:

Questa politica deve ispirarsi ad un certo numero di principi. Questi principi, emersi soprattutto nel corso della conferenza dei Ministri per l'Ambiente di Bonn, sono 11. Darò particolare rilievo a quattro di essi, richiamandomi, per i rimanenti, ai documenti della Commissione.

in primo luogo, occorre evitare il formarsi di fonti di inquinamento o di nocività, [...] piuttosto che cercare in un secondo tempo, mediante misure repressive, di attenuare gli effetti nefasti delle decisioni prese [...];

i costi provocati dalla prevenzione e dall'eliminazione delle nocività devono essere sostenuti dall'inquinatore [...];

in terzo luogo, conviene ricordare che le soluzioni da apportare al problema dell'ambiente devono essere previste tenendo conto delle loro conseguenze sul piano internazionale [...];

Infine, [...] per ogni diverso tipo di inquinamento è opportuno il livello d'azione che meglio si adatta sia alla sua natura d'inquinamento sia alla zona geografica da proteggere [...].⁵⁴

Questo passaggio, in particolare, tra i molti altri spunti offerti da quest'occasione, assume una peculiare rilevanza dal momento che riesce a offrire una sintesi efficace anche dei metodi da applicare per il raggiungimento di questi obiettivi, mostrando in una parola la *visione* ispiratrice di questa nuova politica comunitaria. Le stesse linee di fondo si ritroveranno effettivamente enunciate e corredate da molti aspetti più specifici a poche settimane di distanza nel primo Programma di azione ambientale (Paa) messo a punto da *Berlaymont* già in primavera per il quadriennio 1973-1977, e presentato al primo Consiglio dei

54 ASUE, CSM-64, "Commissione politica ambientale 1972-1975", *Programma delle Comunità europee in difesa dell'ambiente*, Milano, 14-16 giugno 1973.

ministri dell'Ambiente delle Ce – altro segno dei tempi nuovi – e al Comitato economico e sociale dallo stesso Scarascia nel luglio seguente⁵⁵.

È da rilevare poi come fossero ribaditi altri elementi che contribuivano a rendere ancora più innovative queste linee programmatiche, a cominciare dalla loro trasversalità, rispecchiata appunto nella struttura organizzativa, e dal comprendere al loro interno politiche comunitarie già allora incardinate, e segnatamente la Pac, la politica industriale e commerciale comuni, la politica della concorrenza. E ancora veniva sottolineato dal vicepresidente Scarascia il carattere vincolante per i nove governi nazionali delle decisioni che avrebbe assunto d'ora in avanti il Consiglio delle Comunità su questi temi proprio su stimolo della Commissione, tanto in termini di regolamenti quanto in quelli di direttive; a testimonianza di come il problema di una legislazione e una prassi comuni davvero efficaci e difficilmente aggirabili fosse già all'epoca molto avvertito. A rimarcare poi come il dato sociale non fosse mai al di fuori di questo orizzonte, e anzi pienamente inserito in questo contesto, veniva poi l'impegno alla creazione e alla difesa di ambienti di lavoro consoni agli standard moderni, che assumeva talvolta le forme di un grande rinnovamento, per esempio nel settore carbonifero e siderurgico, ereditato dal *Berlaymont* dalla prima Comunità del carbone e dell'acciaio.

Un intendimento personale che fu portato avanti dal commissario italiano, poi concretizzatosi con l'istituzione a Dublino, durante il 1975, della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro⁵⁶. L'adozione del Programma d'azione avvenne con qualche mese di ritardo rispetto al previsto, giungendo soltanto dal Consiglio ministri dell'ambiente Ce del 22 novembre 1973, e facendone slittare di fatto al 1974 l'applicazione effettiva⁵⁷.

Nel frattempo, era però sopraggiunto l'imprevisto conflitto arabo-israeliano del Kippur a scompaginare questo come tanti altri dossier della politica occidentale, e comunitaria in particolare. Il primo anno di attività del gabinetto Ortolì, che si ricorderà definito da Henry Kissinger, forse con qualche malizia, "*l'anno dell'Europa*"⁵⁸, si stava chiudendo inopinatamente con lo shock energetico che avrebbe lasciato in realtà minori attenzioni da dedicare al complesso tema della lotta all'inquinamento, pur intimamente connesso con quello delle fonti di approvvigionamento, che anche in Europa cominciarono ben presto a scarseggiare.

Il tema di come l'apparato normativo appena varato fosse subito messo in pericolo dagli ultimi eventi, e soprattutto da una risposta disordinata di fronte alla prima crisi energetica, fu colto dal commissario Scarascia, che alla seconda

55 ASUE, CSM-64, *Conseil des Ministres de l'environnement-Intervention du vice-président Carlo Scarascia Mugnozga*, Bruxelles, le 18 juillet 1973.

56 L. Scichilone, *L'Europa e la sfida ecologica*, p. 115.

57 Ivi, p. 80.

58 M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2008, pp. 109-111.

Conferenza interministeriale sull'inquinamento del fiume Reno – la prima si era tenuta sempre a fine 1972 – ebbe a dire:

[...] Il ressort en effet des informations reçues et des études effectuées que, depuis un an, la pollution des eaux du Rhin n'a guère régressé, et dans certains cas, elle a même eu tendance à s'aggraver. De nouvelles décisions et de mesures s'imposent, donc, qui doivent être ponctuelles et immédiates pour certains polluants tels que les substances chimiques et les chlorures et, dans d'autre cas, faire partie des programmes d'assainissement à moyen et long termes globaux et cohérents avec les efforts poursuivis au niveau communautaire.

De telles mesures nécessiteront une réelle volonté politique qui devra s'affirmer malgré les difficultés nouvelles créées par la pénurie actuelle d'énergie. Peut-être même que la crise que l'Europe connaît aujourd'hui à cet égard pourrait-elle la conduire à s'interroger sur la manière dont cette énergie précieuse est dépensée, en considérant en particulier les effets nocifs sur l'environnement des certains de ses utilisations.

En outre, les mesures à prendre exigeront, pour être réellement appliquées, des structures des contrôle et de mise en œuvre dont cette Conférence, je l'espère, aura à s'entretenir [...].⁵⁹

Un simile auspicio, evocato per di più nel cuore della piccola Europa “renana” franco-tedesca, fu però destinato a infrangersi contro una realtà che, al solito, non lasciava troppi margini d'azione alla Commissione Ortoli. Di lì a pochi giorni, il vertice d'emergenza, convocato nella Copenaghen capitale di uno Stato appena divenuto membro delle Comunità, sancì come è noto una scarsa capacità effettiva dei Nove di fare fronte comune contro l'embargo petrolifero imposto dall'Oapec, al di là delle dichiarazioni ufficiali e di prammatica.

Se è pur vero che da allora in poi il tema del consumo razionale delle risorse e quello delle sue ricadute in termini ambientali avrebbero costituito un connubio inscindibile nelle politiche europee, è altrettanto vero che le misure messe in campo, perlomeno in quei primi anni, dovettero presto ridimensionarsi nel loro orizzonte. Proprio anche a causa degli eventi del 1973-1974 la dimensione preventiva che si è vista presente nei primi provvedimenti di natura ambientalista stabiliti a Bruxelles finì infatti per essere sempre più schiacciata in favore di un approccio repressivo, di semplice monitoraggio ed eventuale sanzione dei trasgressori, secondo il principio, mai abolito da allora, dell'“inquinatore-pagatore”, valido per ogni utente e consumatore europeo e in particolar modo, va da sé, per il comparto industriale. Un esempio in questo senso può essere fornito dalla decisione di fine 1975 del Consiglio Ce, che deliberò tra le altre una direttiva che imponeva per il biennio seguente un consumo complessivo di petrolio inferiore del 10% rispetto ai livelli toccati dai Nove nel periodo precedente il

59 ASUE, CSM-64, *Discours du Monsieur le Vice-Président Scarascia Mugnozza à la Conférence ministérielle sur la pollution du Rhin*, Bonn, le 4 et 5 décembre 1973.

conflitto del Kippur, il che intendeva molto più applicarsi sotto forma di multa per le industrie che avrebbero ecceduto nei parametri dati, piuttosto che incentivare l'introduzione e l'utilizzo di impianti più ecologici⁶⁰. Vi era poi l'intera materia "calda" della discussione sul ricorso a fonti energetiche alternative al petrolio, il cui approvvigionamento si riteneva non a torto meno esposto a condizionamenti esogeni. Rappresentando il gas naturale e soprattutto il carbone un orizzonte comune più noto, diverso era il discorso, delicatissimo da affrontare, dell'energia nucleare, valutata per le sue implicazioni sempre più come problema a sé stante, tanto per l'opinione pubblica quanto per le istituzioni comuni, come ebbe a sottolineare più volte in quegli anni il commissario belga all'Energia, Henri Simonet⁶¹.

Il 1974 si stava aprendo pertanto pieno di incognite sin lì inedite, persino per la già complessa storia della Comunità. All'inizio dell'anno, Carlo Scarascia Mugnozza ebbe l'incarico di sostituirsi al presidente Ortoli nell'esposizione della relazione programmatica al Parlamento di Strasburgo, in qualità di vicepresidente anziano della Commissione. Proprio la consapevolezza di quanto per Bruxelles si presentasse difficile la situazione internazionale emergeva in molti passaggi del suo discorso, fino alle conclusioni.

[...] Le difficoltà presenti non devono farci dimenticare il significato profondo della costruzione europea: la sua meta è prima di tutto una meta umana. [...] Il destino dell'Europa è in bilico: noi tutti ne siamo consapevoli. Sta a noi agire in modo che l'ago della bilancia penda, ancora una volta, dalla parte giusta. Tra la via facile, molto facile, ma inaccettabile, della rinuncia; e la via difficile, ma, per l'Europa, l'unica degna, dello sforzo e dell'unità, la Commissione, per quanto la riguarda, ha già scelto.⁶²

L'Europa politica si sarebbe salvata, superando le turbolenze di quel decennio, ma al prezzo di rafforzare la sua natura sovranazionale proprio a discapito delle istituzioni comuni e dei loro interpreti, andando esattamente nella direzione opposta rispetto a quella immaginata e caldeggiata da Scarascia e dalla generazione di europeisti attivi con lui in quella stagione.

60 Segretariato generale del Consiglio delle Comunità europee, *Ventitreesimo sommario delle attività del Consiglio*, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni ufficiali delle Ce, gennaio-dicembre 1975, p. 58.

61 L. Scichilone, *L'Europa e la sfida ecologica*, pp. 99-100.

62 ASUE, CSM-48 "Notes écrites, interventions, rapports et discours", *Discorso pronunciato davanti al Parlamento europeo da Carlo Scarascia Mugnozza, vicepresidente della Commissione delle Comunità europee*, Strasburgo, 12 febbraio 1974. Dello stesso tenore molte osservazioni di taglio politico sulla situazione complessiva presentate in via confidenziale a Ortoli. ASUE, CSM-67 "Politique des Transports", *Notes à l'attention du M. le Président Ortoli*, Bruxelles le 22 avril 1974, confidentiel et personnel. Si veda anche l'interessante intervista di Gianfranco Rossi, *L'arduo rilancio dell'Europa. A colloquio con l'on. Scarascia Mugnozza*, comparsa su "Il Popolo" del 27 settembre 1974.

Le attività di controllo e indirizzo delle politiche ambientali messe in campo sarebbero proseguite per il commissario italiano fino al 1976, accompagnandosi al contemporaneo svilupparsi di quelle dei trasporti. Un'attenzione peculiare fu poi rivolta in questi anni, nello specifico, al dato dell'ambiente urbano, che proprio allora proseguiva il suo sviluppo, a tratti caotico, in tutto il continente. I forti processi di urbanizzazione e di spopolamento delle zone rurali in corso nel territorio dei Nove interpellavano infatti Bruxelles sulle modalità attraverso le quali governare fenomeni di simile portata, nel tentativo di garantire, al contempo, adeguati livelli di vita ai cittadini europei tanto dal punto di vista economico quanto da quello ambientale e della salute. E proprio in ragione della natura diffusa di queste problematiche fu centrale, a metà degli anni settanta, il dialogo istituzionale venutosi a creare tra la Commissione e i soggetti amministrativi locali, sia antichi, come i comuni, sia di più recente istituzione, come nel caso delle regioni italiane, già da tempo aggregatisi sotto varie forme a livello europeo⁶³.

Di rilievo inoltre la promozione di un accordo quadro che tutelasse il Mare del Nord e i suoi fondali dagli effetti delle esplorazioni ad uso energetico e a salvaguardia del suo ecosistema, di cui Scarascia perorò la causa con il collega inglese Soames sin dalla primavera 1974. La conferenza e la Convenzione ad essa legata furono destinate tuttavia a vedere la luce solo molti anni dopo. Sempre in questo ambito, avrebbe fatto seguito, ai primi di giugno, un viaggio a Washington, per mettere a punto una maggiore collaborazione in materia ambientale con l'amministrazione Nixon, pur entrata oramai nella sua fase decadente⁶⁴. Il coronamento di questa attività – e se si vuole la conferma della particolare attenzione rivolta dal politico italiano a quella parte d'Europa – sarà dato poi dalla preparazione e dalla firma della Convenzione di Barcellona per la tutela del mar Mediterraneo, il 23 settembre 1976, tra i Nove e praticamente l'intero insieme degli Stati rivieraschi, compresi Turchia e Jugoslavia⁶⁵.

63 L'attività del commissario Scarascia Mugnozza si indirizzò anche in questo campo. Si veda ad esempio in ASUE, CSM-64, *Discorso del vicepresidente tenuto in occasione della Conferenza su "La politica dell'ambiente nella Comunità europea"*, Roma, 28-30 novembre 1974. Da ricordare come tra i principali enti organizzatori dell'evento figurasse allora il Consiglio dei Comuni d'Europa (Cce), in seguito ribattezzato Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (Ccre). Sull'argomento una trattazione esaustiva è offerta da L. Grazi, *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo d'integrazione europea (1957-1999)*, il Mulino, Bologna 2006, *passim*, e in particolare pp. 156-173. Sul Consiglio dei Comuni e delle Regioni si veda invece F. Zucca, *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, il Mulino, Bologna 2001.

64 ASUE, CSM-49 "Visites", *Nota all'attenzione del presidente Ortoli*, Bruxelles, 7 giugno 1974, confidenziale. Sulla prima Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord del 1984 e in generale sulle divergenze di lunga durata nell'affrontare la sfida ecologica tra le due sponde dell'Atlantico si veda D. Sicurelli, *Divisi dall'ambiente: gli Usa e l'Unione europea nelle politiche del clima e della biodiversità*, Vita e Pensiero, Milano 2007, *passim*, in particolare pp. 37 e ss.

65 ASUE, CSM-72 "Politique méditerranéenne 1973-1976", *La protection de l'environnement et les relations entre la Communauté et les Pays de la Méditerranée*, relazione alla Commissione, Bruxelles 30

Gli ultimi mesi di permanenza a *Berlaymont* per il commissario democristiano vedranno dipanarsi la complessa vicenda dell'incidente all'Icmesa di Seveso, che, come prevedibile, avrebbe finito per chiamare in causa la politica comunitaria anche sul medio periodo⁶⁶. E proprio a questo punto si sarebbe inserito Natali nel raccogliere il testimone in questo settore.

Il secondo Piano di azione ambientale fu varato nel maggio 1977, a pochi mesi dall'insediamento della Commissione Jenkins.⁶⁷ Tale piano non poteva non risentire di quanto intervenuto dal varo del primo di appena pochi anni prima. E d'altra parte le conseguenze dello shock energetico, presto seguito da quello del 1979, avrebbero pesato a lungo sulla sua applicazione. Una diretta conseguenza di tale contesto fu l'emergere in via definitiva della piena consapevolezza della natura finita delle risorse naturali e delle fonti energetiche, che fu fatta propria dall'elaborazione del secondo Paa.

Riprendendo la formulazione di *sviluppo sostenibile*, già emersa nella sensibilità comune, Lorenzo Natali parlava in sede di presentazione del piano di "obiettivi di qualità" da parte della Commissione europea, intendendoli come

[...] il complesso delle esigenze cui deve soddisfare in un determinato momento, attuale o futuro, un ambiente o parte di esso.

Le esigenze formulate negli obiettivi di qualità sono fondate su considerazioni di ordine sanitario, ecologico, sociale.⁶⁸ [...]

Faceva così la sua comparsa un accostamento semantico che solo da lì in avanti si sarebbe consolidato in sede di normativa europea; un sistema di leggi e regolamenti in materia, peraltro, destinato a farsi ponderoso con il passare del tempo. Per dare forma allo sviluppo armonico delle Comunità europee, la loro leadership politica nazionale e sovranazionale avrebbe dovuto garantire e coniugare insieme il rispetto delle risorse naturali, il progressivo miglioramento delle condizioni di vita e di conseguenza anche di quelle di lavoro di uomini e animali. Ecologia, tutela sanitaria e sociale erano così accostate in modo organico, e la

novembre 1976.

66 L'evento è stato ricostruito da B. Ziglioli, *La mina vagante. Il disastro di Seveso e la solidarietà nazionale*, FrancoAngeli, Milano 2010.

67 Si veda in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee", C139/77, Consiglio delle Ce, *Risoluzione del 17 maggio 1977 concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale*, consultabile al portale web Eur-Lex.europa.eu all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:1977:139:TOC> (ultima consultazione: aprile 2022).

68 Alcuni discorsi della fase tra 1978 e 1980, pronunciati dal vicepresidente della Commissione nelle più varie occasioni, sono stati raccolti dal Gruppo dei portavoce della Commissione Thorn (in particolare da Giancarlo Chevillard dell'Ufficio di rappresentanza e informazione delle Ce di Milano), e dati alle stampe. Si veda in L. Natali, *La politica mediterranea della Comunità allargata*, Eurostudio, Roma 1981, in particolare *La politica comunitaria dell'ambiente* (discorso pronunciato al Convegno sulle risorse idriche tenutosi a Cosenza il 21 ottobre 1978), p. 42.

loro garanzia complessiva si dimostrava essere uno degli obiettivi caratterizzanti il nuovo gabinetto del *Berlaymont*.

Se sul piano della continuità i rimandi tra i due programmi europei erano evidenti, in merito alle discontinuità da rintracciare tra i documenti il discorso diventa più sfumato. Si può affermare che il dato più significativo in questo senso fosse rappresentato dall'introduzione dell'approccio preventivo in tema ambientale, in precedenza comparso in modo più episodico e solo accennato⁶⁹. In sostanza lo scopo delle nuove politiche Ce non si sarebbe più limitato alla correzione, magari tramite sanzione amministrativa, del soggetto inquinatore, o ad opere di bonifica, ma si sarebbe esteso alla pianificazione industriale a medio-lungo termine, predisposta per fare in modo di scongiurare possibili danni in futuro: danni, beninteso, anche sotto il profilo sanitario e occupazionale, in una parola "sociale", in ossequio al nuovo approccio che si andava esplicitando. Si trattava della prima formulazione di quel principio di *valutazione di impatto ambientale*, che sarebbe stato introdotto definitivamente soltanto nel nuovo programma d'azione (il terzo) a partire dal 1982, e da allora di fatto mai abbandonato⁷⁰. A dare seguito e a fare da sfondo per così dire "tecnico" all'attuazione di programmi così ambiziosi veniva meno di due anni più tardi la seconda relazione sullo stato dell'Ambiente, presentata dalla Commissione Jenkins al Consiglio a metà mandato, nel corso del 1979⁷¹.

Il punto di partenza del lungo documento era un'analisi molto lucida dello "stato dell'arte" ecologico in Europa, redatto dal *Berlaymont* anche con l'ausilio del Comitato economico e sociale. Al suo interno si dava spazio al cambiamento di attitudine e di attenzione verso questi temi da parte delle opinioni pubbliche e dei governi europei, imparagonabile rispetto a quanto manifestato nella prima fase del dopoguerra e della ricostruzione, e già evidenziato nella prima relazione in materia, commissionata da Scarascia qualche anno addietro. In continuità con le considerazioni contenute nel primo piano, si sottolineava quanto si stesse rendendo sempre più necessario riorientare l'azione in tema ambientale verso politiche preventive, caldeggiando sempre più l'abbandono dell'approccio correttivo anche per motivazioni puramente economiche – e dunque di risparmio degli ingenti costi di bonifica e disinquinamento – e di estrema difficoltà nell'accertamento di responsabilità dei soggetti inquinatori in sede civile e penale. E tuttavia anche in quel documento non veniva persa l'occasione per ritornare su alcuni tipici *refrain* della politica comunitaria.

Ancora una volta le principali corde toccate dalla lunga relazione erano quelle della "lentezza del processo decisionale nel quadro del Consiglio"⁷², e della

69 Fondamentale su questo L. Scichilone, *L'Europa e la sfida ecologica*, pp 112-117.

70 Ivi, p. 112.

71 Commissione delle Ce, *Lo stato dell'Ambiente. Seconda relazione*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali Ce, Bruxelles-Lussemburgo 1979.

72 Ivi, p. 25.

complessità di coordinamento tra le politiche adottate a livello nazionale e le indicazioni della Commissione, sullo sfondo di uno scontro istituzionale che, se poteva dirsi di sicuro una costante almeno dal 1958, era forse giunto a quel punto in uno dei suoi momenti più critici⁷³. In quella temperie la materia ambientale si legava a quella infrastrutturale e industriale anche in altri termini. In parallelo alle iniziative di cui si è detto, gli uffici della Commissione sotto la guida di Natali vennero elaborando non senza difficoltà quella che qualche tempo dopo – a metà del 1982 – avrebbe visto la luce con la definizione di “*direttiva Seveso*”⁷⁴, a conferma di quanta lunga eco internazionale avesse avuto l’incidente dell’Icmesa. Un documento che, forse meglio di quelli sopra evocati, manifestava tutte le incongruenze e le inevitabili difficoltà in cui la politica ambientale da poco incardinata a Bruxelles ancora si dibatteva. Da un lato, se la direttiva conteneva elementi di innovazione significativi nel momento in cui tratteggiava con maggiore chiarezza rispetto al passato il concetto di *rischio ambientale* in ambito industriale, la dimensione preventiva – pure presente anche qui, e normata in particolare dall’articolo 12 – finiva per limitarsi di fatto alla buona volontà dei governi degli Stati membri, che avevano il compito di comunicare eventuali incidenti e gli studi sulle loro cause alla Commissione. Questa a sua volta avrebbe permesso di conservare i dati nei suoi registri e di farli circolare tra i Nove.

Come si può facilmente notare, ancora una volta il portato innovatore in materia risiedeva nei suoi aspetti più tecnici, nella misura in cui ad esempio si prevedeva una dimensione temporale del rischio futuro anche a lungo termine, e si ponevano apertamente all’attenzione comunitaria le storture derivanti da uno sviluppo industriale talvolta incontrollato come quello che l’Europa occidentale aveva conosciuto nel trentennio precedente⁷⁵. E tuttavia per mettersi in moto e realizzare risultati concreti anche questo dossier avrebbe necessitato di tempo, e di notevole forza per superare tipiche resistenze nazionali, particolarmente pervicaci in un ambito che finiva per ricadere principalmente nella politica industriale. Non deve sorprendere pertanto che la ricezione della direttiva, soprattutto da parte del governo francese – particolarmente attento alla propria

73 Nel quadro del ventennale dei trattati di Roma, del complesso varo dello Sme tra 1978 e 1979 e delle rinnovate ambizioni in tema di politica internazionale, che l’avevano portata a sedere con il suo presidente nel nuovo G7, la Commissione rivendicava con maggiori forza e argomenti rispetto al passato uno spazio di agibilità politica che i Nove concedevano con la consueta riluttanza, aggravata dalla criticità del contesto economico-sociale. Da considerare, come spesso si è sottolineato, anche una certa rivalità personale tra lo stesso presidente Roy Jenkins e alcuni protagonisti di primo piano della politica europea, su tutti la neopremier conservatore Thatcher. Sulle complesse dinamiche tra Jenkins e il governo di Londra in quegli anni si veda N.P. Ludlow, *Roy Jenkins*, pp. 199-227.

74 Consiglio delle Comunità europee, *Direttiva del Consiglio del 24 giugno 1982 n. 8/501/Cee*. Tale documento rappresenterà la base per le successive rielaborazioni del 1996, 2003 e 2012.

75 Fondamentale su questi temi R. Delort-F. Walter, *Storia dell’ambiente europeo*, Dedalo, Bari 2002, pp. 131-140 e 324-337.

indipendenza in tema industriale e di approvvigionamento energetico – fosse destinata ad incontrare più di un ostacolo nel suo *iter* di approvazione.

Parigi alla fine dovette cedere in Consiglio, rendendo così operativa la nuova norma da gennaio 1985⁷⁶. Un altro strumento della politica ambientale europea era così in campo, destinato come era a diventare la pietra angolare di tutta la legislazione in materia di sicurezza dei siti industriali fino a tempi recentissimi. Se le ritrosie nel comunicare a Bruxelles e agli altri governi europei informazioni troppo dettagliate sui propri impianti industriali erano forti, non potevano che rivelarsi ancora di più tali in tema di energia nucleare. Strettamente legate alle tematiche di tutela ambientale, nei suoi primi quattro anni in Europa Lorenzo Natali ricevette anche quelle deleghe. La sicurezza nucleare, al pari di tutto il comparto dell'energia dell'atomo, nella Comunità era ancora regolamentata dal trattato Euratom, che, come è noto, dopo la fine dei lavori della Commissione Chatenet aveva smesso di avere un organo esecutivo separato da quelli della Cee. Dal 1967 era stata attribuita in prevalenza a commissari con deleghe alle politiche energetiche espressi da Bonn, come Wilhelm Haferkamp e in seguito Guido Brunner. Una volta di più la cesura dello shock petrolifero del 1973-1974 aveva restituito centralità nel dibattito pubblico ad un settore che aveva visto le economie più avanzate della Ce tra le prime protagoniste del suo sviluppo.

Il dossier cominciò ad essere esaminato sin dal primo momento, e già nell'ottobre del 1977 Natali poteva esporre ai suoi colleghi del *Berlaymont* molte sue considerazioni in merito, alcune delle quali non prive di vis polemica⁷⁷. In breve, venivano mossi dei rilievi sul lavoro frettoloso che la sua direzione era stata costretta a fare per via di come era stato istruito il dossier dalle altre strutture della Commissione, e più ancora si avanzavano delle riserve sulla politica nucleare della Comunità per come era stata concepita, sin dalla sua stessa definizione. Erano molti i punti che possono illustrare meglio la visione che ispirava il politico italiano.

[...] The paper starts from the assumption that continual economic growth between now and the end of the century is both necessary and inevitable. [...] There are numerous fallacies in this argument.

First, I do not see that is either necessary nor desirable that economic growth

76 La direttiva Seveso sarà più volte rielaborata e ampliata, seguendo il parallelo sviluppo delle altre normative Ce/Ue in tema ambientale e sanitario, delle conoscenze scientifiche e delle tecnologie di controllo dei rischi dovuti all'utilizzo di sostanze pericolose e tossiche. Dal 1° giugno 2015 è entrata in vigore la cosiddetta *Seveso III* (Direttiva 2012/18/del Parlamento europeo e del Consiglio, datata 4 luglio 2012.) Si veda il portale web Eur-Lex all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum%3A121215> (ultima consultazione: aprile 2022).

77 ASUE, Fondo Emile Noël (EN), EN-687, *Vice-president Natali: Méditerranée, Intervention by Vice-president Natali during the Commission debate on Nuclear Policy, 448th Commission's meeting, Bruxelles 26th October 1977*, pp. 10-11.

should continue between now and the end of the century and beyond. [...] I think that must be clear that in a finite world there must be a finite end to resources and that expansion cannot continue forever. [...]

Second, even if it were inevitable that economic growth should continue, it is not right to draw the facile conclusion that energy requirement will grow pari passu. [...]

Even if we accept the inevitability of continued economic growth, and a correlated energy requirement, I do not believe that it is right at the present time to take the position that nuclear energy should play an even larger part in meeting those energy requirements. [...]

Il documento proseguiva con considerazioni di questo tenore, e rimandava nuove valutazioni agli sviluppi della Conferenza generale convocata in quei giorni a Washington dall'amministrazione Carter, sulle potenzialità e i rischi del nucleare in generale e sulle problematiche inerenti al riprocessamento dei combustili (International Nuclear Fuel Cycle Evaluation-INFCE). L'invito era in definitiva a riconsiderare tutta la materia all'insegna di una maggiore prudenza. Il momento di impegni più stringenti e coordinati a livello continentale nella direzione di un maggiore impiego del nucleare come fonte di approvvigionamento energetico, per esempio passando attraverso il finanziamento per l'apertura di nuove centrali, non sembrava ancora giunto, quantomeno sulla base di quanto era stato possibile approfondire fino a quel punto. Ed erano soprattutto i rischi sociali, nelle opinioni di Natali stesso, a non essere stati considerati nella loro complessità⁷⁸. Il dossier nucleare languì per i mesi seguenti, limitatamente a questo aspetto. Diversa la linea che si cercò di imprimere ai risvolti ambientali della questione, anche se, va riconosciuto, in questo caso le iniziative di Natali non furono coronate da successo. Il tentativo che il commissario italiano perseguì in questo ambito fu in effetti quello di applicare i principi che avrebbero informato la direttiva Seveso anche sul piano della gestione degli impianti nucleari. In altre parole, si trattava di rendere disponibili per la Commissione e i governi dei Nove le specifiche tecniche dei reattori situati in prossimità dei confini nazionali; e soprattutto di condividere le procedure di sicurezza in uso e le loro relazioni interne su eventuali incidenti, che, non va dimenticato, si erano già verificati in Europa occidentale nel ventennio precedente, sia pure con danni contenuti⁷⁹.

78 «[...] Though the paper in front of us refers to nuclear power as being competitive with other resources of energy in economic terms, it is not clear to me that such calculations in fact take into account the full costs of nuclear power, including the social costs». In ASUE, EN-687, *Vice-president Natali: Méditerranée, Intervention by Vice-president Natali during the Commission debate on Nuclear Policy, 448th Commission's meeting*, Bruxelles 26th October 1977, p. 16.

79 Per citare soltanto i più noti, la centrale inglese di Windscale ebbe due fughe radioattive, la prima verificatasi nell'ottobre del 1957 e una seconda, meno grave, nel settembre 1973. Un evento più contenuto si ebbe all'impianto di Lucens in Svizzera, nel 1969. Tragico precursore

La concomitanza dell'incidente di Three Mile Island del 28 marzo 1979 ebbe in questo senso la sua inevitabile influenza, e nel relazionare il Parlamento di Strasburgo il commissario italiano avanzò l'ipotesi – destinata a rimanere tale – di istituire un'Autorità di controllo pubblica sul nucleare interamente indipendente dai governi nazionali, e potenzialmente in grado di superare la stessa Aiea e le strutture comunitarie preposte nel quadro Euratom⁸⁰. Si trattava evidentemente di una fuga in avanti troppo fuori scala per i limitatissimi poteri di cui poteva disporre il *Berlaymont*, oltretutto in una materia su cui tradizionalmente i governi europei erano restii a diffondersi reciprocamente in dettagli. La dimensione della sicurezza degli impianti rimase sotto lo stretto controllo delle strutture Euratom e per tutto il protrarsi della Commissione Jenkins non ci furono evoluzioni di rilievo sul punto.

Esulando dalla materia strettamente nucleare, il prosieguo del 1979 fece comunque segnare passi avanti significativi per la Comunità europea in tema di tutela ambientale a più ampio spettro, e in una prospettiva sempre più multilaterale. Proprio sulla scorta del secondo Paa giunse infatti la firma, a metà novembre, della Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, insieme ad un'importante rappresentanza di paesi e di istituzioni internazionali di entrambi i blocchi, tra cui Gatt, Consiglio d'Europa, Comecon⁸¹.

Nell'informare il Consiglio dei ministri dell'ambiente delle Comunità un mese più tardi, erano vari gli aspetti su cui veniva posto l'accento da parte del commissario italiano. La partecipazione attiva della Commissione ai lavori era stata vista con qualche riserva dai rappresentanti dell'Unione Sovietica e della Romania, veniva fatto notare, e tuttavia si collocava in stretta osservanza del mandato ricevuto in tal senso dal Consiglio a inizio 1977. A parte questo, era proprio l'aspetto della collaborazione con il blocco orientale ad essere il più sottolineato, a dare sostanza ad un impegno comunitario mai così vasto ed esteso a tutto il resto del continente, in ossequio ai principi dell'Atto finale della Csce siglato ad Helsinki.

[...] Ma deuxième remarque portera sur la signature par la Communauté de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière. Cette signature marque une étape importante dans l'activité internationale de la CEE dans le domaine de l'environnement et en particulier dans les relations entre la Communauté et les

di Chernobyl fu poi il caso del disastro nell'impianto sovietico di Majak, sempre nel 1957, sulle cui cause non è mai stata fatta vera chiarezza e di fatto tenuto all'oscuro dell'opinione pubblica mondiale per decenni.

80 *Rapporto Natali al Parlamento europeo sull'incidente nucleare di Harrisburg, Pennsylvania (USA)*, Strasburgo 24 aprile 1979, in A. D'Angelo, *Una carriera democristiana tra l'Italia ed un'altra Europa*, p. 92.

81 ASUE, CM2 CEE/CEEA 1981.718.3, *Décision 81/462/CEE du Conseil du 11.06.1981 concernant la conclusion de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*, Genève, 14 novembre 1979.

pays de l'Europe de l'Est. Il s'agit en effet de la première convention internationale dans le domaine de l'environnement dans laquelle la Communauté soit partie contractante à côté de ces Pays ⁸² [...].

Sarebbe spettato al Consiglio e al Parlamento dare seguito ad un programma che prevedeva l'abbattimento significativo di emissioni di anidride carbonica, al cui interno per Natali si dovevano però prevedere tappe intermedie e criteri di rilevazione che potessero valere per tutti i contraenti: concretezza, regole comuni e progressività erano insomma imprescindibili per calare nella realtà produttiva e ambientale progetti spesso indeboliti da una certa dose di velleitarismo.

Cette volonté, M. le Président, va trouver à s'exprimer aujourd'hui même à l'occasion de la discussion du deuxième point à l'ordre du jour.

[...] si l'on peut concevoir que la réalisation de cet objectif puisse, compte tenu des différences de méthodes, être réalisée par étapes, il convient toutefois que ces étapes soient organisées de manière à réaliser des progrès réels dans la voie d'une harmonisation complète et que dans une première période des mesures transitoires effectives et contrôlées assurent une garantie suffisante de protection de citoyens.⁸³ [...].

La Convenzione avrebbe concluso il suo iter di approvazione soltanto nel giugno del 1981. Nel volgere di appena un lustro dalla firma di Barcellona per la tutela del Mediterraneo, con i paesi rivieraschi, l'Europa dei Nove – a breve Dieci – si stava confermando all'avanguardia nella lotta all'inquinamento a livello globale, e la sua massima autorità politica prendeva spazio come promotore e coordinatore regionale degli sforzi di adeguamento compiuti e da fare compiere nel prossimo futuro ai sistemi industriali degli Stati membri, consapevole sia dell'attenzione crescente da parte dell'opinione pubblica, sia delle ricadute che le politiche ambientali avrebbero potuto avere dal punto di vista sanitario, sociale e occupazionale. Al pari della direttiva Seveso e del terzo Programma di azione ambientale, anche la messa in opera di questo documento non sarebbe tuttavia ricaduta nella responsabilità di Natali, in scadenza di mandato nei primi giorni del 1981.

82 ASUE, CM2 CEE/CEEA 1981.718.3, *Intervention présentée par M. Natali, Vice-Président de la Commission lors de la session du Conseil du 17 décembre 1979, sur les résultats de la réunion à haut niveau sur la protection de l'environnement dans le cadre de la CEE-Genève et sur la signature par la Communauté de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*, Bruxelles 17 décembre 1979, p. 52.

83 ASUE, CM2 CEE/CEEA 1981.718.3, *Intervention présentée par M. Natali, Ibid.*

3.6 I rapporti istituzionali

Completava il quadro delle deleghe ricevute all'insediamento della Commissione anche quella dei rapporti istituzionali con il Parlamento europeo. Non si trattava di una questione così secondaria come potrebbe apparire a prima vista. Basti appena richiamare che dal 20 settembre 1976 si era avviata la complessa procedura che avrebbe portato allo svolgersi delle prime elezioni dirette per la Camera di Strasburgo, tenutesi poi – con un anno di ritardo rispetto al previsto – tra 7 e 10 giugno 1979, sotto certi aspetti una delle più significative svolte del periodo in campo comunitario, che invertiva assetti consolidati da decenni. Un Parlamento che, appena insediatosi, non avrebbe mancato di esercitare da subito un potere di veto di enorme peso, rifiutando per mesi l'approvazione del bilancio per l'esercizio del 1980⁸⁴.

Se sommato all'allargamento, e al dossier ambientale e nucleare, l'impegno di coordinare gli sforzi organizzativi delle istituzioni di Bruxelles e dei governi nazionali verso quel traguardo rivoluzionario poteva ben definirsi gravoso, benché in questo Natali fosse affiancato dal collega irlandese Richard Burke, che con lui aveva ricevuto le deleghe ai rapporti parlamentari⁸⁵. Queste le parole che Natali stesso indirizzò al presidente del Consiglio Andreotti nell'estate del 1979, poche settimane dopo le elezioni:

Caro Presidente,

ti sono vivamente grato per la lettera che mi hai inviato in occasione dell'incarico che mi è stato affidato dei rapporti della Commissione con il Parlamento europeo. Ho ritenuto di accettare questa nuova gravosa incombenza nella speranza di poter dare un contributo anche ad un'evoluzione, *sicura ma non traumatica* [corsivo mio], della vita comunitaria nella quale il ruolo del Parlamento avrà senz'altro sempre più incidenza e peso; il che del resto appartiene alla linea che le forze politiche italiane, e in particolare la D.C., hanno sempre mantenuto [...].⁸⁶

Una maggiore democratizzazione del sistema istituzionale che la Comunità si era data in un quarto di secolo veniva rivendicata anche in quel contesto così riservato e personale come centrale nell'azione europea del partito. Di qualche

84 G. Mammarella-P. Cacace, *Storia e politica dell'integrazione*, pp. 188-191. Per inquadrare la crescente "autocoscienza" istituzionale della Camera di Bruxelles in quegli anni si rimanda a F.M. Giordano, *Il progetto Spinelli e l'Atto unico europeo. I gruppi parlamentari europei di fronte alle prime proposte di riforma dei Trattati (1979-1989)*, *Il Parlamento europeo e le sue sfide. Dibattiti, proposte e ricerca di consenso*, a cura di P. Caraffini et alii, FrancoAngeli, Milano 2020, pp. 38-60.

85 Si veda in ASUE, Fondo Richard Burke, (RB), *Inventary*.

86 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, busta 1381, pratica 1437 "Natali on. Lorenzo", Natali ad Andreotti, Bruxelles 24 luglio 1979. Sul punto si rimanda anche a A. Villani, *Giulio Andreotti e l'integrazione politica europea: dal rapporto Tindemans all'iniziativa Spinelli (1975-1984)*, in *Giulio Andreotti e l'Europa*, a cura di F. Lefbvre D'Ovidio-L. Micheletta, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2017, pp. 177-196, in particolare pp. 189-191.

interesse ulteriore è poi il riferimento al restare a Bruxelles a lavorare, che può prestarsi ad alcune interpretazioni. Su tutte quella che appare più convincente e plausibile anche basandosi sul prosieguo della missiva resta quella di un diniego a correre alle elezioni in prima persona; e in particolare alle elezioni politiche italiane che si erano appena celebrate a conclusione anticipata della VII legislatura, e più ancora della tragica stagione della Solidarietà nazionale. Il lavoro era appena iniziato e stava entrando ora nel vivo: interromperlo per un ritorno in Italia non sembrava al politico aquilano una strada percorribile.

Nel riordino degli incarichi deciso con il varo della Commissione presieduta da Gaston Thorn, tutto il dossier ambientale e di sicurezza nucleare sarebbe stato consegnato al commissario espresso dal governo tedesco Narjes, come evocato in precedenza. Ai Rapporti con il Parlamento si sarebbe invece dedicato l'olandese Frans Andriessen. Natali avrebbe proseguito sempre come vicepresidente e con le sole deleghe all'Allargamento e alle Politiche mediterranee. Un compito che si sarebbe fatto ancora più arduo, nel generale clima di diffidenza e di disincanto che avrebbe accompagnato l'Europa politica nel primo scorcio del nuovo decennio.

4. Nel cuore della crisi

4.1 L'interludio Thorn

In sede di analisi storiografica la presidenza della Commissione europea tenuta dall'ex Primo ministro lussemburghese Gaston Thorn dal gennaio 1981 è stata a lungo considerata l'apice del momento di appannamento che il processo di integrazione stava attraversando da tempo, e che tuttavia non si era mai reso così evidente¹.

Se l'origine di alcuni dei processi in corso rimontava a diversi anni prima e questi avevano avuto modo di manifestarsi appieno nella fase che si era appena conclusa, l'esperienza di Roy Jenkins, primo – e unico, si potrebbe ora azzardare – inglese alla guida della massima istituzione comunitaria chiusasi alla fine del 1980 aveva garantito qualche passo in avanti sul cammino dell'Europa politica, nonostante tutto. Il varo del Sistema monetario europeo, la presenza della Commissione nel neonato G7, la chiusura del primo tratto dell'allargamento a Sud con l'ingresso della Grecia e le prime elezioni a suffragio diretto, già richiamati in precedenza, non potevano dirsi certo novità irrilevanti, benché realizzate in un contesto avverso².

Eppure, quel quadriennio lasciava ancora inevase problematiche di grande complessità. Dal punto di vista economico e sociale, l'Europa dei Dieci era ri-piombata nel pieno di un ciclo recessivo che, dopo l'onda lunga del 1973-1974, si sperava definitivamente alle spalle, e che tuttavia viveva allora l'eco di un nuovo shock energetico³. Si contavano ancora tra i 6 e gli 8 milioni di disoccupati in tutto il continente, con gli Stati membri alle prese con la conseguente instabilità sociale⁴. A questo deve sommarsi un quadro delle relazioni tra i Blocchi e tra le stesse superpotenze notoriamente di nuovo in netto peggioramento, già prima dell'arrivo alla Casa Bianca di Ronald Reagan – coinciso peraltro, a distanza di

1 N.P. Ludlow, *Gaston Thorn. Un visionnaire dans un contexte difficile*, in *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution, 1973-1986*, pp. 206-210. E' peraltro significativa la testimonianza di Filippo Maria Pandolfi, all'epoca ministro e in seguito commissario alla Ricerca nel 1989-1993, secondo cui l'Italia sul finire del 1980 avrebbe potuto esprimere un suo esponente politico alla presidenza della Commissione. La precedente conclusione della presidenza Malfatti e, soprattutto, l'instabilità del quadro politico italiano fecero sì che i governi Cossiga e Forlani non ritenessero tale ipotesi tra le loro priorità. Si veda in ASUE, INT589, pp. 12-13.

2 N.P. Ludlow, *Roy Jenkins*, pp. 246-251.

3 Sulla rivoluzione iraniana del 1979 e le sue conseguenze sulla congiuntura del commercio petrolifero mondiale si veda M. Campanini, *Storia del Medio Oriente contemporaneo*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 159-165.

4 ASUE, CEUE_SEGE-COM (1977)0640, vol. 1977/0205, *La situation économique dans la Communauté*, report preparatorio del Consiglio europeo di Bruxelles del 5-6 dicembre 1977, pp. 20-28.

pochi giorni, con l'insediamento del nuovo esecutivo comunitario a Bruxelles – e dell'avvio della sua guerra dialettica contro *l'impero del male*⁵.

Le difficoltà interne ai componenti dello schieramento occidentale non potevano che riverberarsi sul piano comunitario: intorno al 1980 in molti dunque parlavano apertamente di crisi del processo di integrazione, e della stessa nozione di europeismo. Non era semplice identificarne le cause, ma la lettura corrente sembrava essere sostanzialmente quella di una perdita dello slancio ideale che ne aveva contraddistinto le radici all'indomani del conflitto mondiale. L'impressione di tutti i protagonisti era in effetti quella di una forza potentissima andata spegnendosi nell'arco di una generazione, e ad infrangersi di fronte alle mille crisi piccole e grandi che la costruzione europea aveva già attraversato fino a quel punto. Esisteva poi una lettura tutta politicistica, o forse per così dire di politica *politicienne*, che tra fine anni settanta e primo scorcio degli ottanta fu fatta propria da parte consistente dell'appena sorto Partito popolare europeo, a cominciare dagli ambienti della Cdu tedesca e della Democrazia cristiana italiana, che, pure non priva di accenti autocritici, tendeva ad addossare la responsabilità maggiore di questo stallo alla *nouvelle vague* socialista che fino al 1982 aveva visto protagonisti dapprima Helmut Schmidt, poi François Mitterrand, quindi Felipe Gonzalez a Madrid e che, di lì a poco, avrebbe portato al governo anche Bettino Craxi a Roma. L'accusa si rivolgeva in particolare all'asse franco-tedesco, con i governi di Bonn e Parigi contestati apertamente di condurre politiche schizofreniche: europeistiche a Bruxelles o nei vertici comunitari, apertamente nazionalistiche non appena rientrati nei propri confini nazionali e tornati alle prese con la quotidianità dei rapporti con la propria opinione pubblica interna⁶.

Se non era certo la prima volta che la Comunità si trovava a vivere una situazione del genere, a molti sembrava essere giunta la più drammatica e complessa da risolvere, al punto che tra 1980 e 1981 si fecero numerosi gli sforzi, i più vari, per tentare un rilancio salvifico del progetto, e approfondire l'integrazione istituzionale fino a rinverdire l'antica chimera dell'unificazione politica, dallo spinelliano Club del Coccodrillo che avrebbe originato il trattato sull'Unione europea al piano Genscher-Colombo⁷. Circa dieci anni prima, la soluzione allo stallo era arrivata per iniziativa di un paese, la Francia, e di un governo, quello di Georges Pompidou, che aveva avuto fretta e interesse nel promuovere una nuova immagine di sé verso i partners occidentali.

5 Sulla definizione di *seconda* Guerra fredda si può consultare F. Romero, *Storia della Guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Einaudi, Torino 2009, pp. 266-282.

6 P. Acanfora, *The D.C. and the "European Question" in the transformations of Cold War*, in "Journal of Modern Italian Studies", XXVII, 2022, n. 3, pp. 348-365, in particolare si veda alle pp. 350-353.

7 P. Graglia, *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 598-612. Sulla complessa gestazione del piano Genscher-Colombo per il rafforzamento e il rilancio della cooperazione politica fino alla Dichiarazione sull'Unione europea del Consiglio di Stoccarda del 19 giugno 1983 si rinvia a M.E. Guasconi, *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della Guerra fredda*, Mondadori, Milano 2020, pp. 67-102.

Nei primi anni ottanta qualcosa di simile non avrebbe potuto ripetersi, e tantomeno con quelle tempistiche così rapide, in parte proprio a causa dei progressi che nel frattempo si erano compiuti, a cominciare dalla prassi dei Consigli europei convocati periodicamente e non più a natura episodica, come era accaduto fino al 1974. Al contrario, proprio la massima sede decisionale della Comunità avrebbe sancito a detta di molti il momento più basso di quello stallo, nell'inconcludenza assoluta del Consiglio europeo di Atene del 4-6 dicembre 1983⁸. Anche i nuovi poteri attribuiti alle istituzioni comuni dai trattati e dai regolamenti entrati in vigore nell'ultimo periodo erano portati a porre problemi inediti, come avrebbe dimostrato la storica crisi dell'approvazione del bilancio comunitario nello stesso 1980, scongiurata per poco anche l'anno seguente⁹.

Dal canto loro, oltre al Parlamento anche i governi degli Stati membri non sembravano essere disposti a facilitare il lavoro del *Berlaymont*. Due questioni su tutte, la solita Politica agricola comune e la connessa controversia sul *Rebate* thatcheriano erano pronte a dominare la scena fino agli ultimi giorni del 1984.

Fu in questa *impasse* che dovette muoversi la Commissione Thorn, e a decretare in fondo una valutazione complessiva sul suo operato poco lusinghiera. La navigazione in acque agitate in effetti non avrebbe dovuto rappresentare né un inedito, né un grosso problema per un uomo dell'esperienza del neopresidente, a lungo Primo ministro del Lussemburgo e con un trascorso prestigioso da presidente di turno dell'Assemblea delle Nazioni unite nel 1975. E tuttavia il suo percorso non fu facile sin dal primo momento. La nomina stessa fu dibattuta per mesi nell'ultima parte del 1980, ancora più di quella del suo predecessore. Era in particolare osteggiata da parte della presidenza francese di Giscard d'Estaing, che, non potendo ripetere la recente esperienza di Ortoli, avrebbe preferito per quel ruolo la figura del diplomatico belga e già uomo importante in ambito europeo, Etienne Davignon, che non a caso continuò per tutto il quadriennio ad essere considerato l'uomo di punta della Commissione, facilmente

8 Un giudizio per tutti su quel vertice fu espresso dalla consueta amara ironia di Andreotti, da pochi mesi ministro degli esteri del governo Craxi. Si veda G. Andreotti, *I Diari segreti. 1979-1989*, a cura di Serena e Stefano Andreotti, Solferino Edizioni, Milano 2020, p. 354.

9 Era in particolare il trattato di Bruxelles (*Treaty amending Certain Financial Provisions* nella titolazione semplificata) del 22 luglio 1975, in vigore dal 1977, ad avere garantito al Parlamento di Strasburgo poteri inediti in termini di bilancio comunitario, garantendo la possibilità di respingerlo preventivamente e tramite il "discarico", di rimandarlo alla Commissione per un'approvazione emergenziale. Il testo del trattato è consultabile online presso il portale web del Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE) all'indirizzo: https://www.cvce.eu/obj/treaty_amending_certain_financial_provisions_22_july_1975-en-bd96621d-f5e8-4b9f-9785-c5bd0f0cfed4.html (ultima consultazione: maggio 2022). Per un inquadramento del lavoro del Parlamento, anche durante la *querelle* del bilancio comune, si veda F.M. Giordano, *Il Progetto Spinelli e l'Atto unico europeo: i gruppi parlamentari europei di fronte alle prime proposte di riforma sostanziale dei Trattati (1979-1989)*, in *Il Parlamento europeo e le sue sfide: tra dibattiti, proposte e ricerche di consenso*, a cura di M. Belluati-P. Caraffini-G. Finizio-F. Giordano, FrancoAngeli, Milano 2020, pp. 38-60.

in grado di mettere in ombra lo stesso presidente in virtù del cruciale dossier energetico affidatogli¹⁰.

L'assegnazione delle altre "caselle" fu non meno complicata, con una presidenza già così contestata in partenza. Come spesso emerso in circostanze simili, la composita geografia politica della nuova Commissione vedeva alcune figure di spicco, come l'ex presidente Ortoli, Wilhelm Haferkamp e lo stesso Davignon, affiancare altri al debutto o quasi. In questo contesto Lorenzo Natali poté accreditarsi come una conferma relativamente agile da ottenere per il governo italiano – reduce dalla presidenza di turno della Comunità del primo semestre 1980, e guidato dall'autunno da Arnaldo Forlani – e ben accettata dal diretto interessato. D'altro canto, è da notare come il suo nome fosse già stato messo significativamente in risalto dalla stampa internazionale con valutazioni a dir poco lusinghiere, in particolare quando il primo grande risultato del suo lavoro era stato da poco raggiunto, e un altro – le relazioni con il Parlamento appena eletto – si annunciava di peculiare delicatezza.

Mr. Natali, the senior of Italy's two EEC commissioners, has just been given what could become the hottest portfolio in Brussels: supervising the Commission's relations with the new European Parliament, which can sack all 13 commissioners *en bloc*.

[...] When Mr. Natali started work in Brussels at the beginning of 1977, nobody expected him to set the town on fire. He has been sacked as Italian farm Minister in 1973 and put out to grass in the Christian Democratic Party machine. He was assumed to have been sent to Brussels because his party wanted him out of Rome. And he spoke neither French nor English, the two most useful languages for informal communications in Brussels.

Now, two and a half years later, he has established himself as a senior member of the Commission's team, with a reputation for common sense, firmness, and a felicitous political touch. [...] ¹¹

Valutazioni del genere – ancora più da rilevare se si tiene conto, come sottolineato, dell'iniziale scarsa dimestichezza con le *koïnè* europee (francese e inglese), a cui peraltro avrebbe posto rimedio nei primi anni di permanenza a Bruxelles – avrebbero accompagnato gran parte dei commenti sul suo operato per tutto il corso del 1980, lanciandolo verso una riconferma anche nel ruolo di vicepresidente della Commissione, al di là di chi sarebbe stato designato a ricoprirne la carica più alta¹².

10 N.P. Ludlow, *Gaston Thorn. Un visionnaire*, pp. 205-206.

11 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Natali come lately*, "The Economist", 14 luglio 1979, s.f.

12 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, Andreotti a Natali, Roma 14 maggio 1980. A titolo di esempio, si possono leggere i seguenti giudizi della stampa raccolti dal numero speciale del bollettino settimanale "La Lettre européenne", n. 4, del 18 aprile 1980, che stava compiendo in quel periodo un sondaggio complessivo sulla Commissione Jenkins

Al suo secondo mandato, Natali volle pertanto mantenere il dossier degli allargamenti, che per decisione di Thorn stesso venne esteso alle Politiche mediterranee in senso lato, per la prima volta assurte ad una dignità politica “propria”, e scorporate dalle relazioni esterne. Nel quadro della riassegnazione degli incarichi, fu tuttavia portato a cedere il portafoglio ambientale, a cui teneva particolarmente, come richiamano molti suoi riferimenti e le testimonianze di cui possiamo disporre, e che, come si è visto proprio allora, stava maturando i primi risultati concreti¹³. Con il socialista Antonio Giolitti, anche lui confermato nelle deleghe alle Politiche regionali, Roma era rappresentata così da due esponenti che avrebbero consolidato il loro ruolo internazionale, sia a livello personale, sia della Commissione intera. Era questa una fase che avrebbe visto peraltro l'Italia emergere con fatica dall'appannamento che pativa da anni la sua immagine internazionale, benché spesso latrice di un europeismo sempre richiamato dalla retorica dei partiti di governo, in particolare nei momenti congressuali, e che tuttavia sembrava fermarsi lì, e non interessarsi alla conduzione quotidiana e agli aspetti concreti della politica della Comunità¹⁴.

Dal 1981 Natali era posto in particolare al vertice di una struttura che esprimeva forse la principale linea di proiezione internazionale della Comunità, in quella fase di importanza maggiore a quella sottoposta allo stesso commissario alle Relazioni Esterne, Haferkamp. Il Mediterraneo di certo non si limitava ai paesi candidati: includendo un ampio insieme di Stati rivieraschi, dal Marocco alla Jugoslavia e ad Israele, con cui erano intrecciate relazioni commerciali in qualche caso da oltre vent'anni, portava con sé un significativo peso geopolitico. Della necessità di dare organicità e ufficialità istituzionali ad una tale congerie di trattati bilaterali a prevalente natura commerciale ci si era resi conto da tempo, e tal fine era stata pianificata la Politica mediterranea globale (Pgm) già da

in scadenza. Steve Milligan dell'“Economist” lo definiva «da surprise de cette Commission. Le meilleur commissaire italien depuis des années»; Yann de L'Ecotais de “L'Express” esprimeva parimenti il suo apprezzamento: « Du tempérament, une bien heureuse surprise ». Un tenore di giudizi condiviso anche da altre firme, tra cui Arturo Guatelli del “Corriere della Sera”, e che avrebbe fatto scrivere ad Andreotti, in risposta al diretto interessato, che aveva inviato il materiale con qualche comprensibile soddisfazione personale: «[...] È una specie di plebiscito. Alcuni dei politologi parlano di Natali come di “une surprise”. Non per me certamente... [...]».

- 13 Sull'attenzione ai temi ambientali e su quanto avesse insistito per farsi affidare le deleghe al suo arrivo a Bruxelles si rimanda alla testimonianza resa sin dal titolo (*Un pioniere della politica ambientale europea*) da Carlo Ripa di Meana, collega di Natali con Delors tra 1985 e 1988 e suo “indiretto” successore come commissario all'Ambiente. Si veda *Lorenzo Natali in Europa. Ricordi e testimonianze*, a cura di G. Gramaglia, Istituto Affari Internazionali, Roma 2010, pp. 54-56.
- 14 A. Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2022, pp. 416-432; per questi temi e in particolare sull'atteggiamento poco attento al *day-by-day* della politica brussellese da parte della classe politica italiana lungo tutti gli anni ottanta si veda, dello stesso autore, *La Cenerentola d'Europa?*, pp. 344-357.

quasi un decennio, rimasta però fino a quel punto una delle molte realizzazioni sulla carta della costruzione europea, sabotata da crisi monetarie ed energetiche. Compito dell'uomo politico aquilano sarebbe stato quello di rimetterla effettivamente in moto.

Al di là della Penisola iberica, nella sola sponda Nord si era riaperta di recente l'antica frattura tra Grecia e Turchia con la crisi cipriota, allontanando per il momento Ankara dalla Comunità che ora vedeva al suo interno la sua storica antagonista. La Jugoslavia vedeva i primi segnali carsici di fragilità sul fronte interno, all'indomani della scomparsa di Tito. La sponda meridionale presentava complessità differenti quasi Stato per Stato: dall'Algeria alle prese con la lunga eredità della guerra d'indipendenza alla Libia di Gheddafi, per giungere ad un Vicino Oriente in perenne instabilità – si pensi soltanto al protrarsi della guerra civile libanese – nonostante il nuovo scenario di pace israelo-egiziana favorito dall'amministrazione statunitense uscente¹⁵.

Sembra pleonastico aggiungere che a queste si sommavano per il commissario italiano e i suoi colleghi ulteriori difficoltà provenienti dalle tradizionali potenze europee, al cui interno erano intrecciati in modo profondo il tema dell'adesione dei candidati e non pochi aspetti di coesione interna tra i membri. La Francia era parte principale di queste problematiche, trovandosi ad essere molto prudente e meno entusiasta della Germania Federale in merito all'ingresso dei paesi mediterranei, di cui temeva la concorrenza in alcune produzioni agricole e il peso di un'arretratezza profonda sul piano industriale, come la vicenda del negoziato con Atene aveva già evidenziato, e l'avvio degli altri due confermato. In un certo senso non si poteva parlare di una novità per Natali, essendosi il governo parigino già reso protagonista di interminabili tavoli negoziali nei consigli Ce durante il triennio trascorso al Ministero dell'agricoltura. Va ricordato che dal canto suo anche il governo italiano non avrebbe mancato di farsi sentire, nella sempre delicata dialettica con gli uomini inviati al *Berlaymont*, i quali, pur essendo emanazione di una cultura politica nazionale che li aveva espressi, dal loro arrivo a Bruxelles erano tenuti a rappresentare gli interessi della collettività europea. E anzi, Roma aveva già cominciato ad esprimere le sue perplessità sin dall'avvio stesso dei lavori negoziali con i vicini mediterranei della Comunità europea.

4.2 Nuovi candidati, vecchi problemi

I negoziati con le delegazioni della Repubblica greca avevano avuto la loro conclusione con il trattato di Atene del 28 maggio 1979, già ricordato. E tuttavia nel biennio di discussioni che aveva preceduto quella data non tutti i problemi posti dall'imminente allargamento erano stati affrontati, tantomeno risolti,

15 Su questi temi si vedano M. Campanini, *Storia del Medio Oriente contemporaneo*, pp. 171 e ss, e C. Vercelli, *Storia del conflitto israelo-palestinese*, Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 172-181.

nonostante la presidenza Jenkins, come si è visto, al contrario di quanto avvenuto fino a quel momento, avesse affidato il dossier ad un commissario e ad una struttura *ad hoc*, distinti dalle più generali Relazioni esterne¹⁶. Questa particolare circostanza non aveva facilitato il dialogo tra gli uffici del *Berlaymont*, sin dalla stessa messa in opera di tale struttura. È appena il caso di sottolineare come già tra settembre e novembre del 1977 fossero sorte le prime incomprensioni tra Natali e l'esperto Willem Haferkamp, responsabile delle Relazioni esterne e a Bruxelles da molto tempo su mandato del governo di Bonn, che in sostanza accusava il collega italiano di sottrarre personale e risorse alla direzione generale di sua competenza, a cominciare dallo stesso funzionario più addentro al tema allargamento, Roland de Kergolay¹⁷. In attesa delle ratifiche dei parlamenti nazionali e di quello di Bruxelles, la politica di apertura alle nuove democrazie mediterranee proseguiva dunque tra le consuete difficoltà.

Uno spaccato significativo dei nodi da dipanare per realizzare questo processo viene offerto dal fitto colloquio che il vicepresidente della Commissione ebbe con i vertici del governo italiano a Roma già nel febbraio del 1978¹⁸, quando le trattative con il governo ellenico erano ancora in alto mare, e quelle con Lisbona e Madrid in attesa di partire. Pur riconoscendo l'importanza simbolica e ideale dell'apertura a Sud, Francia e Italia permanevano nella posizione di maggiore prudenza nei confronti dell'intera operazione dell'allargamento; e un simile orientamento avrebbe inevitabilmente influenzato lo sviluppo dei lavori.

In particolare, la Farnesina aveva esposto le sue posizioni in un lungo Memorandum inviato a Bruxelles già nel luglio 1977¹⁹. Il punto più controverso verteva soprattutto sulle problematiche legate alla questione agricola, da sempre fonte inesauribile di discussioni in Europa e già motivo di ulteriori contrasti in occasione del recente ingresso di Regno Unito, Irlanda e Danimarca. Il terzo governo di Giulio Andreotti si collocava così in una linea di continuità con il passato, e in un certo senso anche con l'esperienza dei primi due governi presieduti dallo statista romano nel 1972-1973, mettendo in evidenza la necessità di una riforma complessiva e di un riequilibrio della materia agricola, a prescindere dallo stesso allargamento in corso, che pure aggiungeva ulteriori complicazioni e squilibri. A tali richieste avevano fatto seguito mesi dopo alcune proposte presentate dalla Commissione al Consiglio dei ministri dell'agricoltura Ce del 9 dicembre 1977.

16 N.P. Ludlow, *Roy Jenkins*, pp. 77-78.

17 Ivi, p. 147.

18 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Visita in Italia del vicepresidente della Commissione*, Roma 9 febbraio 1978; *Sul tema dell'allargamento incontro Natali-Andreotti*, in "Il Popolo", 10 febbraio 1978, s.f.

19 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Visita in Italia del vicepresidente della Commissione*, Roma 9 febbraio 1978, *Appunto-sintesi sulle prese di posizioni italiane*. Documento redatto dalla Direzione Generale Affari Esteri, V Ufficio della Farnesina, s.d., ma collocabile tra gennaio e febbraio 1978, ff. 1-4.

Il giudizio che il governo italiano dava in merito al lavoro degli uffici della Commissione era interlocutorio, a cominciare dalle proposte in materia di miglioramento delle infrastrutture adibite al settore primario.

[...] Per quanto riguarda la politica delle strutture, la Commissione propone delle azioni per l'irrigazione del Mezzogiorno (spesa prevista 260 MUCE in cinque anni); per la ristrutturazione e la riconversione della viticoltura nel Languedoc-Roussillon (103,5 MUCE, *milioni di Unità di Conto Europea*, in cinque anni); per la realizzazione di elettrodotti, acquedotti e strade rurali nelle regioni mediterranee; per il rimboschimento delle zone aride; per l'istituzione in Italia di consulenti tecnici agricoli; per consentire una più efficace applicazione del regolamento sulla trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli (210 MUCE in cinque anni); per incentivare maggiormente la costituzione delle associazioni di produttori.

La spesa complessiva prevista per le azioni suddette ammonta a 1020 MUCE in cinque anni, di cui 770 a favore del nostro paese e 249,5 a favore della Francia [...].²⁰

Sulle misure di mercato, la difformità tra le richieste italiane e le proposte della Commissione al Consiglio si facevano più evidenti. La diplomazia italiana, in stretta collaborazione con il Ministero dell'agricoltura di Marcora, andava proponendo da anni e ancora nel memorandum alla Commissione del luglio 1977 l'estensione delle garanzie di reddito a diversi prodotti del comparto degli ortofruttili freschi, una garanzia per il collocamento di quelli trasformati, e in generale una revisione del sistema dei prezzi di riferimento, oltre all'estensione del sistema dei premi di penetrazione commerciale anche a prodotti non previsti fino a quel momento. Sempre nel quadro della produzione delle regioni meno avanzate, si richiedeva poi un riordino della fiscalità sulla viticoltura, e un'azione simile nel settore del mercato della carne ovina²¹. Come si può intuire, l'allora commissario alla Pac Finn Olav Gundelach avrebbe dovuto mediare tra queste istanze e quelle tradizionali delle agricolture più sviluppate del continente (quella della Francia continentale, olandese, tedesca) oltre che di quelle del Regno Unito e della sua Danimarca, fresche di ingresso nel club europeo. E in effetti la controproposta del *Berlaymont* era andata nella direzione di un sostegno ai consumi di olio d'oliva, e a pochi altri correttivi, incontrando un generale disappunto da parte del governo italiano²².

20 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Visita in Italia del vicepresidente della Commissione*, Relazione sintetica sulla Politica agricola mediterranea, Roma, 9 febbraio 1978, ff. 2-3.

21 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Visita in Italia del vicepresidente della Commissione*, Relazione sintetica sulla Politica agricola mediterranea, f. 4.

22 «[...] Come giudizio finale, si può affermare che le proposte della Commissione, se presentano aspetti positivi in materia di strutture, non sono del tutto complete e soddisfacenti per quanto riguarda la politica dei mercati, in particolare se raffrontate alle richieste avanzate nel

Bruxelles sembrava voler accogliere solo in parte il punto di vista di Roma e inevitabilmente doveva proseguire all'insegna della ricerca di un compromesso tra i Nove. Non stupisce di conseguenza come proprio il punto dell'agricoltura fosse guardato con maggiore interesse nella stessa preparazione del colloquio a palazzo Chigi del 9 febbraio 1978²³.

La questione era in effetti all'attenzione di tutto il governo italiano e dei suoi partner europei dall'inizio del decennio. Tradizionalmente, i due orientamenti opposti sviluppatasi intorno al tema di come ammodernare la politica agricola erano rappresentati da Francia e Germania Federale. Come si può intuire, il governo francese spingeva verso piccoli aggiustamenti tecnici, che non avrebbero intaccato l'impianto complessivo; questo almeno nella fase immediatamente successiva al primo allargamento e alle forti implicazioni che questo si era portato dietro in tema di produzioni e mercati agricoli. Al contrario, Bonn premeva da tempo per una generale ridiscussione dell'intero dossier, incrociando in questo il parallelo tentativo di riorganizzazione intrapreso a partire dal 1968 dall'ideatore stesso della Pac Siccò Mansholt, a cui si è già fatto cenno²⁴.

Da tempo il Ministero dell'agricoltura italiano oscillava tra queste due polarità, a seconda di chi lo guidasse e degli orientamenti del presidente del Consiglio di turno. Inutile aggiungere che per Natali la materia era fin troppo nota, e ritrovarla in quella sede poteva significare riprendere il filo di un discorso lasciato in sospeso da poco. Questa volta, però, da una prospettiva totalmente differente. Le richieste di Roma ruotavano da sempre intorno allo stesso punto, riassumibile nella generale volontà di riequilibrio nel sostegno comunitario tra agricolture avanzate, tipicamente continentali, e quelle più deboli, peculiari dell'ambiente mediterraneo e dunque radicate nel nostro Meridione²⁵. Un parziale successo in questo ambito era stato rappresentato dal rafforzamento delle clausole di salvaguardia previste dal bilancio agricolo per sostenere alcune produzioni, che Natali era già riuscito ad ottenere in sede di Consiglio Ce nel dicembre del 1972, pochi mesi prima di abbandonare l'incarico ministeriale²⁶. Delle stesse istanze di maggiore attenzione alle produzioni mediterranee si era fatto latore nello

memorandum di luglio». Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Visita in Italia del vicepresidente della Commissione europea*, Relazione sulla politica agricola, *Ibid.*

23 «Vostra Eccellenza nel dare il benvenuto a N. (Natali), potrà ricordare l'importanza che riveste per noi il problema dell'allargamento della Comunità. Le motivazioni politiche che ci inducono a favorire l'ampliamento non ci devono far sottovalutare i problemi che queste pongono in tale prospettiva. È importante ricercare soluzioni adeguate nell'interesse di tutti. Siamo pertanto molto interessati a quanto N. ci vorrà dire sia su quello che la Commissione sta facendo sia su quello che si propone di fare al riguardo. [...]» in Archivio Giulio Andreotti, busta 1381, pratica 1437, *Scaletta per l'incontro con la delegazione della Commissione europea*-Promemoria del consigliere diplomatico del presidente del Consiglio dei ministri, Roma 9 febbraio 1978, p. 1.

24 *Vedi* capitolo precedente.

25 Per una sintesi sulle posizioni italiane in tema di riforma agricola comunitaria, si rimanda al *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, pp. 228-231.

26 *Ivi*, p. 223.

stesso torno di tempo a Bruxelles anche Carlo Scarascia Mugnozza nel quadro delle commissioni Mansholt e in seguito Ortoli, probabilmente contribuendo a pregiudicare la propria riconferma nelle deleghe alla Pac dopo il breve *interim* tenuto tra aprile e dicembre 1972²⁷.

L'azione di Natali alla guida del dicastero di via Venti Settembre era proseguita dopo il 1973 con Giovanni Marcora, all'epoca del vertice con i rappresentanti della Commissione ancora in carica come ministro di Andreotti.²⁸ In continuità con il suo predecessore, anche Marcora aveva sposato una linea politica votata ad una forte razionalizzazione della Pac, tentando in questo di trovare sponde con i membri più sensibili a questi richiami, e persino di portare i governi francesi dalla sua parte facendo leva sulle comuni produzioni mediterranee.

Il tema era stato più volte dibattuto a tutti i livelli comunitari, ma uno snodo particolarmente rilevante fu quello del Consiglio europeo del 30 ottobre 1975, votato per intero all'analisi di una riforma della politica agricola. Il governo italiano si trovava nell'ultima fase del centro-sinistra moroteo, e al pari della coeva Conferenza di Helsinki tentò di approfittare della presidenza di turno del Consiglio delle Ce per far prevalere la sua linea e impostare una riforma che incontrasse i suoi intendimenti. Questi erano principalmente tre: una maggiore attenzione all'equilibrio dei prezzi delle produzioni mediterranee; una maggiore difesa del reddito agricolo per i produttori, da aiutare anche con politiche attive complementari e non soltanto di sostegno ai prezzi finali; infine l'impiego di fondi per l'ammodernamento delle strutture produttive, con una spesa più qualificata e non più sbilanciata in favore della grande agricoltura altamente meccanizzata del Nord Italia²⁹. Nonostante gli sforzi profusi, anche in quella sede la diplomazia italiana non riuscì a trovare alleati da portare sulle proprie posizioni, facendo sì che il Consiglio non prendesse deliberazioni in materia, e rinviando per l'ennesima volta la risoluzione di queste problematiche oramai pienamente emerse, a quasi quindici anni dal varo di quella che molti consideravano l'unica azione politica intrapresa dall'Europa concretamente. A dimostrazione di

27 L'interesse dell'uomo politico pugliese per questi temi sarebbe peraltro proseguito a lungo ben oltre il suo abbandono delle istituzioni comunitarie, come riportato in A. Bonatesta, *Europa "potenza civile" e Mediterraneo. La politica comunitaria di Carlo Scarascia Mugnozza (1961-1977)*, pp. 178-180.

28 Giovanni Marcora (Inveruno 1922-ivi 1983), fu tra i protagonisti della Democrazia cristiana lombarda e nazionale. Membro attivo della Resistenza cattolica, negli anni cinquanta cominciò l'attività politica a livello locale, figurando tra i fondatori e animatore principale della corrente progressista della *Base*. Dopo la lunga esperienza al Ministero di via Venti Settembre, sarà brevemente ministro dell'Industria con i governi Spadolini tra 1981 e 1982. Si veda G. Sircana, voce "Giovanni Marcora", in *Dizionario biografico degli italiani*, a cura dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, vol. LXX, Roma 2008, pp. 1-3. Sulla sua figura il riferimento è ai lavori curati da Emanuele Bernardi, *Giovanni Marcora* e il più recente *Giovanni Marcora visto da Washington. Il ministro dell'agricoltura dalle carte americane*, Ed. Studium, Roma 2018.

29 Per tutta questa parte si fa riferimento al *Manuale della politica estera*, a cura di L. V. Ferraris, pp. 229-230.

una controversia ancora lontana dal risolversi giungevano così le considerazioni molto dettagliate sul dossier Pac appena viste.

Il nodo delle produzioni agricole del Meridione mediterraneo e di come sostenerle sul mercato non era evidentemente l'unico sul tavolo, benché catalizzasse molti interessi. Andando oltre la questione agricola, suscitavano preoccupazioni anche lo stato di arretratezza dei sistemi infrastrutturali e industriali di tutti i candidati all'adesione alle Cee, e in particolare della Spagna. Come si dirà più avanti, il caso spagnolo destava in particolare maggiore attenzione per via dei grandi margini di sviluppo che si potevano prevedere sul medio periodo da quell'economia se ben incardinata, in termini imparagonabili rispetto al Portogallo. L'aspetto dirimente nel colloquio romano del febbraio 1978 tra i vertici del governo e la delegazione guidata da Lorenzo Natali restava tuttavia quello delle modalità attraverso cui favorire l'adesione dei paesi candidati, e più ancora del loro finanziamento. Le posizioni in materia erano chiare. Andreotti, Forlani – all'epoca ministro degli esteri – e in generale tutti i rappresentanti italiani insistevano nel portare avanti la linea di agevolazioni da erogare utilizzando e potenziando i fondi comunitari già esistenti e in qualche caso di recentissima introduzione, a cominciare dal Fondo di sviluppo regionale (FESR), e dalla destinazione dello stesso Fondo sociale³⁰.

La motivazione addotta dal governo italiano per questa presa di posizione si fondava sul principio di voler evitare il rilancio dell'idea di un'*Europa a due velocità*³¹; espressione nata già con il Rapporto Tindemans tempo addietro ma all'epoca rimasta tutto sommato sottotraccia, e invero destinata a molta più fortuna e diffusione nel dibattito comunitario soltanto dagli anni novanta in avanti, intorno e in seguito al *turning point* di Maastricht. D'altra parte, Natali e Roland de Kergolay, capo negoziatore e uomo di fiducia del commissario italiano, insistevano sin dall'inizio sul proporre la creazione di nuovi fondi *ad hoc* per armonizzare l'ingresso nel mercato comunitario di Grecia, Portogallo e Spagna.

A dare sostanza a quanto portato avanti da Natali e dalle strutture di Bruxelles che a lui facevano capo partecipavano invece considerazioni differenti, e in parte antitetiche rispetto a quelle di palazzo Chigi e della Farnesina. Poter contare sul finanziamento degli Stati membri direttamente in un fondo apposito costituito in favore dei paesi candidati per armonizzare il loro ingresso prossimo venturo

30 Il Fondo sociale rimontava alla nascita stessa della Cee, tra 1957 e 1958, figurando, insieme al Fondo di orientamento agricolo (FEOGA) istituito nel 1962, tra i primi fondi strutturali comunitari. Con il varo della politica regionale i Nove si dotarono anche di un Fondo di sviluppo regionale nel 1975, proprio con la finalità di compensazione degli squilibri economici tra le aree del continente. Si veda L. Mechi, voce *Fondo sociale* del *Dizionario storico dell'integrazione europea*, versione online: <https://www.dizie.eu/dizionario/fondo-sociale-europeo-fse/> (ultima consultazione: maggio 2022).

31 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Incontro del vicepresidente Natali con il presidente del Consiglio e la delegazione italiana*-Resoconto sommario, Roma 9 febbraio 1978, f. 2, intervento del ministro Forlani.

costitutiva un segno di solidarietà interna e di lungimiranza: tutto il contrario della nuova complicazione e differenziazione interna paventata da Roma.

I concetti reiterati dal vicepresidente sempre, e anche in quella sede riservata, non perdevano mai di vista il vero obiettivo politico dell'allargamento: dimostrare all'esterno la forza attrattiva del progetto europeo, fondato sull'evidenza del successo riportato dalla democrazia e dal benessere economico goduto dai popoli dell'Europa occidentale lungo un quarto di secolo. Per arrivare a quel risultato era necessaria anche una buona dose di pragmatismo, qualità dirimente per un politico e di cui Natali era universalmente riconosciuto depositario. Nella sua visione, la via più efficace per perseguire questo scopo era rappresentata dunque dall'aver nuovi fondi dedicati da immettere nelle economie di Grecia, Portogallo e Spagna.

L'esperienza accumulata in diversi anni di servizio dei governi nazionali lo avevano infatti confermato nella convinzione secondo cui la ridiscussione degli importi – da aumentare – e delle destinazioni dei fondi esistenti e già stanziati nel bilancio comunitario verso nuovi impieghi avrebbe potuto trasformarsi in un vero e proprio ginepraio: mesi di incontri estenuanti tra direzioni generali della Commissione, Coreper, Consiglio dei ministri, Consiglio europeo; e compromessi necessariamente al ribasso utili solo a scontentare tutte le parti in causa. Più immediato e lineare – oltre che più aderente al principio di solidarietà interna – sarebbe stato invece sforzarsi di creare da subito nuove risorse da accantonare per tale finalità: questo senza considerare che comunque i fondi sottratti ad altri progetti non sarebbero stati sufficienti per impostare delle politiche di sostegno alle economie dei paesi mediterranei minimamente efficaci, e al contrario, avrebbero rappresentato il rischio concreto di una “diluizione” della politica comunitaria, tanto più da scongiurare in un contesto generale già fattosi così delicato³². Le ragioni della Commissione erano esposte in questi termini:

[...] Il vicepresidente Natali sottolinea anzitutto la diversità dell'attuale ampliamento rispetto a quello precedente, che riguardava paesi di struttura sostanzialmente analoga a quella dei Sei. [...] Rileva che dei problemi particolari si pongono non soltanto nel settore agricolo, ma anche sul piano industriale – tessili, siderurgia, cantieristica – e si chiede se per incoraggiare i paesi candidati ad orientare la loro politica industriale in direzione compatibile con gli orientamenti comunitari nei singoli settori non si ponga un problema di contropartite finanziarie. Si richiama al Piano Marshall e ricorda l'iniziativa tedesca per un fondo a favore dei paesi candidati. Aggiunge che il trasferimento di risorse dovrebbe essere previsto anche a favore di talune regioni dei paesi membri, nella visione di un'evoluzione armonica dell'economia comunitaria [...].³³

32 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Incontro del vicepresidente Natali con il presidente del Consiglio e la delegazione italiana*-Resoconto sommario, Roma 9 febbraio 1978, intervento del Direttore generale Roland de Kergolay, vertice della *task force* sugli allargamenti.

33 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Incontro del vicepresidente Natali con il presidente del Consiglio e la delegazione italiana*-Resoconto sommario, Roma 9 febbraio

Da sottolineare il principio di armonizzazione qui accennato per dire così anche all'inverso, nei confronti degli Stati già membri, che sarà foriero di sviluppi molto significativi negli anni a venire. Per restare nell'immediato, la risposta di Arnaldo Forlani e di Andreotti non poteva essere più chiara nel ribadire i soliti *refrain*, ancorché sfumata dai toni tipici della diplomazia e dal resoconto verbale della riunione, che ne restituisce giocoforza un taglio impersonale.

[...] Il ministro Forlani chiede maggiori elementi circa l'ipotizzato Fondo a favore dei paesi candidati e [...] aggiunge che un maggiore trasferimento delle risorse dalle regioni più ricche a quelle meno sviluppate – comprese quelle della futura Comunità ampliata – dovrebbe essere realizzato tramite il rafforzamento di determinate politiche comunitarie, in particolare di quella regionale e di quella sociale e mediante una revisione della politica agricola comune che tenga in maggior conto gli interessi dei produttori mediterranei. Affrontare in modo deciso i problemi delle strutture agricole potrebbe anche contribuire al necessario trasferimento di risorse, evitando di stabilire formali distinzioni tra i paesi membri della Comunità [...].³⁴

L'esito del colloquio non poté che essere interlocutorio, almeno sul punto politico più dirimente. Le distanze tra le parti erano troppo importanti, e al solito la Commissione doveva tenere insieme interessi spesso divergenti tra i membri in nome di una visione complessiva dei temi. Era l'avvio di una controversia che si sarebbe riproposta periodicamente, benché la distinzione del negoziato tra Grecia e paesi iberici, ribadita anche nelle tempistiche da Natali con il governo italiano, avesse fatto perdere slancio all'idea di un Fondo comune per sostenere le economie dei candidati, aprendo la via a finanziamenti caso per caso in cooperazione con altre istituzioni, come la Banca europea degli investimenti³⁵.

A dimostrazione di come la problematica dei finanziamenti ai candidati fosse lontana dall'essere pienamente appianata con gli Stati membri mediterranei sarebbe bastata la tormentata vicenda del varo dei Programmi mediterranei integrati, fortemente voluti da Natali stesso, di cui si dirà nel prossimo capitolo. Nonostante i distinguo e le parziali insoddisfazioni sul fronte del sostegno ai prezzi e dell'intervento sul mercato, il governo di Roma – e in misura minore anche quello francese – per il momento avrebbero dovuto accontentarsi delle misure previste dal “*Pacchetto mediterraneo*” approvate nel corso del 1978 appena iniziato. Sotto il profilo delle nuove adesioni l'anno sarebbe proseguito con l'*Affresco* della Commissione sui problemi generali dell'allargamento e il parere sull'ingresso degli altri paesi, esclusa la Grecia già avviata al trattato di

1978, intervento di Natali, ff. 1-2.

34 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437, *Incontro del vicepresidente Natali con il presidente del Consiglio e la delegazione italiana*-Resoconto sommario, Roma 9 febbraio 1978, intervento di Natali, *Ibid.*

35 G. Mammarella-P. Cacace, *Storia e politica dell'Integrazione europea*, pp. 200-201.

Atene³⁶. I lavori negoziali veri e propri avrebbero preso il via con la delegazione portoghese.

4.3 Il Portogallo: dall'Atlantico all'Europa

Il caso portoghese, al pari di quello ellenico, impegnò la più parte dei primi anni a Bruxelles del neocommissario, sostanzialmente dallo stesso insediamento dell'esecutivo posto sotto la presidenza di Roy Jenkins nel gennaio 1977 fino alla firma del trattato di adesione, giunta a Lisbona il 12 giugno 1985. La quantità di documentazione rinvenibile negli archivi della Commissione a Bruxelles sulle trattative condotte da Natali con il governo socialista di Mario Soares restituisce un quadro certo più completo rispetto al precedente greco, e tuttavia molto appesantito da una gran copia di report e documenti puramente tecnici, preparati dalla *task force* sugli allargamenti creata proprio dal commissario italiano già durante il 1978, con figure di alti funzionari del *Berlaymont* come Roland De Kergolay, Ferdinand Spaak e Inger Nielsen. Al pari di molte altre situazioni prese in esame nel corso dell'intero lavoro, anche in questo caso non è sempre facile rintracciare il dato politico, che pure emerge nella grande massa di documentazione per dire così "tecnica", approntata dagli uffici brussellesi.

La presentazione della domanda di adesione ai Nove da parte del nuovo governo insediatosi a Lisbona, il 28 marzo 1977, non arrivava certamente inaspettata. Al contrario, si collocava nel solco di una continuità politico-istituzionale che, al di là delle ultime turbolenze vissute dal paese, datava in prima battuta alla recente fine del regime autoritario di Marcelo Caetano³⁷. Risalivano a meno di tre anni prima, infatti, i contatti intrattenuti da alcuni esponenti nelle nuove forze democratiche portoghesi con Bruxelles, e ad esempio con lo stesso Carlo Scarascia Mugnozza³⁸. In realtà, il solido posizionamento atlantista di Lisbona aveva permesso anche lo stabilirsi, ancorché tardivo rispetto ad altri casi, di

36 ASUE, Fondo Commissione Jenkins (CEUE_JENK), CEUE_JENK-1144, *Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement (COM(78)120-Fresque)*. – *Documents finaux*, Bruxelles le 19 avril 1978, pp. 1-23.

37 Sulle relazioni portoghesi con l'Europa a Sei fino al 1972 si può vedere N. Andresen-Leitao, *Portugal's European Integration Policy*, in "Journal of European Integration History", VII, 2001, n. 1, pp. 25-35. In generale sulle ricadute e le influenze esterne della transizione portoghese si veda M. Del Pero, *A European Solution for a European Crisis. The International implications of Portugal's Revolution*, in "Journal of European Integration History", XV, 2009, n. 1, pp. 15-34.

38 Il vicepresidente Scarascia incontrò le delegazioni del governo portoghese all'inizio del 1976, nel quadro dei contatti per la costituzione del Partito popolare europeo – in seguito non concretizzatosi nell'immediato – in vista delle elezioni dirette. In ASUE, CSM-49 *Visites, Visite de F. Sa Carneiro à Bruxelles, le 27 janvier 1976*. Per un quadro delle relazioni tra Bruxelles e Lisbona e delle problematiche in campo precedenti alla domanda di adesione del 1977 si può consultare A. Cunha, *A welcome incentive: Pre-accession aid to Portugal within the context of the Iberian enlargement*, in "Journal of European Integration History", XXV, 2019, n. 2, pp. 209-212.

relazioni commerciali con le Comunità europee, sancite sostanzialmente dall'Accordo di cooperazione stipulato con i Nove alla fine del 1972³⁹.

Apertasi la nuova stagione democratica, sembrava però giunto il momento di sostituire la mera cooperazione doganale con qualcosa di decisamente più rilevante sul piano politico, e in questo contesto anche le tempistiche assumevano una grande importanza. Formalizzare la domanda di adesione quando a Bruxelles si era appena insediato il nuovo esecutivo di Roy Jenkins significava mettere in atto un chiaro parallelismo con la situazione greca, che in effetti, a prima vista, poteva fornire alcuni richiami al caso portoghese. Come si è ricordato nelle parti precedenti, nonostante Atene avesse messo in moto le procedure per l'ingresso in Europa già da un anno e mezzo, con il primo parere "interlocutorio" e favorevole ad un periodo di preadesione, espresso ad inizio 1976, la Commissione Ortolì aveva provato di fatto a chiamarsi fuori dalla questione, nel tentativo di passare il testimone a chi le sarebbe subentrato di lì a pochi mesi. Uno sforzo in parte vanificatosi, dal momento che i negoziati dovettero comunque essere aperti ufficialmente nel luglio successivo, in tempo per occupare l'ultimo scorcio di attività del gabinetto comunitario a guida francese.

Una volta ottenuto il via libera ai lavori negoziali con la Grecia, anche le nuove istituzioni della democrazia portoghese si sentivano pertanto rafforzate nel loro intendimento, auspicando una sorta di riedizione della trattativa a quattro portata avanti all'epoca del primo allargamento del 1970-1972. La nuova Commissione Jenkins, nondimeno, non era affatto dello stesso avviso, e per bocca di Lorenzo Natali avrebbe espresso presto la sua opposizione ad un negoziato multiplo⁴⁰.

Una delle prime uscite pubbliche utili per ribadire questo orientamento fu offerta al commissario agli allargamenti in occasione della riunione finale delle commissioni permanenti del Parlamento europeo, svoltasi a Roma nell'aprile 1978, in un clima politico fatalmente assorbito in Italia dalla drammatica vicenda del sequestro Moro, in quelle settimane oramai prossima al suo tragico epilogo. Ancora prima dell'inizio delle discussioni formali, Natali non perdeva tempo nel rimarcare come il disequilibrio tra regioni economiche avanzate ed arretrate, già stridente all'epoca, non avrebbe potuto che approfondirsi in una futura Europa a Dodici, rendendo necessario sin da quel momento lo studio di misure *ad hoc* da attuare in termini di politiche occupazionali tanto tra i membri

39 Il trattato di cooperazione fu negoziato in gran parte dalla Commissione Mansholt e siglato a Bruxelles il 22 luglio 1972, entrando formalmente in vigore una volta approvato dal Consiglio delle Ce il 19 dicembre dello stesso anno. Dal lato comunitario prevedeva principalmente agevolazioni in materia di abbattimento della tariffa esterna comune per l'importazione di alcuni prodotti del settore tessile e del comparto agricolo portoghese, ad esempio della produzione vinicola. Si rinvia a N. Andressen-Leitao, *Portugal European Integration*, p. 30.

40 Sin dalle prime riunioni della seconda parte del 1977, l'orientamento di Natali e del suo gruppo era infatti quello di non mettere sullo stesso piano i tre negoziati paralleli, mantenendo la posizione di priorità per la questione greca.

quanto nei candidati, in quella che si poteva definire la fase preparatoria dell'intera operazione⁴¹. Sebbene non esplicitato in quella circostanza, si può supporre però che fosse già *in nuce* all'epoca, nei piani di Natali e del suo *staff*, la previsione di periodi transitori più lunghi rispetto al passato prima di realizzare un completo inquadramento nel Mercato comune di Portogallo e Spagna, almeno su alcune delle materie più delicate. A dimostrazione di come la volontà fosse ad ogni modo quella di mantenere ben distinti il caso greco da quelli iberici, con buona pace degli auspici di questi ultimi paesi, fu la diffusione del parere che il *Berlaymont* avrebbe espresso sulla richiesta di adesione soltanto il 19 aprile 1978, cui avrebbe fatto seguito tre settimane dopo l'approvazione finale da parte del Consiglio delle Ce, che di fatto dava il via ai negoziati⁴².

Nell'ottobre del 1978, con l'avvio dei lavori con la delegazione di Lisbona si ebbe chiara sin da subito la complessità dell'opera alla quale ci si apprestava, destinata a durare complessivamente – è bene ricordarlo – quasi sette anni, più del doppio cioè di quanto avvenuto tanto con il primo allargamento del 1973 quanto con il recente precedente ellenico, che invece all'epoca poteva dirsi quasi in via di risoluzione, dal momento che il trattato con l'esecutivo di Atene sarebbe giunto di lì a sei mesi. Ancora una volta, le prime difficoltà nell'intavolare le discussioni tra i Nove e il governo di Nóbrega da Costa stavano sorgendo dall'agricoltura e dal settore industriale in generale, che parlavano ancora di vaste zone di arretratezza e sottoccupazione, in un contesto invero affine a quello greco, ma senza nemmeno godere di quella preminente posizione di “primo associato” che lo Stato ellenico aveva almeno potuto vantare nei confronti delle Ce per quasi un ventennio; una rivendicata primazia culturale e ideale sulla quale, come si è visto nel capitolo precedente, Karamanlis non avrebbe cessato di fare leva fino alla fine. Più ancora del suo contraltare nel Mediterraneo orientale, per il Portogallo si era addirittura giunti già tra 1978 e 1979 a mettere in agenda un piano di aiuti finanziari per cercare la difficile via del risanamento della disastrosa economia nazionale, quantificato dalla Commissione in 47 miliardi di Ecu (*European Currency Unit*)⁴³. Tutto questo fece sì che le discussioni potessero entrare nel vivo solo all'inizio del 1979, in parallelo con i lavori che si apprestavano a partire, solo allora, con Madrid⁴⁴.

41 Natali sui temi dell'ampliamento della Comunità, in “Il Popolo” del 22 aprile 1978, s.f.

42 Per questa parte si rimanda a *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution. 1973-1986*, pp. 450-451.

43 AHCE, BAC 250/1980, file 1186, *Briefing per il vicepresidente Natali. Aiuti al Portogallo*, Bruxelles, 21 settembre 1979. La proposta venne avanzata in termini sostanzialmente identici dalla delegazione portoghese al Comitato misto con le Ce già il 23 gennaio 1979, ma dovette attendere fino a luglio per essere vagliata dal Consiglio. Si veda anche A. Cunha, *A welcome incentive*, pp. 212-213.

44 AHCE, BAC 250/1980, file 16, *Note de dossier-Rappel du déroulement des négociations suivies à ce jour avec l'Espagne et le Portugal*, Bruxelles le 16 juin 1980.

All'interno di trattative le cui prime avvisaglie già si mostravano estenuanti, anche gli elementi in apparenza trascurabili e secondari assumevano pertanto un chiaro valore di ordine simbolico, che non ci si poteva permettere di sottovalutare, né tantomeno di disperdere⁴⁵. Un esempio in questo senso fu fornito dall'apertura nella capitale lusitana, dopo il primo anno di negoziati, del Centro di informazione europeo, in una delle classiche dinamiche da sempre in grado di mettere in contatto le istituzioni comunitarie con i propri Stati membri e ancor più con il mondo a loro esterno. All'inaugurazione il commissario all'Allargamento ebbe a sottolineare:

[...] Je crois que deux mots suffiraient à définir la nature propre de la Communauté et de l'action qu'elle poursuit : diversité et solidarité. [...] Il y a de bonnes différences et il y a des mauvaises. [...] Les différences qu'il faut combattre, ce sont celles qui affectent négativement le développement économique de telles pays ou de telle région, constituant de ce fait un facteur de division dans la Communauté. [...]

La Communauté peut en effet offrir beaucoup, mais elle demande évidemment, de la part du pays bénéficiaire, une volonté politique et économique ferme de tirer les bénéfices de ces divers instruments. Cela est valable dans tous les domaines.

Je voudrais prendre l'exemple – significatif – du secteur agricole. [...] Il est bien évident que ce ne sont pas les “technocrates” de Bruxelles qui vont cultiver votre maïs. Les mécanismes communautaires sont là pour aider, stimuler, apporter les soutiens indispensables, [...] mais c'est au Portugal que l'effort de départ doit être fourni et le travail concret effectué. [...].⁴⁶

Per Natali insomma non bastava l'espressione unilaterale di buona volontà da parte delle istituzioni comuni – indicativo il riferimento sarcastico ai tecnocrati brussellesi – senza una collaborazione e un reale grado di comprensione di cosa l'Europa fosse davvero, che evidentemente il governo portoghese non aveva mostrato a sufficienza nel corso dei primi undici mesi di colloqui. I toni restavano propositivi, ma qualche segno di durezza e di insofferenza era stato

45 La scarsa efficacia, la vaghezza delle risposte e la saltuarietà degli incontri dei gruppi negoziali (tre a livello di supplenti e nemmeno uno svoltosi a livello ministeriale nel primo anno, fino all'estate del 1979) era ricordata dai documenti interni della Commissione, non senza venature polemiche. Si veda in AHCE, BAC 250/1980, file 1186, *Briefing pour Mons. le Vice-président Natali-Situation des négociations d'adhésions*, Bruxelles, le 21 septembre 1979, ff. 1-8.

46 AHCE, BAC 250/1980, file 1186, *Project de discours de Vice-Président Natali à l'occasion de l'ouverture du Bureau de presse et d'information de la Commission à Lisbonne*, Lisbonne, le 29 septembre 1979. Della visita si occupò anche la nuova stampa libera portoghese, come è testimoniato da alcuni ritagli di giornali conservati tra la documentazione archivistica inerente all'attività di Natali. Si veda ad esempio il “Correio da Manhã” del 30 settembre, *Comunidade europeia abre “bureau” em Lisboa*, s.f., in AHCE, BAC 250/1980, file 1186.

giudicato eccessivo e pertanto limato nella preparazione della visita e delle dichiarazioni ufficiali⁴⁷.

L'instabile congiuntura politica lusitana avrebbe presto fornito nuovi ostacoli, o almeno altri rallentamenti sulla strada verso l'adesione, a partire dalle elezioni politiche generali, le seconde dopo quelle del 1976, che si sarebbero tenute di lì a qualche mese. La vittoria dell'Alleanza democratica e il conseguente arrivo al governo dal gennaio 1980 delle forze moderate e cattoliche del *Partido social democrata* di Sá Carneiro furono salutati con un certo sollievo dal *Berlaymont*, che aveva seguito con particolare attenzione la consultazione elettorale anticipata, non nascondendo qualche timore, a livello interno, per le posizioni del locale partito comunista e per l'influenza che queste avrebbero potuto esercitare sugli stessi socialisti, in tema di apertura all'Europa⁴⁸.

Per molti versi proprio il 1980 rappresenterà un primo spartiacque nel percorso d'avvicinamento tra Lisbona e Bruxelles, assommando a questa situazione la crisi interna portoghese e il contemporaneo stallo, dagli echi sinistri per i Nove, del *dossier* spagnolo, che finì per avere conseguenze negative più generali. È risaputo come, mentre le Comunità si preparavano all'entrata in vigore del trattato di Atene e dunque all'allargamento a Dieci, a metà dell'anno la presidenza della Repubblica francese avesse avanzato infatti forti critiche sull'opportunità di nuove aperture quando ancora si dovevano, a suo dire, correggere le problematiche di organizzazione e coesione interne lasciate irrisolte dal 1973⁴⁹. Prima Jenkins e in seguito lo stesso Natali, il più direttamente coinvolto nella questione, furono costretti a correre subito ai ripari, rinnovando a più riprese ai propri preoccupati interlocutori come il fine dell'allargamento restasse fuori discussione, nonostante tutto⁵⁰.

Con buona pace della presa di distanza ufficiale da parte delle autorità comuni, l'eco del cosiddetto "*Giscardazço*", come venne presto definita dalla stampa

47 È questo il senso di un'annotazione che faceva David Goodchild, consigliere principale di Natali, a de Kergolay, il vertice "tecnico" della *task force* sull'allargamento, che in una bozza preparatoria del discorso del commissario aveva in un primo momento sottolineato come fosse stato il Portogallo a chiedere l'adesione, e in sostanza che questo implicasse la ripresa immediata di tutte le disposizioni comunitarie. Goodchild scriveva letteralmente: «[...] J'attire votre attention tout particulièrement à la dernière paragraphe de la page 5. Est-il trop direct ? [...]» Si veda in AHCE, BAC 250/1980, file 1186, Goodchild a De Kergolay, *Discours de Mons. le Vice-Président Natali à Lisbonne*, Bruxelles le 21 septembre 1979.

48 AHCE, BAC 250/1980 file 1186, *Briefing pour M. le Vice-président Natali – Situation politique au Portugal*, Bruxelles, le 19 septembre 1979.

49 “[...] Il convient que la Communauté s’attache par priorité à parachever le premier élargissement, avant d’être en état d’en entreprendre un deuxième [...]”. Le dichiarazioni del presidente della Repubblica francese del 5 giugno 1980 sono riportate da M. Trouvé, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, PIE-Peter Lang, Bruxelles 2008, p. 333.

50 AHCE, BAC 250/1980 file 3, *Suggestions for intervention of Vice-president Natali at the meeting in Strasbourg between Mr Almeida Mendes and Delegates from the European Parliament*. Brussels, 16th September 1980.

madrilena quest'uscita, non poté certo tardare a farsi avvertire anche nelle negoziazioni con Lisbona, che raggiunsero un punto di blocco quando fu chiaro che la presidenza della Commissione Jenkins non sarebbe stata rinnovata, complice anche l'ascesa a Londra della nuova premier Thatcher. Era dunque alle viste il consueto riordino delle nomine governative al *Berlaymont*, e questo contribuiva ulteriormente ad impantanare i lavori dal versante comunitario, rendendo sempre più chimerica l'ipotesi, circolata fino a quel momento, di un'adesione ufficiale da raggiungere entro il 1° gennaio 1983, a dieci anni esatti dal primo allargamento. Da ricordare come, nel biennio della cosiddetta "fase preliminare" dei colloqui, non fosse stata ancora esaminata appieno la questione dell'agricoltura e della pesca, vale a dire lo scoglio più arduo di tutti, anche per via dell'annosa controversia sul finanziamento della Pac che si era già intestato da tempo il Regno Unito. Benché il quadro risultasse così ristagnante, nondimeno nel corso del 1980 fu faticosamente varato un piano di aiuti allo Stato portoghese, nella misura di 275 milioni di Ecu, derivanti in parte dalla Bei e in parte dal bilancio comune, andando così incontro ai desiderata di molti governi, *in primis* quello italiano, che si erano fino a quel momento opposti al varo di fondi specifici. Le somme furono successivamente divise in 100 milioni a fondo perduto, e la restante parte in veri e propri *grant*, complessivamente erogati a partire dal 1981 per vari progetti⁵¹. Le maggiori difficoltà interne arrivarono però nell'ultimo scorcio dell'anno, date dalle ennesime elezioni politiche a Lisbona e soprattutto dalla morte improvvisa, e drammatica, del presidente del Consiglio Sá Carneiro in dicembre⁵². Ancora una volta, il destino del negoziato di adesione rimaneva appeso, molto più che al cambio al vertice Ce tra Jenkins e Thorn, agli sviluppi della scena politica transalpina, che nella primavera 1981 avrebbe inaugurato la lunga stagione di François Mitterrand all'Eliseo.

Già nel febbraio 1981 la situazione, a poche settimane dall'insediamento del nuovo esecutivo Thorn e dall'ingresso ufficiale della Grecia, mostrava diverse ombre. Il ritardo accumulato sul fronte del settore primario portoghese e il problema di come inserirlo nel delicato quadro dell'agricoltura e della pesca comunitarie erano motivo di una certa irritazione al *Berlaymont*, e di frizioni tra il gruppo di Natali e la Dg VI Agricoltura, nonostante i "volets" nel frattempo già approfonditi e in via di risoluzione non fossero più pochi, dagli affari sociali alla politica regionale e fiscale. Il commissario e la sua *task force* fecero quindi pressioni ai colleghi affinché i lavori tecnici potessero giungere a delle conclusioni, almeno preliminari, quanto prima⁵³.

51 A. Cunha, *A welcome incentive*, pp. 213-222.

52 Francisco Sá Carneiro, fondatore del *Partido social democrata* e Primo ministro in carica dal gennaio 1980, morì infatti in un incidente aereo nei dintorni di Lisbona, il 4 dicembre di quell'anno, ad appena 46 anni.

53 AHCE, BAC 147/91, file 34, *Note à l'attention du Mons. Pensa, Chef du cabinet du Vice-Président Natali-Projet de lettre de Mons. Natali à Mons. Dalsager au sujet de la Communication de la Commission*

In realtà i passi in avanti sarebbero stati molto pochi nel biennio seguente, e anzi, persino le decisioni già prese sembrarono sul punto di essere rimesse in discussione, a partire dal finanziamento straordinario da erogare prima dell'adesione, sul quale continuarono a mostrare perplessità i governi italiano e francese.⁵⁴ Quanto fosse cruciale il tema della tutela del settore primario trovò proprio allora una indiretta conferma con il risultato del referendum per l'uscita della Groenlandia danese dalle Comunità del 23 febbraio 1982, in quella che si poté considerare uno delle tante pagine, ancorché meno note, della cosiddetta "eurosclerosi" di quella stagione, insieme al conflitto interno ai Dieci ingaggiato dal governo londinese fino al Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984⁵⁵.

Il progressivo assestamento del panorama istituzionale lusitano e il ritorno al governo, a metà del 1983, di una personalità politica quale quella di Soares, l'iniziatore del negoziato, avrebbero contribuito nel giro di un paio d'anni alla progressiva rimozione degli ultimi e più pesanti ostacoli sulla strada dell'adesione, al pari di quanto sarebbe avvenuto al contempo con la Spagna, che pure aveva conosciuto momenti ancora più difficili nel suo percorso di avvicinamento all'Europa.

4.4 Il gigante iberico: prove di intesa

I negoziati con Madrid si annunciarono in effetti come i più complessi di tutti sin dal momento stesso della presentazione della domanda di adesione, il 28 luglio 1977, sostenuta dall'intero arco costituzionale delle Cortes⁵⁶. La particolare delicatezza del dossier iberico era causata in primo luogo da una contraddizione avvertita apertamente da tutti i soggetti coinvolti nell'incipiente negoziato, a cominciare da Natali. La nuova Spagna di Juan Carlos e dei primi governi di Adolfo Suárez – il secondo uscito presidente del Governo dalle prime storiche

au Conseil concernant le volet agricole dans les négociations avec le Portugal, Bruxelles le 18 février 1981. Poul Dalsager era all'epoca il neocommissario danese all'agricoltura, da poco succeduto a Finn Gundelach.

54 AHCE, BAC 147/1991, file 34, *Note à l'attention du Vice-président Natali-Mise en œuvre de l'aide pré-adesion en faveur du Portugal*, Bruxelles le 7 octobre 1981.

55 G. Mammarella-P. Cacace, *Storia e politica dell'integrazione europea*, pp. 191-196.

56 Si veda in merito G. Crespo Maclennan, *Spain and the process of European Integration*, Palgrave MacMillan, London 2000. Specialmente per le ultime fasi del negoziato è molto utile la ricostruzione coeva ai fatti di A. Alonso, *España en el Mercado Común: Del Acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Espasa Calpe, Madrid 1985. Si veda anche M.E. Cavallaro, *Los orígenes de la integración de España en Europa: desde el franquismo hasta los años de la transición*, Silex, Madrid 2009, pp. 275-283. Sull'influenza esercitata dai partner europei sul Psoc prima durante la fase dell'opposizione si veda il recente articolo di M.E. Cavallaro, *Socialismo iberico negli anni settanta: il ruolo dell'integrazione europea nell'ascesa di una nuova leadership. Un'ipotesi di comparazione*, in "Ventunesimo secolo", n. 44, luglio-dicembre 2019, pp. 129-152.

elezioni del giugno 1977 – vedeva infatti sovrapporsi la debolezza delle economie greca e lusitana ad un potenziale di sviluppo che però era assolutamente senza pari rispetto agli altri due paesi, che “rischiava” così di far arrivare nel Mercato comune un concorrente di prima grandezza alle principali economie dei Nove, molto più temibile tanto di Atene quanto di Lisbona. Un pericolo avvertito maggiormente proprio dall'Italia e dalla Francia, che, come si è visto nel capitolo precedente, già guardavano con malcelata circospezione alla nuova apertura al Mediterraneo, e segnatamente alla Grecia repubblicana, il cui ingresso nelle Comunità sarebbe stato dall'impatto economico di portata comunque non paragonabile a quanto si paventava con Madrid⁵⁷.

[...] L'Espagne est de loin le Pays le plus préoccupant pour le danger immédiat auxquels est exposée l'agriculture italienne, d'une part, en raison de la production et surtout de potentialité espagnole. [...] Il est évident qu'une adhésion [...] pourrait entraîner des troubles importants en Italie.
A ces préoccupations particulières [...], l'Italie ajoute des préoccupations plus générales devant l'élargissement, étant donné qu'il s'agisse de Pays à l'économies fragiles, à régimes politiques qui ne sont pas exempts d'une certaine précarité, avec les conséquences que cela peut donner sur la cohésion de la Communauté [...].⁵⁸

Se le perplessità, o le resistenze, di ordine economico-commerciale erano perciò già presenti *in nuce* e non avrebbero per la verità mai abbandonato il campo durante tutto il negoziato, se ne sarebbero sommate presto altre, a partire dalla tenuta, ancora considerata precaria, del nuovo assetto istituzionale determinatosi dalla fine del 1975. Per la Farnesina e palazzo Chigi non era quindi il caso di aggiungere altra instabilità politico-sociale ai Nove, o quantomeno bisognava procedere con grande prudenza. Oltre a tutto questo, per certi versi il processo di avvicinamento tra Madrid e Bruxelles mostrava rispetto agli altri in corso elementi di maggiore debolezza. Al contrario della Grecia, legata dal primo accordo di associazione del 1961 figlio della stagione ancora democratica, dopo il fallimento della domanda di associazione avanzata dal regime di Franco già tra il 1962 e il 1964 i legami con le Comunità europee non erano andati oltre il semplice accordo commerciale preferenziale siglato nel corso del 1970, nella fase già decadente del regime franchista, in una situazione paragonabile a quella che si sarebbe verificata due anni più tardi con il Portogallo di Marcelo Caetano.

I negoziati che condussero alla firma di questo trattato erano stati in gran parte seguiti, nel loro decorso a partire dall'autunno del 1967, dallo stesso commissario italiano alle Relazioni esterne Edoardo Martino, ed erano terminati a pochi giorni dalla scadenza della Commissione Rey, il 29 giugno 1970, in quello

57 G. Levi, *The Integration of Spain in European Community: The Role of Italy*, in “Spagna Contemporanea”, XXV, 2016, n. 49, pp. 69-102.

58 AHCE, BAC 250/1980, file 583, *L'Italie face à l'élargissement de la Communauté*, Bruxelles le 11 février 1977.

che si sarebbe portati a considerare uno dei suoi ultimi atti politici⁵⁹. L'accordo era essenzialmente di natura doganale, fondato su un regime di tariffe agevolate per l'importazione di generi agricoli spagnoli nell'area del Mercato comune e su piani di cooperazione per lo sviluppo di alcuni settori industriali, in piena continuità con lo schema che si era già applicato alla maggior parte degli altri Stati del Mediterraneo e del Vicino Oriente, e che infatti si sarebbe tentato di riorganizzare in modo organico, di lì a poco, con la *Politique globale méditerranéenne*. E del resto risultava chiaro come non si potesse ragionevolmente ipotizzare, almeno in quella fase, la messa in campo di qualunque altro tipo di collaborazione tra l'Europa e la Spagna franchista.

A differenza di quanto fatto nell'*Estado Novo*, il sistema istituzionale del *caudillo* non si era nemmeno dotato nella sua ultima stagione di qualche forma di almeno teorico pluralismo rappresentativo, e al contrario continuava ancora nel primo scorcio degli anni settanta nella piena continuità con l'assetto uscito dalla guerra civile, come è noto. Una continuità anche personale che permaneva imbarazzante per le istituzioni comunitarie, e in fondo per l'intero Occidente, se si considera che l'Alleanza atlantica e la Nato, che pure reputavano la Spagna centrale per la tenuta geopolitica dell'area mediterranea, non l'avrebbero mai ammessa ufficialmente nelle loro fila se non a transizione democratica già compiuta, nel 1982⁶⁰.

Sul versante spagnolo, si è di solito contrapposta a questa diffidenza ancora pervicace da parte esterna una genuina volontà positiva di ingresso nel club europeo, che avrebbe attraversato in un moto *bipartisan* tutte le risorte forze partitiche del paese. La lettura in sede storiografica che ne è discesa e che è stata spesso offerta sulla questione ha di conseguenza sempre posto l'accento su una presunta ineluttabilità della dinamica democratica messa in moto dal cosiddetto "fattore esterno", rafforzata dalla domanda di adesione cui seguì l'inizio dei negoziati formali con le Cee il 5 febbraio 1979. È quanto in tempi più recenti hanno contestato autori come Victor Gavin e Fernando Guirao, avendo sottolineato invece come molto – e forse il maggior contributo – alla transizione fosse dovuto ad un moto per così dire "endogeno", alle forze interne al paese, con lo

59 L'andamento delle prime riunioni fu illustrato da Martino al Parlamento di Strasburgo. Si veda in ASUE, Fondo Edoardo Martino (EM), EM-48, "*Discorsi e rapporti in qualità di membro della Commissione unica*", *La prima fase dei negoziati tra la Cee e la Spagna*, s.d., ma collocabile alla metà del 1968. Il dettaglio della fase finale dei negoziati fino al 1970 si trova invece nei record EM 72-74.

60 Da ricordare in questo senso l'accordo bilaterale che, al di fuori del quadro Nato, sin dal 1953 gli Stati Uniti avevano stipulato con la Spagna in merito all'utilizzo delle sue basi militari. Si fa riferimento a F. Guirao-V. Gavin, *La dimensione internazionale della transizione politica spagnola (1969-1982). Quale ruolo giocarono la Comunità europea e gli Stati Uniti?*, in M. Del Pero *et alii*, *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010, pp. 195-196.

scenario internazionale rimasto in sostanza sullo sfondo o comunque capace di un'influenza per lo più indiretta sulle vicende spagnole⁶¹.

Anche la strada tra Bruxelles e Madrid, al pari della coeva vicenda portoghese, si annunciava ad ogni modo in salita. Già in una delle prime visite rese da Natali nella capitale spagnola nel febbraio del 1978, precedente cioè di un anno l'avvio effettivo dei negoziati, arrivarono segnali d'incomprensione che certo non avrebbero contribuito a rasserenare il clima. Stando alla stampa iberica, il commissario europeo si sarebbe lasciato scappare in quella circostanza la previsione di un ingresso della Spagna in Europa soltanto una volta avvenuto quello della Grecia e soprattutto – punto più caldo – del Portogallo, suscitando pertanto una considerevole mole di polemiche, pretendenti formali smentite e la conferma della volontà dei Nove di procedere di pari passo con i due Stati iberici⁶².

L'incidente diplomatico venne presto risolto, anche a seguito dei colloqui istituzionali avvenuti al *Berlaymont* un paio di settimane più tardi tra Natali e il ministro incaricato delle Relazioni con le Ce Leopoldo Calvo Sotelo, che tra le altre doveva anche affrontare la questione del rinnovo dell'accordo del 1970, giunto oramai a scadenza.

[...] L'opera alla quale ci accingiamo non è un negoziato propriamente detto. È vero che lo scopo che vogliamo raggiungere è un Trattato di adesione, ma il modo per arrivarci non sarà un negoziato nel senso stretto del termine. La Spagna e la Comunità non negozieranno, ma *concorderanno*, potrebbe dirsi, i termini e le condizioni dell'entrata della Spagna nella Comunità. [...]

È profondo convincimento della Commissione e mio personale che un adeguato e progressivo approfondimento della Comunità sul piano politico ed istituzionale sia peraltro indispensabile sia per superare la crisi economica sia per cementare la coesione ed assicurare la solidarietà degli Stati membri. È chiaro quindi il legame tra allargamento e approfondimento [...].⁶³

Mentre era in corso il difficile varo del Pacchetto mediterraneo in ambito Pac, l'orientamento della Commissione fu quello di impostare da subito un approccio tutto politico alla questione allargamento, come e più necessario per la Spagna rispetto agli altri casi. Era infatti ritenuta questa l'unica chiave di volta ideale in grado di sorreggere la mole di difficoltà sotto il profilo economico-produttivo e normativo che si annunciava nel negoziato con il governo Suárez.

A sostegno di tale impostazione, già nell'*Avis* generale sulle nuove adesioni dell'aprile 1978 il commissario all'Allargamento parlava di *credito morale per*

61 Ivi, pp. 173-268.

62 AHCE, BAC 250/1980, file 946, *Note à Mons. De Kergolay* di Paolo Pensa, capo del gabinetto personale di Lorenzo Natali, Bruxelles le 22 février 1978.

63 Ivi, *Progetto di intervento del vicepresidente Natali in occasione dell'incontro con il ministro Calvo Sotelo*, Bruxelles, 8 marzo 1978.

l'impegno e la lotta e per la libertà, riferendosi in particolar modo al caso spagnolo⁶⁴. Un approccio che era condiviso peraltro anche da Roma, come si è avuto modo di vedere. Come già ricordato, il tornante dell'inverno 1978-1979 venne in gran parte assorbito dalle ultime rifiniture da apportare a quello che diventerà il trattato di Atene del 28 maggio, lasciando in sospeso le discussioni specialmente con il governo spagnolo di Adolfo Suárez, avviate da pochi mesi. A questo si aggiungeva come nel frattempo si fosse oramai arrivati nell'imminenza dello svolgimento delle prime elezioni per il Parlamento europeo, che tra il 7 e il 10 giugno impegnarono per la prima volta milioni di elettori in tutta la Comunità⁶⁵.

Solo alla fine di giugno del 1979 si fu così in grado di riprendere a pieno ritmo i negoziati. Una lunga visita istituzionale compiuta in varie zone della Spagna fu presa come l'occasione per potersi confrontare concretamente con le problematiche sorte in quei primi mesi. Furono toccate diverse aree produttive del paese, da quella di Valencia, più a vocazione agricola e artigianale, alla Catalogna, maggiormente industrializzata⁶⁶.

Come veniva indicato chiaramente nei documenti preparatori, la finalità della visita era di assoluto rilievo, *in primis* sotto il profilo simbolico e psicologico, dal momento che essa avrebbe dovuto gettare le basi per una reale presa di contatto degli ambienti di Bruxelles con le rappresentanze del sistema produttivo iberico, fino a quel momento appena evocate nelle prime riunioni negoziali. Il tutto era pianificato in vista di quella "convergenza economica" che la Commissione aveva da tempo indicato come indispensabile per scongiurare gli effetti potenzialmente nefasti dell'adesione. Fu anche in grazia di questi contatti riavviati con le autorità e il tessuto economico-sociale spagnoli che si poté procedere, sia pure con fatica, nei mesi seguenti, salvo però scivolare ben presto verso un nuovo momento di stallo⁶⁷. Appena una manciata di giorni prima delle uscite polemiche del presidente francese, Natali aveva modo di parlare alla Commissione mista Parlamento europeo-Cortes spagnole. In merito all'andamento dei negoziati in corso, si auspicava che la visione d'insieme fosse esposta dai funzionari di Madrid entro l'estate, in modo da cominciare ad affrontare gli *acquis* comunitari nel dettaglio a partire dalla seconda parte dell'anno. Natali aveva modo di concludere in questi termini il suo lungo intervento:

64 L. Micheletta, *Per una Spagna democratica, atlantica ed europea. Andreotti e l'adesione spagnola alle Comunità europee*, in *Ginlio Andreotti e l'Europa*, a cura di F. Lefebvre-L. Micheletta, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2017, p. 116.

65 Sulla prima tornata elettorale comunitaria si rinvia a D. Pasquinucci, *Uniti al voto? Storia delle elezioni europee (1948-2009)*, FrancoAngeli, Milano 2013, pp. 205-290.

66 AHCE, BAC 250/1980, file 1222, *Nota all'attenzione del vicepresidente Natali* redatta da C. Caporale, Bruxelles, 18 giugno 1979.

67 Ancora nel maggio 1980 Calvo Sotelo si lamentava con Natali della lentezza delle trattative e dell'incapacità di aggredire il dossier agricolo in modo soddisfacente per entrambe le parti. Sulla centralità dell'agricoltura nei negoziati mediterranei si veda G. Laschi, *L'Europa agricola. Dalla fame agli sprechi. Storia della Pac (1945-2004)*, il Mulino, Bologna 2022, pp. 342-344.

[...] Mi rendo conto di aver tratteggiato un panorama in cui i problemi dominano rispetto alle certezze.

Sono però convinto che un'operazione di tanta importanza quale l'adesione della Spagna alla Comunità esiga prima di tutto lucidità. Solo la lucidità permette infatti di cogliere la sostanza dei problemi e quindi di evitare atteggiamenti negativi o addirittura rinunciatari. [...]

La strada che la mia istituzione ha imboccato – e lo ha fatto più di due anni fa al momento dell'adozione del documento noto come “Affresco sulle applicazioni dell'allargamento” – è quella di porre sul tappeto tutti i problemi dell'adesione della Spagna e degli altri paesi al fine di avviare tempestivamente la ricerca di soluzioni ai problemi stessi. Non si tratta di problemi insolubili; si tratta però di problemi le cui soluzioni passano per un rafforzamento della Comunità. [...]

Posso assicurarvi che continueremo su questa strada che ci permette tra l'altro di attivare le volontà politiche degli Stati membri e di verificare di conseguenza la coerenza tra dichiarazioni politiche e decisioni comunitarie[...].⁶⁸

Dunque, di nuovo un richiamo ai due assi portanti della sua azione politica: solidarietà europea e pragmatismo nel non perdere mai di vista l'obiettivo, anche quando sembrava essere tutto fuorché a portata di mano.

Di lì a tre giorni giunse puntuale la già evocata dichiarazione di Giscard d'Estaing, che suonava molto simile – *mutatis mutandis* – ai veti antibritannici posti dal suo predecessore all'Eliseo nel 1963 e 1967, il cui principale bersaglio era rappresentato naturalmente dalla Spagna, ben più che dal piccolo Portogallo⁶⁹. Si è già detto delle smentite e della volontà riparatoria manifestata da subito tanto da Natali quanto dal presidente Jenkins e in generale dall'intero ambiente comunitario. Ma è evidente come sul medio periodo la sempre più manifesta opposizione francese, sommata alle riserve espresse da tempo da parte italiana, all'allargamento a Dodici costituissero un nodo politico ineludibile. Facile comprendere poi come, se a tutto questo si fosse sommato un qualunque pretesto in più, le cose si sarebbero fatte ancora più complicate. E il pretesto venne infatti fornito dal fallito golpe della *Guardia Civil* del 23 febbraio 1981, che tentò di esautorare il governo del neoincaricato presidente Calvo Sotelo, fino a quel momento il massimo referente per Madrid nelle negoziazioni con l'Europa⁷⁰. La dimostrazione evidente di come l'assetto democratico in Spagna fosse ancora tutt'altro che stabile aggiunse prevedibilmente argomenti alle ragioni di chi temeva l'ingresso di questo membro nelle Comunità, a dispetto delle rassicurazioni giunte subito dal governo di Madrid e dello stesso re Juan Carlos.

68 L. Natali, *L'adesione della Spagna*, discorso tenuto a Strasburgo il 2 giugno 1980, si veda in Id., *La politica mediterranea della Comunità allargata*, Ed. Studio, Roma 1981, pp. 125-126.

69 M. Trouvé, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, p. 333.

70 Sul tentato golpe e le reazioni della comunità diplomatica vedasi F. Guirao-V. Gavin, *La dimensione internazionale*, pp. 244-246.

Ancora una volta, fu il cambio di presidenza francese e la vittoria di François Mitterrand nel maggio del 1981 a rendere possibile una svolta in tutta la politica europea. La stessa Spagna poté godere, a partire dalla vittoria del Psoe nelle elezioni di fine 1982, della stabilità politica indispensabile per superare lo stallo negoziale, garantita dalla lunga presenza al governo di González Márquez. Un altro fattore determinante nel dipanare il nodo della collocazione internazionale della nuova Spagna fu il suo ingresso ufficiale nell'Alleanza atlantica – ancorché non ancora nelle strutture di comando integrato Nato – giunto a pochi mesi dalla tornata elettorale, sempre nel 1982, per volere del governo Sotelo, e per un sostanziale assenso da parte della nuova amministrazione repubblicana insediata a Washington⁷¹. Risolte le ambiguità dal punto di vista del sistema militare e difensivo con una scelta di campo che sembrava definitiva, e con un assetto parlamentare e democratico che andava progressivamente consolidandosi, restava l'agricoltura il tema dirimente nel negoziato con l'Europa. E così avrebbe continuato ad essere nelle trattative finali intercorse tra i rappresentanti del governo González e la Commissione tra la primavera del 1983 e la fine dell'anno seguente⁷². Segno di un rinnovato entusiasmo per chiudere con successo il lungo cammino verso l'adesione fu l'istituzione a Madrid di un Segretariato *ad hoc* dedicato ai negoziati, retto da un uomo di fiducia di González, Manuel Marín, che avrebbe avuto in seguito un significativo *cursus honorum* nelle istituzioni europee⁷³.

Anche a fronte di questi sviluppi, la situazione non poté tuttavia disincagliarsi di colpo. Sotto il profilo comunitario, è noto come nell'ultimo biennio di lavori della Commissione Thorn si fosse manifestato fragorosamente il problema del bilancio europeo e del contributo inglese. La stessa diplomazia francese continuava a battere sul tema della concorrenza agricola e industriale, nonostante l'evidente svolta apportata dai socialisti, probabilmente con il tacito consenso

71 Ivi, pp. 247-250.

72 L'argomento è affrontato diffusamente da L. Ruano, *The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of why the C.A.P. Delayed Spain's Entry to the EC*, in "Journal of European Integration History", XI, 2005, n. 2, pp. 97-117, e da M. Trouvé, *L'Espagne et l'Europe (1957-1986). La problématique de relations hispano-communautaires*, in K. Rückert-W. Warloutzet (eds.), *Quelle(s) Europe(s)?, Nouvelle approches en histoire de l'intégration européenne*, PIE-Peter Lang, Bruxelles 2006, pp. 239-253.

73 Manuel Marín (1949-2017), parlamentare socialista delle Cortes sin dalle elezioni del 1977, dopo aver guidato la struttura negoziale fino al trattato di Madrid, dal 1° gennaio 1986 avrebbe fatto il suo ingresso nella Commissione Delors I, primo spagnolo membro dell'esecutivo comunitario. Sarebbe rimasto a Bruxelles per oltre tredici anni, ricoprendo vari incarichi fino a diventare presidente della Commissione europea *ad interim* tra marzo e settembre 1999, dopo le dimissioni di Santer e prima della composizione della Commissione Prodi. La stima e l'amicizia che negli anni del negoziato e in seguito nella Commissione Delors vedrà uniti Marín e Natali sono illustrati nella bella testimonianza che il politico spagnolo ha affidato al volume curato da Gramaglia. Si veda in *Lorenzo Natali in Europa, ricordi e testimonianze*, pp. 57-62.

degli ambienti della stessa Farnesina, per una volta non scontenta di lasciare le posizioni più di punta e problematiche ai colleghi del *Quai d'Orsay* condividendone la sostanza⁷⁴. Anche sul piano interno, l'assetto democratico spagnolo non poteva dirsi ancora del tutto al riparo da tentativi autoritari dei militari, se ancora nell'autunno 1983 il governo di González aveva tentato, senza successo, di imporre il trasferimento della divisione corazzata *Brunete* dal Pardo, nella zona nord della capitale, temendo una riedizione dei fatti di due anni prima⁷⁵. I negoziatori di Bruxelles soprattutto premevano poi per mantenere divisi i vari comparti all'interno del settore primario, e con tempistiche separate da applicare per i periodi transitori. Madrid, dal canto suo, era decisa invece a tenere il dossier agricolo tutto insieme, temendo di veder indebolita la propria posizione in caso si fosse proceduto diversamente⁷⁶. Questo implicava ulteriori ritardi, tanto da far slittare ancora il termine dei negoziati, ipotizzato in questa fase entro settembre del 1984. Sappiamo però che i contatti si mantennero serrati, anche in quella fase così critica⁷⁷. Lo stesso commissario non fece mistero di come le distanze fossero ancora difficili da colmare in un discorso tenuto in quel periodo alla festa dell'Amicizia organizzata dalla Dc milanese.

In quella circostanza si ammetteva chiaramente come i negoziati per l'allargamento a Spagna e Portogallo stessero avendo più difficoltà del previsto. Andando oltre il mero dato economico e commerciale, per Natali sarebbe stato necessario soprattutto che non si giungesse ad uno squilibrio nel rapporto con altri paesi terzi, destinati a rimanere tali, come Algeria e Jugoslavia, che restavano tra i principali partner commerciali della Cee. Si dovevano insomma evitare ritorsioni o bruschi cambiamenti nella loro politica estera, che avrebbero potuto destabilizzare ulteriormente lo scenario mediterraneo. I mali dell'agricoltura mediterranea non erano poi da ricercare nell'approccio globale stabilito tra le Comunità e i paesi terzi dal 1972, come da alcune parti si era detto, ma anzi era quello un modello di sviluppo di cui andare orgogliosi, un tratto distintivo della politica internazionale dell'Europa, al pari di quanto nel frattempo fatto con il Terzo Mondo. La soluzione proposta andava quindi nella direzione di una maggiore partecipazione allo sviluppo dei partner terzi, da fare incrementandone *in primis* la domanda interna e adottando strumenti che consentissero di ammortizzare i momentanei ristagni delle loro esportazioni verso la Comunità, per i primi tempi dopo l'allargamento a Dodici. Sul piano interno, sempre nella continuità del nesso allargamento-approfondimento, Natali tornava sulla necessità della messa in campo di misure *ad hoc* per il sostegno delle regioni che più avrebbero risentito dell'arrivo di Spagna e Portogallo, con un forte richiamo finale

74 È questa almeno l'interpretazione offerta da Micheletta, in L. Micheletta, *Per una Spagna democratica, atlantica, europea*, pp. 116-118.

75 Ivi, p. 124.

76 L. Ruano, *The Consolidation of Democracy*, pp. 98-101.

77 AHCE, BAC 147/1991, file 33, file 34.

al non rassegnarsi al fatalismo, e alla volontà di far rinascere il Mediterraneo come motore di sviluppo e civiltà, arrivando a lanciare il 1985 come *l'Anno del Mediterraneo*⁷⁸.

In effetti i negoziati avrebbero occupato ancora diversi mesi, ma segnatamente a partire dal Consiglio europeo di Fontainebleau la volontà politica di un terzo allargamento – o se si vuole del completamento del secondo allargamento a Sud – non fu più messa in discussione⁷⁹. Dall'estate Natali proseguì nel suo complesso lavoro di raccordo diplomatico, che lo portò tra l'altro ad una visita a Londra, dove il secondo governo Thatcher, pur avendo raggiunto l'obiettivo elettorale del *Rebate*, restava tra i più recalcitranti da convincere in senso favorevole all'apertura⁸⁰. Mentre non si era ancora risolta del tutto la controversia con il governo inglese, nonostante quanto stabilito a Fontainebleau, nella seconda parte del 1984 si cominciarono a intavolare nuove trattative per il rinnovo della Commissione, giunta oramai in scadenza nel frattempo. Sul fronte del negoziato, l'unico passo avanti decisivo fu la definizione della data ufficiale di ingresso di Spagna e Portogallo, stabilita nel Consiglio europeo di Dublino del 3-4 dicembre 1984⁸¹.

L'esperienza di Thorn era insomma alle ultime battute, e sembrava chiaro sin dalle prime conversazioni sul punto che non sarebbe stato confermato, principalmente per l'oggettiva stagnazione dei maggiori dossier politici curati da Bruxelles negli anni precedenti⁸². L'Eliseo reclamava di nuovo un uomo di sua diretta emanazione alla guida del *Berlaymont*. E più ancora, era necessario che questa volta fosse espressione delle forze politiche socialiste, forti del precedente del laburista Jenkins, dal momento che solo ora si sentivano in grado di rivendicarla, dopo essere arrivate al governo nei principali paesi europei. Mitterrand spinse per proporre l'abile ministro delle finanze del governo Mauroy, Jacques Delors, fautore del riallineamento del franco nello Sme durante il 1983, e che era stato anche eurodeputato nella prima legislatura a suffragio diretto, tra 1979 e 1981. La scelta fu accettata da Kohl e dagli altri capi di governo, diventando definitiva tra novembre e dicembre del 1984⁸³.

78 ASUE, LN-6, *Intervento in occasione della Festa dell'Amicizia*, Milano, 1° giugno 1984, pp. 7-10.

79 Una posizione già anticipata un mese prima dalla visita a Madrid di Craxi e Andreotti (24-25 maggio 1984), che ribadirono il rifiuto del modello *a due velocità*: allargamento e riforme interne avrebbero dovuto procedere di pari passo per il governo italiano. In L. Micheletta, *Per una Spagna democratica*, p. 131.

80 AHCE, BAC 147/1991, file 97, *Note à l'attention du Mons. Bombassei-Brief pour le visite de Mons. Natali à Londres*, Bruxelles, le 6 juillet 1984.

81 L. Micheletta, *Per una Spagna democratica*, p. 134.

82 N.P. Ludlow, *Gaston Thorn*, pp. 209-210.

83 La decisione sarebbe stata ratificata dal Consiglio europeo di Dublino del 3-4 dicembre 1984, a cui infatti avrebbe già preso parte lo stesso Delors come presidente designato. In "Bulletin of the European Communities", 1984, n. 12, *Dublin European Council*, (online version), p. 10.

Delors avrebbe segnato l'ultima stagione della carriera pubblica di Lorenzo Natali, inaugurando un lungo sodalizio anche personale che lui per primo e tutti i testimoni di quella stagione richiamano nelle loro memorie quasi all'unisono. L'eredità lasciata dalla prima metà del decennio era importante, e non poteva esaurirsi di certo nel negoziato con Lisbona e Madrid da condurre finalmente a termine. I problemi di armonizzazione e coesione interna tra i prossimi dodici membri, già emersi fragorosamente, erano ancora tutti da risolvere, al pari delle relazioni con i paesi terzi e con quelli in via di sviluppo, inevitabilmente da ripensare nel quadro di una Comunità che raddoppiava le sue dimensioni nel mondo. Restavano ancora inevase poi diverse questioni cruciali per la prosecuzione stessa della costruzione europea, a cominciare dalla riforma dei trattati e dalla sempre incompleta vocazione politica della Comunità, che avrebbero dominato la scena nella seconda metà del decennio e ancora di più all'indomani del 1989. A molte di queste sfide avrebbe preso parte il commissario italiano, nell'ultimo capitolo della sua vita.

5. L'impegno al fianco di Delors

5.1 L'Europa a Dodici e il mondo in via di sviluppo

Il 1985 che stava allora aprendosi, nella storia dell'Europa unita, è sostanzialmente ricordato per la messa in minoranza delle posizioni britanniche durante il Consiglio europeo di Milano, che vide prevalere la linea degli altri *leader*, e gettò le basi del riordino normativo ed organizzativo poi sancito dall'Atto unico di due anni più tardi¹. Come è noto, rappresentò al contempo l'anno della vera svolta nel negoziato con gli ultimi paesi candidati, che si sbloccò definitivamente a fine marzo, portando poi alla firma simultanea degli storici trattati di adesione di Lisbona e Madrid del 12 giugno².

In entrambi questi passaggi di portata epocale Lorenzo Natali ebbe un ruolo di primo piano, come si dirà nelle pagine che seguono, auspice anche un'auto-revolezza e un carisma personali riconosciuti oramai al commissario italiano e di fatto da questi trasmessa, in molti aspetti, alla nuova presidenza di Jacques Delors in carica da pochi mesi. Tratti che furono consolidati dal dialogo serato con i vertici della politica italiana del tempo, in primo luogo con Giulio Andreotti ora alla guida della Farnesina, e in grado di fare terminare il semestre italiano di presidenza delle Comunità all'insegna di questi due innegabili successi nella costruzione europea, i primi dopo un lungo periodo di certo non entusiasmante³. È da rilevare tuttavia che l'ultimo periodo trascorso a Bruxelles dall'uomo politico italiano non si sarebbe limitato solo a questo. In realtà, a ben guardare il suo mandato nella prima Commissione Delors lo avrebbe visto concentrarsi fino al dicembre del 1988 su altre politiche, mai come in questo caso davvero di respiro globale. Quasi a coronamento di un percorso che lo aveva visto attivo sin dal dopoguerra nel suo Abruzzo, nell'assegnazione delle deleghe dibattuta nelle ultime settimane del 1984 accettò di affiancare al suo

1 Sulla genesi dell'evento e il clima politico in cui si svolse in generale si rimanda a P. Calamia, *Il Consiglio europeo di Milano. (28-29 giugno 1985)*, in "Rivista di Studi Politici", nuova serie, vol. 79, luglio-settembre 2012, n. 3, pp. 353-360. Su Comitati Dooge e Adonnino e i risultati del loro operato tra 1984 e 1985 si veda tra gli altri M. Gilbert, *Storia politica dell'Integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 144-150; A.A.VV., *Dizionario storico dell'Integrazione europea*, a cura di F. Giordano-M.E. Cavallaro, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018, *ad vocem*.

2 N.P. Ludlow et alii, *Le défi méditerranéen*, in *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution, 1973-1986*, pp. 453-454.

3 Le conclusioni del vertice milanese e del semestre italiano di presidenza del Consiglio delle Ce (gennaio-giugno 1985) sono consultabili liberamente presso la pagina web del Consiglio europeo e dell'Unione europea, all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/1992-1975/> (ultima consultazione luglio 2022).

ormai consueto impegno sulle politiche di allargamento e mediterranee anche le funzioni di commissario agli aiuti allo sviluppo, conservando peraltro quella vicepresidenza che deteneva da otto anni. Stando a quanto affidato da Delors alle sue memorie, la decisione di convergere sul suo nome per quel ruolo sarebbe nata dalla volontà di venire incontro a un desiderio del diretto interessato, da sempre coinvolto da temi della solidarietà e del progresso civile delle aree sottosviluppate⁴. E, si può azzardare, forse anche personalmente propenso ad applicarsi a nuove e differenti problematiche rispetto a quanto fatto nella sua già lunga permanenza alla Commissione.

Era così il primo italiano ad entrare in quello che tradizionalmente il governo francese aveva impostato come un territorio di sua esclusiva competenza, per fin troppo evidenti considerazioni di ordine geopolitico⁵, con figure che da oltre un ventennio si erano avvicinate in quel ruolo come Jean-François Deniau, Claude Cheysson e da ultimo Edgar Pisani, e che non aveva mancato di creare notevoli problemi al momento della recente reimpostazione delle relazioni con il Terzo Mondo seguita al primo allargamento del 1973. Un parallelismo che, come si è già scritto in precedenza, non deve sembrare fuori luogo, se si considerano le condizioni in cui versava la più parte delle regioni del nostro Mezzogiorno nel momento in cui aveva preso il via, molti decenni prima, l'impegno pubblico di Natali, e che al contrario appare confermare una continuità della sua attenzione alla dimensione sociale della politica, al di là della scala di applicazione contingente. In questo senso, l'arretratezza del Meridione italiano postbellico poteva richiamare, quarant'anni più tardi, quella del Sud del mondo. E a questo stato di cose la politica informata dai principi solidali cristiani doveva almeno provare a dare risposte.

Una volta conseguito lo storico "raddoppio" dell'Europa dei Sei a partire dal 1986 egli intraprese così un'intensa attività di rappresentanza ufficiale del *Berlaymont* in Africa, Asia, America Latina, e persino nei più remoti angoli del Pacifico, giungendo anche nei più alti consessi internazionali, come l'Assemblea generale delle

4 J. Delors (con J.L. Arnaud), *Mémoires*, Plon, Paris 2004, pp. 192-193. Delors spiega anche la distribuzione delle deleghe al collega Claude Cheysson, incaricato dei rapporti con America Latina, e i paesi asiatici e dell'Oceania non facenti parte del gruppo ACP.

5 La politica portata avanti da Parigi nei confronti del suo ex impero coloniale soprattutto africano sin dal 1958 tramite vari strumenti – dapprima la *Communauté Française*, quindi la *Françafrique* – ben si conciliava con la gestione pressoché esclusiva delle prime politiche definibili di cooperazione allo Sviluppo *ante litteram* impostate dai Sei dopo i trattati di Roma. Sulla questione si concentrano G. Migani, *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2008, pp. 219-249; Id., *Les accords de Lomé et les relations eurafricaines: du dialogue Nord-Sud aux droits de l'homme*, in E.R. Hivert-G. S. Soutou (ed.), *L'Afrique indépendante dans le système international*, PUPS, Paris 2012, pp. 149-165. Si veda anche il più recente G. Garavini, *The EC's Development Policy: the Eurafrika Factor*, in U. Krotz-K. Klaus Patel-F. Romero (eds.), *Europe's Cold War Relations. The EC Towards a Global Role*, Bloomsbury 2020, pp. 205-228, in particolare pp. 209-212.

Nazioni unite⁶, in anni segnati dall'emergere di nuove crisi umanitarie, dalle carestie africane alla diffusione dell'Hiv in tutto il mondo in via di sviluppo.

Un'attività che, se da un lato lo portò spesso lontano da Bruxelles, dall'altro tuttavia ebbe il paradossale effetto di rinsaldare la stima e la fiducia reciproca – in seguito divenuta anche amicizia personale – con il presidente Delors, che provò fino all'ultimo ad insistere presso le autorità italiane, a cominciare dalla Farnesina e dalla presidenza del Consiglio, naturalmente – per averlo con sé anche nel quadriennio 1989-1993⁷, così gravido di conseguenze per la storia europea.

L'esito di questi tentativi non fu fortunato, per una serie di ragioni che restano ancora in parte insondabili, come si vedrà più avanti, e soprattutto contrarie alla sua volontà. All'impegno come ambasciatore della Comunità nel mondo corrispose temporalmente il decorso della malattia che non gli avrebbe lasciato scampo⁸. È probabile anzi che proprio questi viaggi abbiano contribuito alla tardiva scoperta e al conseguente ritardo nell'avvio delle cure del male che lo avrebbe condotto alla morte in pochi mesi nel corso del 1989. Il suo impegno in favore del dialogo tra Comunità europea e il mondo in via di sviluppo nondimeno proseguì fino all'ultimo momento utile, contribuendo alla costruzione e al consolidamento di quell'immagine internazionale di *potenza civile* che Bruxelles aveva sempre dato di sé e *a fortiori* dopo la redazione della Convenzione di Lomé a metà degli anni settanta. Un'autorappresentazione, questa, che oltre ad avere oggettivi fondamenti avrebbe giocato un ruolo fondamentale per il tentativo di inserirsi come attore geopolitico a sé stante all'indomani della fine della contrapposizione bipolare, e della sua trasformazione in Unione europea dopo Maastricht.

5.2 Il rush finale: la strada verso l'ultimo allargamento della Ce

Il lavoro di Natali poteva riprendere dunque nei primi giorni del 1985 senza soluzione di continuità da dove era stato interrotto con la sfortunata presidenza

6 ASUE, CEUE_SEGE-SEC (1986) 00964, *Participation du Vice-Président Natali à la Session Spéciale de L'Assemblée Générale des Nations Unies sur la situation économique critique en Afrique (New York 27 mai au 1er juin 1986)*, Bruxelles, le 5 juin 1986.

7 Sono illuminanti le parole con cui il presidente Delors stesso ricorderà il "saggio" Natali in varie occasioni e da ultimo anche nella testimonianza consegnata al già citato *liber amicorum* curato da Gianpaolo Gramaglia. Si veda appunto J. Delors, *La solidarietà come ideale*, in *Lorenzo Natali in Europa. Ricordi e testimonianze*, pp. 45-48. Sull'insistenza di Delors per la conferma del commissario allo Sviluppo presso il governo De Mita e Andreotti, ancora alla guida della Farnesina, le memorie non forniscono molti elementi. Si rimanda pertanto a A. d'Angelo, *Una carriera democristiana tra l'Italia e un'altra Europa*, p. 103.

8 Per quanto è possibile ricostruire in questa sede, si trattava di una malattia epatica, come lui stesso accenna nell'ultima intervista a Francesco Di Vincenzo, *Lorenzo Natali. Non solo politica*, in "Vario. Abruzzo in rivista", n. 4, marzo 1989, riportata nel volume curato da Gramaglia alle pp. 29-33.

di Gaston Thorn⁹. Al momento dell'avvio dell'esecutivo Delors i negoziati con i due paesi candidati si trascinavano con enorme difficoltà da oltre sei anni, come si è visto in precedenza. Era oramai evidente che, per restare all'ambito mediterraneo, il caso greco, con l'adesione di Atene alle Ce siglata di fatto nel volgere di meno di un triennio, restasse a sé stante, irripetibile, forte di un percorso di avvicinamento partito con l'origine stessa della costruzione europea e soltanto interrotto nei suoi risvolti politici durante la fase della dittatura militare¹⁰. Gli ingenti problemi con cui si era dovuta confrontare la Commissione, sia con Jenkins sia con Thorn, erano principalmente di natura economica, come ben dimostrava la conclusione della messa a fuoco delle questioni più controverse, a cui si era potuto giungere con entrambi i paesi soltanto nel marzo del 1982.¹¹ E nondimeno non si trattava dell'unico tipo di ostacoli frapposti tra i candidati e Bruxelles.

In questo senso a Madrid l'arrivo al potere del Psoe alla fine dello stesso 1982 non aveva del tutto sgombrato il campo dall'instabilità politica che aveva attraversato il paese nei primi periodi successivi alla caduta del franchismo, e che continuava a persistere sotto certi aspetti, in particolare nel complesso rapporto tra le istituzioni politiche del nuovo sistema democratico e molti ambienti delle forze armate. Determinante in questo discorso fu poi la scelta di un passaggio referendario, fortemente voluto dai socialisti di González, per confermare l'ingresso nell'Alleanza atlantica della Spagna, che era stato deciso dal precedente governo conservatore di Leopoldo Calvo Sotelo¹².

9 Si veda in ASUE, Consiglio dei Ministri della Comunità europea (CM2), CM2 1984 711.1, *Décision 84/651/Euratom, CECA, CEE des représentants des gouvernements des États membres des Communautés européennes, réunis au sein du Conseil européen du 04.12.1984 [Dublin] portant nomination des membres de la Commission des Communautés européennes [pour la période du 06.01.1985 au 05.01.1989]*.

10 Tra 1967 e 1974 furono interrotti tutti i meccanismi di consultazione e cooperazione istituzionale previsti dal trattato di associazione con la Grecia del 1961; non così fu fatto per la collaborazione economica e l'interscambio commerciale, che sostanzialmente proseguirono per decisione del Consiglio delle Comunità, e dei governi dei Sei. Una contraddizione ben presente a tutti e stigmatizzata da varie voci critiche nei confronti dell'atteggiamento tenuto dall'allora Commissione Rey (1967-1970) e da chi era incaricato delle Relazioni esterne, l'italiano Edoardo Martino. Si veda ad esempio in ASUE, EM-48, *Discorsi in qualità di membro della Commissione, L'association entre la CEE e la Grèce après le Coup d'Etat*. Per una visione d'insieme del suo impegno politico si può fare riferimento a L. Meli, *Un "altro" Martino in Europa. Il percorso di Edoardo Martino tra Roma e Bruxelles (1957-1967)* in *A Sessant'anni dai Trattati di Roma: dal Mercato comune all'Unione economica e monetaria. Una prospettiva storica*, a cura di M. Mascia-D. Preda-F. Velo, Cacucci, Bari 2018, pp. 119-132.

11 ASUE, CEUE_SEGE-SEC (1985) 0086, *Elargissement*, pp. 1-10.

12 Il trattato di adesione della Spagna all'Alleanza atlantica fu siglato infatti il 30 maggio 1982, per certi versi in continuità con il Patto di Madrid del 1953, che ammetteva la costruzione di basi militari statunitensi in territorio spagnolo, e un prestito di oltre 200 milioni di dollari. Il lento ingresso del paese nel sistema internazionale postbellico durante il regime franchista è richiamato in G. Hermet, *Storia della Spagna nel Novecento*, il Mulino, Bologna 1999, pp.

Risolvere il prima possibile una simile ambiguità sarebbe divenuto l'obiettivo primario di molte diplomazie occidentali, a cominciare dal Dipartimento di Stato di Washington, ed europee in particolare. Anche per questo motivo dal 1983 in poi l'orientamento di fondo da parte di tutte le parti coinvolte fu quello di premere per uno sblocco della procedura di adesione, da conseguire a tutti i costi prima dello svolgimento del referendum, e possibilmente anche prima del successivo congresso del Psoe, previsto entro il 1984¹³. Ancora una volta, Comunità europea ed Alleanza atlantica erano assimilate nella proiezione che si voleva dare di sé nel mondo ancora esterno ai loro confini, e in un consolidato – benché tollerato spesso a fatica – rapporto di subalternità della prima alla seconda.

A fronte di questo indirizzo generale, la Commissione e Natali in particolare cercarono di toccare sempre di più le corde del valore politico di tutta l'operazione, al pari di quanto fatto, sia pure con molti meno ostacoli, con Atene. Benché venuto meno il lungo governo dell'Spd nella Germania federale, con il passaggio da Schmidt a Helmut Kohl, dall'ultima parte del 1983 la Spagna socialista poté contare in questo processo anche sulle affinità ideologiche con il nuovo corso craxiano in Italia, almeno nelle intenzioni in grado di dare ulteriore sostanza ad un appoggio all'ingresso di Madrid nel club comunitario. Per inciso, un appoggio che – in linea di principio – pure non era mai mancato sin dall'inizio, a prescindere dai governi in carica a palazzo Chigi.

La necessità era dunque puntellare la piena inclusione della Spagna all'interno del sistema euro-atlantico. A sua volta quest'ultima avrebbe portato con sé quella del vicino Portogallo, che presentava forse minori problemi di ordine politico ma una grande incognita sotto il profilo della sua arretratezza produttiva, tanto da richiedere un vero e proprio prestito finanziario precedente all'ingresso in Europa, erogato già dall'inizio del decennio¹⁴. A questo grande obiettivo geopolitico avrebbero dovuto lavorare tutti, da Bruxelles a Londra, passando per Parigi e le resistenze che Mitterrand continuava a porre ancora all'inizio del

193-196. Il programma elettorale che avrebbe portato al trionfo il Psoe prevedeva infatti una ridiscussione dell'accordo ancora da ratificare. Dopo la formazione del governo di Felipe González nel dicembre seguente, fu subito ripreso l'argomento.

13 L. Micheletta, *Per una Spagna democratica, atlantica ed europea. Andreotti e l'adesione spagnola alle Comunità europee*, in *Giulio Andreotti e l'Europa*, cit., pp. 130-132. Si veda anche G. Levi, *L'ingresso della Spagna nella Ce e le politiche mediterranee*, in *L'Unione europea e il Mediterraneo. Interdipendenza politica e rappresentazioni mediatiche 1947-2017*, a cura di S. Cruciani-M. Ridolfi, FrancoAngeli, Milano 2018, pp. 91-110.

14 Il prestito preadesione a fondo perduto, erogato a Lisbona già dal 1981, avrebbe vissuto diverse fasi nel futuro immediato, anche in seguito della firma dei trattati. Alla fine del 1985, a titolo di esempio, la Commissione Delors – grazie al lavoro delle Direzioni generali guidate da Natali e dal commissario all'agricoltura Andriessen – decise per lo stanziamento di ulteriori 500.000 Ecu per la messa in opera delle organizzazioni sindacali nel settore della pesca. ASUE, CEUE_SEGE-SEC (1985) 1653, *Note pour MM. les Membres de la Commission (...)* PORTUGAL-pré-adhésion. Proposition de M. Natali, pp. 1-31.

1984, con l'avvio della presidenza di turno della Francia, frenando ottimismo a suo giudizio troppo facili diffusisi sui negoziati, per alcuni prossimi ad una svolta¹⁵. Tenendo sempre sullo sfondo il tema del referendum sulla scelta atlantista previsto per il 1985, una volta archiviata la questione del contributo britannico alla Politica agricola entro il Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1984 si volle perciò imprimere un'accelerazione strumentale ai colloqui, con la decisione di fissare quantomeno una data di ingresso definitiva per i due candidati iberici di lì a tredici mesi¹⁶.

La presidenza di turno del primo semestre 1985 nel Consiglio delle Ce spettava di nuovo all'Italia. E italiani furono i protagonisti dell'ultimo miglio delle trattative: Lorenzo Natali, Giulio Andreotti, che, come visto, qui da presidente del Consiglio lo aveva inviato a Bruxelles otto anni prima, e Bettino Craxi innanzitutto, a cui si sommarono altre figure di funzionari della Commissione come Paolo Pensa, diplomatici come Pietro Calamia e Raniero Vanni d'Archirafi¹⁷. In un quadro radicalmente cambiato rispetto all'ultima presidenza tenuta nel 1980, si volle cogliere subito l'occasione per chiudere politicamente la partita entro il 30 giugno¹⁸. Intestarsi la conclusione di tale percorso avrebbe sancito infatti una rinnovata centralità della diplomazia e del governo italiani nel progetto comunitario. E a rendere l'occasione irripetibile era proprio la concomitanza della

15 L. Micheletta, *Per una Spagna democratica*, p. 130. Sul miglioramento dei rapporti diplomatici tra i due paesi in effetti concretizzatosi a partire dalla fine del 1982 e nel corso dell'anno seguente è utile il rimando a G. Saunier, «Exorciser les maléfices.» *François Mitterrand et l'élargissement à l'Espagne et au Portugal*, in *Gli allargamenti della CE/UE 1961-2004*, vol. I, a cura di A. Landuyt-D. Pasquinucci, il Mulino, Bologna 2005, pp. 131-150.

16 U. Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Guerini, Milano 2011, pp. 202-203.

17 Paolo Pensa (1933-2012), abruzzese (di Atri) come Natali, diplomatico di carriera con alle spalle un lungo *cursus honorum* sin dagli anni cinquanta, fu capo di gabinetto del commissario italiano a Bruxelles, dal 1977 al 1988, affiancato dal 1981 al 1985 da Ranieri di Carpegna, e in seguito da Luca Guerrato, entrambi come aggiunti. Terminata questa esperienza proseguì il suo percorso come ambasciatore italiano in Croazia e, infine, consigliere diplomatico del presidente del Consiglio Giuliano Amato nel corso del suo secondo governo, tra 2000 e 2001. Raniero Vanni d'Archirafi (1931) era all'epoca ambasciatore italiano a Madrid. Avrebbe in seguito ricoperto lo stesso ruolo a Bonn, prima di diventare commissario al Mercato interno e alle Questioni istituzionali nell'ultimo esecutivo Delors tra 1993 e 1995. Su Pietro Calamia (1930-2020) a sua volta diplomatico di lungo corso e rappresentante permanente dell'Italia presso le Ce in quel periodo, si veda l'intervista del 2016 di Antonio Varsori in ASUE, INT976 *Pietro Calamia*, pp. 7-10, al cui interno tra i molti spunti offerti si confermano la centralità del commissario italiano e la totale fiducia di cui godeva da parte di Delors, che giunse a non sostituirlo nelle ultime riunioni con il Consiglio europeo alla fine del 1988.

18 Sul ruolo della diplomazia italiana lungo tutto il decennio e in particolare su questa fase percepita e raccontata a posteriori come segnata da un rinnovato protagonismo in Europa il riferimento va a A. Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2021, pp. 442-448. Si veda anche A. Varsori, *L'allargamento della Cee*, in *La politica estera italiana negli anni ottanta*, a cura di E. Di Nolfo, Lacaita, Manduria 2003, in particolare alle pp. 194-197.

presidenza di turno con la permanenza a Bruxelles di chi aveva già lavorato da lunghi anni alla realizzazione di quello storico obiettivo.

Lo stato in cui versavano i lavori negoziali era minuziosamente riassunto dal commissario italiano ai colleghi e ai direttori generali del *Berlaymont* in un lungo documento interno del 18 gennaio.¹⁹ Se non apparivano poche le questioni ancora da risolvere, su almeno alcune di grossa portata si era potuto giungere ad un compromesso soddisfacente su entrambi i fronti coinvolti, intensificando i colloqui, come già accennato, nel corso dell'ultimo biennio. Era il caso degli *acquis communautaires* della politica industriale, soprattutto nella decisione di introdurre un periodo transitorio previsto di almeno sette anni prima della piena adesione ai criteri del Mercato comune, e di altri dossier, come le strutture Ceca, Euratom, la politica fiscale²⁰.

A dividere ancora le delegazioni ai negoziati era per esempio lo spinoso tema delle politiche sociali e di circolazione dei lavoratori. I Dieci erano in sostanza contrari, sia pure con le immancabili sfumature interne, ad aprire subito le porte alla circolazione dei lavoratori iberici e più ancora ai ricongiungimenti con le loro famiglie di provenienza, proponendo un periodo transitorio lungo, anche in questo caso di sette anni per la messa a regime delle normative Ce al riguardo (ad eccezione del Lussemburgo, che ne pretendeva dieci). Entrambi i paesi candidati rifiutavano le deroghe particolari richieste dal Principato. Se il governo spagnolo sembrava essere possibilista sul punto e tutto sommato forse orientato ad accettare tale proposta, Lisbona opponeva molte più resistenze, forte di un'attenzione peculiare alle tematiche dei diritti del lavoro che connotava, *pour cause*, il partito socialista del premier Mario Soares uscito dalla vittoria alle urne nel 1983²¹. In merito alla *vexata quaestio* agricola di cui si sono già indicati i contorni²², la casistica si era fatta molto più intricata, dividendosi in particolari criticità tutte spagnole o tutte portoghesi. È forse il caso di scendere ora più nei dettagli.

Con il governo di Felipe González il punto era stato fatto nelle ultime settimane di lavoro dell'esecutivo Thorn. La Commissione e la *task force* Natali dopo quasi tre anni erano riusciti a predisporre un complesso insieme di meccanismi compensativi per le mancate esportazioni di frutta e legumi freschi, carne bovina, prodotti caseari vari (esclusi i formaggi) da riconoscere ai produttori spagnoli per i primi anni successivi all'adesione. Per tutelare le produzioni più redditizie e centrali per l'economia iberica, come i grassi vegetali – i derivati degli oli d'oliva e dei semi di girasole, su tutti – Bruxelles aveva proposto un periodo transitorio di ben dieci anni (con una verifica trascorsi i primi cinque)

19 ASUE, CEUE_SEGE-SEC (1985) 0086, *Elargissement-Note d'information de M. Natali*, Bruxelles le 18 janvier 1985, pp. 1-39.

20 Ivi, pp. 6-7.

21 Ivi, p. 8.

22 *Vedi* il capitolo precedente.

prima della completa applicazione della Pac, al pari delle produzioni vitivinicole²³. I prezzi di importazione di tali prodotti nei due paesi dai partner europei sarebbero rimasti congelati per tutta questa fase, condizione dichiarata fino a quel momento inaccettabile per Madrid e Lisbona. Fino al 1995 ci sarebbe stato anche un regime di concessione delle licenze di pesca gestito direttamente dalla Commissione, per consentire un migliore amalgama della vasta flotta mercantile spagnola nel quadro comunitario, e garantire la concorrenza con le flotte potenzialmente più competitive come quelle francesi, italiane e dei paesi nordici.

Per il Portogallo i piani erano in sintesi molto simili, con la proposta di una transizione complessivamente decennale verso il pieno regime agricolo europeo. Lisbona tuttavia chiedeva deroghe per la liberalizzazione dei suoi pregiati vini e delle conserve di pomodori; senza considerare il problema tutto peculiare degli approvvigionamenti di zucchero di canna dai paesi del gruppo Acp, al cui interno erano peraltro appena entrate le sue ex colonie africane, che tentava di ottenere eludendo i regimi transitori. La problematica arretratezza delle strutture produttive portoghesi anche in agricoltura era già nota alla Commissione, e una delle proposte in campo era l'erogazione di un ulteriore contributo di 700 milioni di Ecu in dieci anni per un loro miglioramento attraverso i fondi di orientamento agricolo (Feoga).

Come si può facilmente constatare, gli interessi in gioco erano molti e molto consistenti, ma come continuava a ripetere Lorenzo Natali non si poteva rischiare di mettere in discussione l'intera operazione per problematiche di ordine in fondo secondario rispetto ai già visti grandi obiettivi ideali e geopolitici che l'allargamento a Sud comprendeva. Tutto questo ha ancora più valore se si considera che sarebbe stato difficilmente giustificabile il continuo protrarsi dei lavori per via dello scontro, di fatto, tra due differenti e opposti protezionismi particolarmente pervicaci nel settore agricolo e della pesca; un evidente paradosso per una Comunità che aveva fondato la sua ricostruzione proprio sulla liberalizzazione del mercato interno²⁴. Anche dal punto di vista budgetario la situazione di quei mesi poneva interrogativi non semplici da risolvere. Come veniva indicato dal commissario italiano, in base all'esperienza del 1973 e 1981 potevano essere previste diverse vie per l'inclusione dei due nuovi membri nel

23 Per una disamina nel dettaglio dello scontro tra le più alte finalità politiche sempre richiamate da Natali e i complessi aspetti tecnici del negoziato agricolo, limitatamente al caso spagnolo il rimando è a L. Ruano, *The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of why the CAP Delayed Spain's Entry to the EC*, in "Journal of European Integration History", XI, 2005, n. 2, pp. 97-117.

24 Sulla contraddittoria natura protezionistica della politica agricola, capace di indebolire l'immagine stessa della Ce come motore della liberalizzazione mondiale in sede internazionali come i round negoziali del Gatt o presso i partner mediterranei e, più ancora, i paesi in via di sviluppo, si rimanda tra gli altri al recente contributo di K. Seidel, *The External Dimensions of the Common Agricultural Policy: From Developed to Developing Countries*, in U. Krotz-K. Klaus Patel-F. Romero (eds.), *Europe's Cold War Relations*, pp. 165-184.

bilancio comune²⁵. Il modello britannico, fatto di un'adesione immediata all'intera politica di bilancio per poi tornare precipitosamente sulle decisioni già prese, era in effetti il meno consigliato, vista la spinosa querelle del *Rebate* appena chiusa tra mille difficoltà, meno di un anno prima. E dall'altra parte anche inventare nuove soluzioni non sembrava una strada facilmente percorribile, a prezzo di ulteriori slittamenti delle firme finali. Non restava dunque che un'applicazione su più vasta scala del precedente adoperato nella fase finale dei negoziati con Atene nel 1979. I nuovi membri della penisola iberica avrebbero partecipato a tutte le voci della materia finanziaria, sia in entrata sia in uscita, sin dal primo giorno nella Comunità, con un regime di deroghe transitorie e rimovibili progressivamente con il passare del tempo. Lo stesso principio si sarebbe applicato anche alle spese di contribuzione al bilancio dei Dodici, principalmente il gettito iva e il surplus richiesto dall'accordo di Fontainebleau con Londra, concluso prima del loro ingresso, che sarebbero state rimborsate in maniera decrescente per sette anni. Questa soluzione contribuì a facilitare ulteriormente il tratto finale dei colloqui. I passaggi fondamentali si svolsero nelle ultime settimane di marzo. Tra il 17 e il 21 marzo si avviarono le conversazioni decisive: si doveva chiudere. L'intuizione di Natali e della *task force* che guidava oramai da sette anni si rivelò fortunata: farsi anche fisicamente mediatore tra il Consiglio dei ministri dei Dieci e le delegazioni di Madrid – guidata dal futuro commissario Manuel Marín – e Lisbona, conducendo discussioni separate, riuscì ad appianare sempre più i contrasti, e a ridurre le distanze.

Tra il 28 e il 30 marzo anche gli ultimi tasselli furono collocati al posto giusto, all'epilogo di un'estenuante maratona negoziale al *Berlaymont*, con Natali e Andreotti protagonisti fino all'ultimo, in un evento che a molti aveva ricordato da vicino le ultime ore di negoziati tecnici tra la Commissione Jenkins e la Grecia di Karamanlis all'aprirsi del 1979, o, risalendo più indietro, tra quella Malfatti e gli *sberpa* del governo inglese di Edward Heath, il 22 e 23 giugno 1971²⁶. Come prevedibile, la soluzione tecnica fu trovata in sostanza con un compromesso raggiunto sull'allungamento dei periodi transitori di adattamento del settore primario alla regolamentazione del Mec, che alla fine fu confermato in dieci anni per quasi tutte le voci indicate, reiterando perciò un modello non troppo distante rispetto a quanto stabilito nel 1971 con il Regno Unito, e nel 1979 con la Repubblica greca. Dopo la svolta di fine marzo, in primavera si limarono gli ultimi dettagli in sede di Coreper. Di lì alla firma dei trattati di Lisbona e Madrid del 12 giugno il passo fu breve. Queste le parole di Natali in quell'occasione storica:

25 ASUE, CEUE_SEGE-SEC (1985) 0163, *Aspects budgétaires et financier-L'élargissement à L'Espagne et au Portugal (Communication de M. Natali de M. Christophersen)*, Bruxelles, 1er février 1985, pp. 1-7.

26 L'episodio è ricordato da molti aneddoti raccolti nel volume *Lorenzo Natali in Europa. Ricordi e testimonianze*, a cura di G. Gramaglia, IAI, Roma 2010, in particolare nel ricordo del corrispondente per la RAI a Bruxelles Antonio Foresi, pp. 83-85.

[...] Sono sempre stato convinto che l'Europa debba rappresentare un grande progetto ideale di mediazione e solidarietà su scala continentale, risultante armonica di tutte le sue componenti – nessuna esclusa – oppure è destinata a fallire, ma anche a riproporre conflitti ed egoismi che 40 anni di pace hanno insegnato a temere e ad evitare [...].²⁷

La sottolineatura dei temi della solidarietà, dell'armonia da applicare in tutte le componenti del disegno comunitario – a pena di un ritorno di egoismi potenzialmente distruttivi per l'equilibrio continentale e globale – non era di certo inconsueto nel suo pensiero e nel modo che aveva avuto di metterlo in pratica, come si è visto fin qui. Tuttavia, la solennità di quell'evento rendeva questi semplici concetti ancora più centrali, perdipiù se pronunciati da chi più di ogni altro poteva a ragione intestarsi una grande parte del merito di aver portato a termine una simile opera. Due settimane più tardi, le *Cortes* approvarono la legge organica di ratifica del trattato, presto seguiti dai parlamenti degli altri paesi.

Dal 1° gennaio 1986 l'Europa dei Dodici era dunque una realtà. La prima Commissione Delors poté così contare da quello stesso momento su due suoi nuovi componenti nelle figure di Manuel Marín, già incontrata, e di António Cardoso e Cunha, designato dal governo portoghese²⁸. Al contempo anche delegazioni di eurodeputati espressi da entrambi i parlamenti dei paesi iberici vennero subito inviate a Strasburgo, rimanendo in carica provvisoriamente per circa un anno e mezzo, fino allo svolgimento delle elezioni europee locali a metà del 1987²⁹.

Il referendum sull'adesione di Madrid alla Nato poté svolgersi così il 12 marzo 1986, quando la Spagna era ormai il dodicesimo membro a tutti gli effetti della Comunità. Con un pronunciamento positivo da parte della maggioranza dell'opinione pubblica³⁰, la nuova monarchia costituzionale spagnola guidata dal socialismo riformista di González confermava in questo modo la scelta occidentale compiuta, ancorché tra molte peripezie, qualche anno prima. Le ipotesi terzomondiste e neutraliste, ventilate dal Psoe fino a tempi molto recenti,

27 Archivio di Stato de L'Aquila, Fondo Lorenzo Natali, b. 1, fasc. 8, citato in A. D'Angelo, *Una carriera democristiana tra l'Italia ed un'altra Europa*, p. 97.

28 Antonio Cardoso e Cunha (1933-2021), già esponente del Partido social democrata e in seguito ministro nel governo di Lisbona, fu subito incaricato delle deleghe alla Pesca. La sua azione di governo è richiamata in V. De Moriamé, *Les élargissements et le culture administrative*, in *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution, 1986-2000*, sous la direction de V. Dujardin-E. Bussière-N.P. Ludlow et alii, Office des Publications officielles de l'Union Européenne, Luxembourg 2019, pp. 168-170.

29 I membri inizialmente designati al Parlamento europeo da parte delle rispettive Camere dovettero infatti essere confermati in seguito alle elezioni straordinarie che si svolsero in Spagna il 10 giugno 1987 e in Portogallo il 19 luglio seguente. In entrambi i casi i partiti socialisti al governo ottennero importanti risultati in termini di consenso.

30 La vittoria di chi sosteneva la permanenza nell'Alleanza si attestò infatti sul 52,5% dei voti favorevoli, in L. Micheletta, *Per una Spagna democratica*, p. 137.

venivano quindi definitivamente accantonate. Quello che si definiva il blocco euro-atlantico appariva più saldo che mai, in quello che sarebbe presto divenuto l'ultimo scorcio della contrapposizione bipolare. E, tuttavia, la sua tenuta interna non avrebbe potuto che risentire dei nuovi sviluppi.

5.3 La Comunità raddoppia ma non deve sfaldarsi: i Pim

L'ingresso nelle Ce soprattutto di un attore dalle potenzialità dello Stato spagnolo imponeva dunque un ripensamento generale dell'intero sistema agricolo mediterraneo, comprendente a questo punto tre nuovi Stati oltre a due dei fondatori, Francia e Italia, che si è visto in precedenza essere già molto inclini alla polemica bilaterale se non ad una sorta di vera e propria riedizione di "guerre doganali" in materia di circolazione e concorrenza dei frutti delle rispettive industrie agricole ed alimentari. Lorenzo Natali, che proprio al Dicastero dell'agricoltura aveva raggiunto l'apice del suo precedente *cursus honorum* nazionale e da quella posizione aveva vissuto in prima persona la delicatezza della materia in sede comunitaria un decennio addietro, si rendeva conto di come fosse necessario "preparare" l'apertura a Sud su questo aspetto, in vista del 1° gennaio 1986.

La logica teorizzata ed esposta spesso dal commissario italiano, secondo la quale le due dimensioni dell'"allargamento" e dell'"approfondimento", cardini del decennio appena conclusosi, non dovessero essere alternative, nei fatti trovò quindi una sua rinnovata conferma nel delinarsi dei Programmi integrati mediterranei (Pim). Da quanto si è potuto evincere fin qui, la posizione del politico italiano in materia era chiara fin dall'inizio, e già evidenziata nel corso della azione politica sin dall'ultimo scorcio degli anni settanta. Tuttavia, la presenza di una serie di oggettive pregiudiziali di ordine strategico e politico fino al 1981-1982 aveva fatto sì che si potesse entrare davvero nel merito delle questioni solo in una fase relativamente avanzata, e di fatto dalla prima metà del 1983. I Programmi presero forma pertanto solo in quella stagione, al pari di tante iniziative messe in cantiere negli anni di Thorn e solo in seguito sbloccatesi. Natali costituì un Gruppo interservizi trasversale dedicato, che comprendeva componenti da varie Direzioni generali, ed ebbe modo di illustrarne la *ratio* politica in varie occasioni nel corso di quell'anno, anche in alcuni eventi pubblici e interviste rilasciate alla stampa italiana³¹. Erano però i report interni a tracciare

31 ASUE, LN5, *L'adesione della Spagna alla Cee: aspetti generali e conseguenze agricole*, intervento pronunciato a Perugia il 30 gennaio 1983; *I Programmi mediterranei integrati*, conclusioni del convegno omonimo organizzato dalla Federazione regionale dei Coltivatori diretti, Pescara, 10 dicembre 1983. Si veda anche A. Pellegrini, *Natali: Come prepariamo il rilancio dell'Europa*, in "Il Popolo", 1° ottobre 1983. In quest'ultima intervista i toni con cui presentava i programmi della Commissione (tra cui un aumento del bilancio e il riequilibrio delle politiche agricole, in cui si ribadiva per l'ennesima volta la necessità dei Pim) erano caricati di un ottimismo forse di maniera, considerato l'esito del vertice di Atene due mesi dopo. Risulta da rilevare poi il particolare

in dettaglio le finalità dei programmi quando si era oramai entrati nella fase finale della loro messa a punto. E si trattava di un punto non meramente tecnico.

La genesi di un piano di tale portata era stata come sempre complessa, considerate le sue molteplici implicazioni: basti pensare che il primo mandato in merito era stato indirizzato dal Consiglio alla Commissione ancora nella primavera del 1980³². Si trattava del problema speculare a quello degli aiuti da fornire ai candidati per l'armonizzazione delle loro economie, già sollevato da Natali dopo il primo anno di lavoro in varie sedi e soprattutto nel corso del vertice con il governo Andreotti dell'inizio del 1978, e fonte di qualche contrasto proprio con le autorità italiane. La futura Comunità a Dodici non avrebbe retto l'impatto dei nuovi ingressi se non dopo aver messo mano alla revisione di alcune strutture produttive cruciali per la sua stabilità interna, e di conseguenza averne rinsaldato la coesione. I Programmi integrati si collocavano nella loro ideazione in linea di evidente continuità con le richieste che da tempo Roma avanzava³³, e che avevano trovato una prima risposta da parte comunitaria proprio con il varo del *Pacchetto mediterraneo* nel corso del 1978. La differenza sostanziale risiedeva ora nella loro messa a regime pluriennale e nell'estensione anche alla nuova arrivata Grecia, che viveva il doppio svantaggio – sottolineato da Natali – derivante dal dover ancora colmare un divario con i Nove e al contempo competere in molti settori con la concorrenza dei prossimi ingressi nel club europeo. Pertanto, anche per Atene si introducevano aiuti per un ammontare complessivo previsto in oltre due miliardi di Ecu in sette anni.³⁴ Per usare le parole del commissario italiano al momento della presentazione delle bozze operative:

[...] Les régions méditerranéennes, en raison de leur situation périphérique ainsi que de leurs carences structurelles et naturelles, ont bénéficié, dans le passé, moins que d'autres, des avantages découlant du processus d'intégration communautaire et d'une conjoncture économique très favorable. Elles ressentent maintenant d'une façon particulièrement aiguë, les effets de la crise. L'élargissement au Portugal et à l'Espagne ainsi que le développement de nos relations préférentielles dans le bassin méditerranéen qui répondent à des impératifs politiques évidents mais qui, en même temps, ouvrent, sur le plan économique, des perspectives positives pour la Communauté prise dans son ensemble, posent, par contre, des problèmes d'adaptation graves à ces régions [...].³⁵

sostegno alle riforme che stavano prendendo corpo in Parlamento a Strasburgo, nel processo che si sarebbe concluso qualche tempo dopo con il progetto di trattato sull'Unione europea.

32 Per tutta questa parte la documentazione è in ASUE, CEUE_SEGE-COM (1983), 0024, *Programmes Méditerranéen Intégrés-Communication de M. Natali*, Bruxelles le 17 janvier 1983-7 mars 1983.

33 *Manuale della politica estera italiana (1947-1993)*, p. 329.

34 Ivi, p. 333.

35 ASUE, CEUE_SEGE-COM (1983) 0024, p. 3.

L'accento tornava per l'ennesima volta sul tema tutto politico dell'armonia interna, indicando come gli esiti e le ricadute dell'applicazione di questi piani sarebbero stati di natura molto più politica che economica.

[...] Bien qu'ils puissent, dans le contexte budgétaire actuel, paraître ambitieux les programmes méditerranéens tels qu'ils vous sont soumis, ne peuvent, bien entendu, prétendre de résoudre tous les problèmes des régions auxquelles ils sont destinés. Leur impact sera d'avantage politique qu'économique. Ils témoignent de la prise de conscience de la situation de ces régions et ils ont le mérite d'entamer un processus indispensable à la cohésion de l'Europe et donc à son développement.³⁶

Tali progetti, da far autorizzare dalla Commissione, per il sostegno e l'ammodernamento delle produzioni agricole e manifatturiere delle regioni del Sud Europa sarebbero stati finanziati principalmente dai fondi strutturali Ce (come il Fondo di Sviluppo Regionale e quello Sociale), ma anche da altre istituzioni comuni, su tutte la Banca europea degli investimenti, per una durata variabile ma comunque di norma pluriennale³⁷. L'ammontare complessivo previsto era imponente: oltre 3 miliardi di Ecu per le regioni italiane e circa 1 miliardo e mezzo per il *Midi* francese, da aggiungersi alle spese per l'economia greca³⁸. Un ammodernamento che era da intendere peraltro anche nel senso del rispetto e dell'adeguamento alla normativa ambientale Ce, di cui Natali, va ricordato, aveva assunto le deleghe nel suo primo mandato a Bruxelles, e di cui teneva sempre in considerazione gli sviluppi, in un quadro in evoluzione anche dal punto di vista normativo.

Una politica così ambiziosa rischiava evidentemente di scompaginare i sempre precari equilibri della Pac, proprio quando quest'ultima era sotto attacco, all'interno della più generale polemica britannica sul finanziamento dell'Europa, e per questo la sua gestazione fu particolarmente complessa.³⁹ Alla fine, però, l'idea di Natali raccolse ampi consensi e convinse i suoi interlocutori, rafforzando così l'intera Commissione Delors dopo un lungo periodo in cui la dinamica intergovernativa si era sempre più presa il centro della scena comunitaria. La coincidenza temporale del varo dei Pim, stabilito dal Consiglio su proposta della

36 ASUE, CEUE_SEGE- COM (1983) 0024, *Ibid*.

37 Per una sintesi del funzionamento dei Pim si rinvia a *IC-IMP Regolamento (CEE) del Consiglio relativo ai Programmi integrati mediterranei (1985-1993)*, consultabile online all'indirizzo http://cordis.europa.eu/programme/rcn/311_it.html (ultima consultazione: giugno 2022).

38 ASUE CEUE_SEGE-COM (1983)0024, p. 25.

39 È appena il caso di richiamare come alla fine dello stesso 1983 in cui si stavano mettendo a punto i Pim si fosse dipanata la vicenda del Consiglio europeo di Atene, divenuto simbolo dell'inconclusione comunitaria di quella stagione. Come è noto, di lì a sei mesi la controversia principale si risolse a Fontainebleau, in cui oltre al lieve aumento dell'Iva dall'1 all'1,4% per dare più respiro al bilancio comune si decise per una compensazione annuale a Londra pari a due terzi della differenza tra entrate e contribuzioni alla Ce.

Commissione nel luglio del 1985, con l'entrata in vigore dei trattati di adesione oramai alle porte, rafforzava dunque quel concetto di solidarietà interna che avrebbe sempre informato il pensiero del politico aquilano nella sua esperienza in Europa, e che portava avanti sin dal primo allargamento ellenico, come visto. I programmi durarono fino al 1993, attraversando il grande riordino normativo e organizzativo dell'intera Comunità propiziato dalla Commissione con il *Libro bianco* e scaturito in seguito nell'Atto unico⁴⁰, e rappresentando in definitiva una delle molte eredità della stagione di Natali a Bruxelles a lui sopravvissute.

5.4 L'evoluzione nei rapporti con il Terzo Mondo

Trattare degli ultimi rinnovi delle Convenzioni di Lomé significa portare l'attenzione anche sulle ultime "fatiche" compiute a Bruxelles da Lorenzo Natali, accompagnando il primo tratto della lunga presidenza Delors, in una collaborazione che peraltro, come si è anticipato all'inizio del lavoro, nelle sue intenzioni avrebbe potuto proseguire ancora a lungo. A questo punto, può però essere di qualche utilità riportare in breve l'attenzione sul decorso delle relazioni tra Comunità europee e mondo in via di sviluppo, che non poterono non risentire delle tante evoluzioni conosciute dal percorso integrativo tra la fine degli anni settanta e il primo scorcio degli ottanta. La Commissione Jenkins aveva visto confermato il commissario francese Claude Cheysson alla testa della Direzione generale degli aiuti allo sviluppo, e si trovò così a gestire gli accordi ereditati dall'esecutivo precedente.

Rispetto ad altri temi, è stato dato, fino a qualche tempo fa, minore risalto al primo rinnovo dei trattati di Lomé, giunto regolarmente nel corso del 1980 ed effettivo a partire dall'anno seguente⁴¹. Questo dato si può spiegare più facilmente dal momento che, in effetti, dopo i cambiamenti di grande incidenza avutisi con il primo trattato, la seconda Convenzione di Lomé del 1981 si limitò semplicemente ad apportare alcune modifiche non sostanziali. Tra tutte, la più rilevante consistette nell'estendere il meccanismo di sostegno ai ricavi derivanti dalle esportazioni a otto nuove tipologie minerarie, con l'introduzione del Sysmin (Système Minière), sulla scorta del precedente Stabex (di cui per inciso si prevede anche l'aumento dei fondi), concepito per il sostegno dei prezzi delle esportazioni di prodotti agricoli⁴². Tuttavia, già nel corso del 1982 il

40 Sulla genesi e le conseguenze dell'Atto unico europeo del 1° luglio 1987 si rinvia a M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, pp. 150-158.

41 G. Migani, *Les accords de Lomé et les relations eurafricaines: du dialogue Nord-Sud aux droits de l'homme*, in *L'Afrique indépendante dans le système international*, sous la direction de E. Robin Hivert-G.H. Soutou, PUPS, Paris, 2012, pp. 149-165.

42 Si trattava in entrambi i casi di aiuti definiti dalla Commissione "non programmati", al di fuori cioè del Fondo europeo di sviluppo e dagli altri canali finanziari previsti in via ordinaria. Si veda in ASUE, CEUE_SEGE-SEC (1986) 1295, *Dix ans de Lomé. Bilan de la Coopération*

nuovo esecutivo comunitario presieduto da Gaston Thorn si trovò costretto a prendere coscienza di come l'accordo avesse perso molta della sua incisività iniziale per diverse ragioni, molte delle quali già enunciate nel Rapporto della Commissione Brandt sulle disparità tra Nord e Sud del mondo, concluso poco prima⁴³. Dal punto di vista squisitamente commerciale, si cominciava a percepire la fine dell'ondata di rialzo dei prezzi delle materie prime causata pochi anni prima dalla Rivoluzione iraniana, e dalla conseguente seconda Crisi petrolifera, a danno degli esportatori del Terzo Mondo. Le stesse economie dei Dieci erano ancora lontane dal recuperare i ritmi di crescita conosciuti in un passato non troppo lontano. Ma i problemi non potevano di certo dirsi circoscritti alla sola sfera economica. Anche in questo settore, a sottendere l'intera costruzione comunitaria era, come sempre, la classica dinamica intergovernativa, già rafforzata dall'istituzionalizzarsi del Consiglio europeo, che lasciava ben pochi margini di manovra e poteri di orientamento e coordinamento alle istituzioni comuni, su tutte la Commissione.

Le iniziative erano pertanto lasciate alle decisioni (e ai veti) delle nazioni "guida" delle Comunità, vale a dire Germania Federale e Francia, agli inizi delle stagioni politiche segnate rispettivamente dalle figure di Helmut Kohl e François Mitterrand. Vi era poi la pesante ipoteca posta dal premier britannico Margaret Thatcher, che, nell'ambito della nota ridiscussione complessiva dell'intero edificio comune, non poteva non porre la questione dell'effettiva valenza degli aiuti ai paesi sottosviluppati, e soprattutto dei loro costi in termini di bilancio nazionale e comunitario. A fare da contraltare si era ormai palesata un'oggettiva difficoltà di coordinamento delle varie istanze del gruppo Acp, che pure si era dotato di istituzioni comuni subito dopo Lomé I, e che nel frattempo stava a sua volta aumentando nel numero di componenti. Se a quanto precede si somma l'avvio della prima amministrazione Reagan negli Stati Uniti e una maggiore divaricazione delle linee politiche tra le sue sponde dell'Atlantico, in quella che è stata talvolta definita in sede storiografica come la "seconda Guerra fredda"⁴⁴, si riesce a spiegare meglio come il sistema di Cooperazione previsto a Lomé fosse entrato in evidente crisi a meno di un decennio dal suo varo.

ACP-CEE 1976-1985, Bruxelles, le 22 juillet 1986, pp. 1-14. Per tutta questa parte si fa riferimento a J.M. Palayret, *Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione Cee/Acp*, in *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo Sviluppo (1957-2007)*, a cura di E. Calandri, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 40-43.

43 Sul rapporto Brandt si rimanda ad A. Bedeschi Magrini, *Dalla convenzione di Yaoundé ai trattati di Lomé*, in *Storia dell'Integrazione europea*, vol. II, a cura di R.H. Rainero, Marzorati, Milano 1998, pp. 273-274.

44 Sulla stasi della distensione in primo luogo si rimanda a J. Gaddis, *La guerra fredda. Cinquanta anni di paura e speranza*, Mondadori, Milano 2017, pp. 235-236. Sulle posizioni spesso divergenti in politica internazionale tra i Dieci e l'amministrazione Reagan durante il primo mandato si fa riferimento a N.P. Ludlow, *The History of the EC and the Cold War*, in U. Krotz et. alii, (eds.), *Europe's Cold War Relations*, pp. 24-25.

Un colpo esiziale almeno allo spirito di cui esso era permeato fu dato allo stesso tempo dalla Conferenza sullo Sviluppo di Cancún del 1981, in cui gli Stati Uniti fecero prevalere un approccio regionalistico a questi temi, contrapposto proprio alla logica globalistica portata avanti negli ultimi tempi dalle Comunità e dalle Nazioni unite, e considerata in definitiva velleitaria.⁴⁵ La Commissione, tramite Edgar Pisani, intese affrontare queste problematiche in vista del grande cambiamento che si intendeva attuare per la terza Convenzione di Lomé, da negoziare tra 1983 e 1984. Una volta entrata in funzione, questa sarebbe stata gestita da chi avrebbe dovuto divenire il suo successore, proprio Lorenzo Natali, fino ad allora unico italiano a ricoprire il ruolo di commissario allo Sviluppo⁴⁶.

A metà degli anni ottanta i noti problemi posti dall'adesione di Spagna e Portogallo alle Ce non impedirono in ogni caso che il cammino delle politiche cooperative extraeuropee proseguisse. Figlio di una consapevolezza oramai affermatasi negli ambienti politico-diplomatici comunitari⁴⁷, in occasione del rinnovo del 1984 fu affermato il principio secondo il quale tutto dovesse essere riportato alla dimensione dello Sviluppo agricolo e industriale locale, abbandonando la logica, ancora persistente, che aveva fino a quel punto teso a privilegiare il commercio estero e le esportazioni. Gli strumenti finanziari già visti in precedenza furono con Lomé III ancora una volta rinforzati, ma in quest'occasione venne prevista una maggiore partecipazione di istituzioni di più alto livello, quali Fondo monetario internazionale e Banca mondiale. Venne inoltre contemplata per la prima volta la possibilità di investimenti condivisi tra pubblici e privati, secondo la procedura di cofinanziamento. Un altro grande elemento di novità era dato dalla nascita a Bruxelles, nel 1986, della Fondazione culturale Ce-Acp (nel frattempo giunti a 63 membri), che si prefiggeva appunto il compito di facilitare il dialogo tra Nord e Sud del Mondo, in nome dell'approfondimento di quella dimensione socioculturale della cooperazione di cui si era avvertita ancora evidente, negli anni precedenti, la lacunosità⁴⁸. Il rinnovo della Convenzione Ce-Acp fu nel frattempo siglato ufficialmente l'8 dicembre 1984 da Edgar Pisani, mentre per la sua entrata in funzione si dovette attendere il 1° maggio 1986.

Fu dunque all'interno di questo nuovo quadro normativo che si inserì la fase più significativa dell'azione del commissario italiano. Stando alle

45 *Ibid.*

46 Emma Bonino avrebbe ricevuto deleghe simili tra 1995 e 1999, nell'ambito della Commissione Santer, dovendosi occupare di Politiche di tutela dei consumatori e Aiuti umanitari.

47 Il cosiddetto *Memorandum Pisani*, elaborato sul finire del 1982, andava proprio in questa direzione. Si veda in G. Migani, *L'Aide au développement. Entre anciennes priorités et nouveaux défis*, in *La Commission européenne*, vol. II, pp. 412-414, e in A. Bedeschi Magrini, *Dalla Convenzione di Yaoundé ai trattati di Lomé*, pp. 276 e ss.

48 *Ibid.*

testimonianze del personale in servizio⁴⁹, il suo arrivo fu generalmente ben accolto alla Direzione generale VIII, che era andata costruendosi fino a quel momento un certo senso identitario a sé stante rispetto alle altre strutture della burocrazia brussellese. Questo era principalmente dovuto all'esclusione del Fondo di sviluppo dal budget comunitario ordinario, e alla sua collocazione decentrata anche geograficamente rispetto agli altri uffici del Berlaymont; un contesto che rendeva molto sporadici i contatti con le altre direzioni generali⁵⁰. Natali si inseriva dunque in un meccanismo già ben rodato, e, forte dell'esperienza accumulata, apportò piccole modifiche di personale – con l'inserimento di pochi funzionari nel suo gabinetto personale – lasciandone sostanzialmente immutato l'impianto complessivo. Con questa struttura e uno spirito di corpo ben avvertito dal personale, il lavoro poté subito riprendere da dove era stato interrotto dal suo predecessore⁵¹. La prima sfida da affrontare fu subito tra le più complesse. La carestia che si trascinava dal 1984 in Etiopia ed Eritrea rappresentava una problematica di enorme portata sotto i più diversi profili⁵². Fu così elaborato entro l'autunno un complesso programma eccezionale di aiuti nella lotta alla fame e alla malnutrizione in quella regione con la denominazione ufficiale di Piano di Ripristino e Rilancio, e che poi prese il nome informale di "Piano Natali", dal suo principale ideatore. La Cee affiancava così le agenzie Onu come Fao e World food programme in quella che veniva percepita come la sfida globale decisiva dell'ultimo scorcio del Novecento⁵³.

A un decennio dalla prima firma, nei mesi centrali del 1986 era giunto il momento di tracciare un primo bilancio di quanto fatto. Gli uffici della direzione VIII ne furono incaricati da Natali e in grado di presentare un quadro esaustivo entro luglio. Benché in un contesto di valutazione positiva in merito agli interventi già pianificati e alla flessibilità nell'affrontare sfide impreviste come la carestia in Africa orientale, non venivano nascosti i problemi principali riscontrati soprattutto nella fase più vicina, successiva al 1981, e segnalati essenzialmente in due ordini di squilibri. Dal punto di vista della distribuzione geografica, la

49 Si veda l'intervista rilasciata nel 2010 dall'allora direttore generale della DG VIII, Dieter Frisch, in ASUE, INT162 *Dieter Frisch*, p. 34.

50 A questo si aggiunga anche una certa vocazione autonomistica nel rapporto con l'opinione pubblica. La Direzione aiuti allo sviluppo pubblicava persino un bollettino informativo periodico a parte, distinto da quello della Commissione, dal titolo inizialmente evocativo: *Tam-tam 8*, poi divenuto *News 8*. In G. Migani, *L'Aide au développement*, p. 418.

51 Ivi, pp. 417-420.

52 L'ondata di scarsi raccolti investì dal 1983 oltre venti paesi africani, con conseguenze devastanti nel biennio seguente soprattutto per la regione del Corno D'Africa, tra Etiopia, Eritrea e Somalia, a cui furono destinati oltre sette milioni di tonnellate di cereali. Per un primo quadro sulla mobilitazione umanitaria della comunità internazionale un riferimento va a *70 anni della FAO, 1945-2015*, Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura, Ufficio comunicazione istituzionale, Roma 2015, p. 35.

53 A. Bonanni, *Natali espone il piano Cee contro la carestia in Africa*, in "Corriere della Sera", 1° novembre 1985.

maggior attenzione rivolta ai paesi africani, che risultavano dominanti in termini di progetti autorizzati e finanziati, richiedeva un correttivo sulle tempistiche di attivazione nei confronti delle aree più remote, come quelle dell'America centrale o dell'Oceania. In secondo luogo, era il profilo operativo ad essere entrato in crisi. Nell'ultimo quadriennio i progetti erano stati numericamente inferiori a quelli messi in piedi durante Lomé I, con difficoltà crescenti in fase di attivazione dovuti ai ritardi delle approvazioni e, veniva spiegato, alle procedure per il sostegno al settore agricolo, in generale più complesse rispetto ad altre⁵⁴. Un punto di partenza caratterizzato da luci e ombre, ma che nel complesso lasciava margini per intervenire, e migliorare gli aspetti tecnici e procedurali durante la nuova fase che stava aprendosi.

5.5 Verso Lomé IV: gli ultimi anni

Una volta completato l'iter di allargamento, Natali spese le sue ultime forze a rappresentare l'Europa dei Dodici letteralmente nei più remoti angoli del pianeta. Se questo aspetto non doveva sorprendere, e in fondo si inseriva in continuità con l'operato dei suoi predecessori francesi, acquisiva maggiore rilevanza se calato in quei mutamenti dei rapporti tra l'Occidente e i paesi in via di sviluppo intercorsi negli anni ottanta, e nelle molteplici crisi che questi dovettero affrontare lungo tutto il decennio⁵⁵.

Uno dei momenti più significativi di quest'ultima fase si ebbe già nella tarda primavera del 1986, quando Natali prese parte alla sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata alla grave situazione di dissesto economico dei paesi africani⁵⁶. Dalla documentazione consultabile emerge un rapporto molto stretto e collaborativo anche sul piano personale tra il commissario italiano e il presidente dell'Organizzazione per l'unità africana (Oua) Diouf⁵⁷.

54 ASUE, CEUE_SEGE-SEC (1986) 1295, *Dix ans de Lomé. Bilan de la Coopération ACP-Cee. 1976-1985*, (Communication de M. Natali au Conseil des Ministres ACP -CEE), Bruxelles le 22 juillet 1986, pp. 261-267.

55 Si rimanda tra gli altri a S. Lorenzini, *Una strana guerra fredda. Lo sviluppo e le relazioni Nord-Sud*, il Mulino, Bologna 2017, pp. 267-280. Su questi temi si veda anche V. Dimier, *The Invention of a European Development Aid Burocracy. Recycling Empire*, Palgrave MacMillan 2014.

56 ASUE, CEUE_SEGE SEC (1986) 0964, *Participation du Vice-Président Natali à la Session Spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur la situation économique en Afrique*, New York, 27 mai-1er juin 1986.

57 Abdou Diouf (1935), politico socialista già primo ministro senegalese, è stato il successore di Leopold Sédar Senghor come presidente della Repubblica del Senegal dal 1981 al 2000. Sarebbe stato presidente dell'Oua tra 1985 e 1986 e di nuovo nel periodo 1992-1993. Si veda *ad vocem* in *Encyclopedia Britannica*, versione online, all'indirizzo: <https://www.britannica.com/biography/Abdou-Diouf> (ultima consultazione: luglio 2022). La storia dell'Oua prima della sua trasformazione in Unione africana a inizio XXI secolo è richiamata da G. Rossi, *L'Africa verso l'Unità. 1945-2000. Dagli Stati indipendenti all'Atto di unione di Lomé*, Ed. Nuova Cultura, Roma 2013, in particolare alle pp. 81-170.

L'evento si intersecava in pieno con due ordini di questioni, gravissime, che affollavano l'agenda internazionale dell'epoca nei rapporti tra Occidente e Sud globale⁵⁸. Se da un lato infatti si rendeva necessario affrontare in termini generali il sempre crescente indebitamento estero dei paesi in via di sviluppo asiatici e africani, dall'altro si arrivava da un biennio in cui il solo continente africano era stato falciato da eventi di proporzioni drammatiche come l'esplosione della carestia nelle regioni orientali, e il contemporaneo divampare di nuove malattie infettive. Una tematica, questa, a cui l'opinione pubblica dei paesi avanzati aveva cominciato ad interessarsi diffusamente. Proprio quest'ultimo aspetto avrebbe peraltro assunto una rilevanza del tutto particolare.

Al Palazzo di Vetro si confermò quel fenomeno di *donor fatigue* già emerso in quella fase, in particolare per quanto riguardava il mondo statunitense e britannico⁵⁹. Se i membri dell'Organizzazione per l'Unità africana insistevano nel richiedere una riduzione del debito e ulteriori aiuti, da parte di Washington e dei Dodici – fatti salvi toni più concilianti dei governi di Danimarca e Paesi Bassi – si intendeva subordinare qualunque ulteriore coinvolgimento nei piani di sviluppo del continente al varo effettivo di riforme in senso liberista delle varie economie nazionali, ancora sotto forte tutela pubblica nei primi decenni seguiti alle indipendenze. Una posizione negoziale che gli Stati del Blocco orientale non avrebbero mancato di contestare aspramente, mettendo in discussione fino all'ultimo persino la dichiarazione finale sull'Assemblea.

La Commissione e Natali dovettero quindi barcamenarsi a prezzo di non pochi equilibrismi, restando molto potere decisionale ancora in mano agli Stati membri. Bruxelles in quella sede dimostrò vicinanza alle posizioni di Ou, il che guadagnò al commissario italiano il rinnovato apprezzamento del presidente Diouf, ma sulla riduzione del debito non venne preso alcun impegno concreto a livello complessivo. La scelta sarebbe stata rinegoziata, Stato per Stato, anche per non penalizzare i creditori, e la Commissione Delors avrebbe fatto da raccordo tra i membri sul piano interno e con la controparte africana, nel tentativo di comporre o almeno smussare i dissidi più aspri, ispirandosi ai principi della

58 Sulla definizione di *Global South* nel periodo in cui ancora perdurava lo scenario di contrapposizione tra i blocchi si veda in primo luogo O.A. Westad, *The Global Cold War*, Cambridge University Press, 2012 (n.e.), in particolare sugli scenari post-coloniali della Guerra fredda negli anni di Reagan, pp. 331-363.

59 La posizione dell'amministrazione repubblicana era già emersa nella Conferenza di Cancun del 22-23 ottobre 1981. Per quanto riguarda il caso inglese, oltre alla nota applicazione della *deregulation* economica, non sembra superfluo richiamare come ulteriore elemento di una certa freddezza del governo Thatcher verso il cosiddetto *Sud del mondo* anche la contemporanea deflagrazione nel 1982 del conflitto con l'Argentina per il controllo delle Isole Falkland. Una crisi internazionale che, come noto, non avrebbe che aumentato ancora di più il divario tra Londra e gli altri membri della Comunità nella prima parte del decennio. S. Lorenzini, *Una strana guerra fredda*, p. 271.

Convenzione di Lomé⁶⁰. Era forse poco, e tuttavia il massimo che si potesse fare in quelle circostanze. In questo senso, lo studio di una riduzione del debito dei paesi sottosviluppati sarebbe stato uno degli assi portanti dell'azione politica del commissario italiano nell'ultimo scorcio del suo mandato. Natali arrivò a introdurre il principio, all'epoca di grande innovazione, di un intervento di aiuto diretto nei bilanci dei paesi del Sud del mondo, da concordare una volta ottenute le dovute garanzie di riforme degli assetti economici del paese in questione⁶¹. Una logica che fece fatica ad affermarsi a Bruxelles ed è tuttora discussa per i rischi che comporta sotto vari aspetti, ma che in seguito ha preso piede e tutt'oggi rappresenta una prassi adottata dalla Banca mondiale⁶².

L'impegno alla solidarietà e alla coesione dell'Europa declinata in questo caso all'esterno dei suoi confini non venne meno in tal senso nemmeno nell'ultimo biennio, e trovò al contrario altri modi di esprimersi su un piano ancora una volta di collaborazione con l'Organizzazione delle Nazioni unite. Era il caso di un ulteriore programma emergenziale per contrastare la carestia che si stava nuovamente presentando nella stessa area colpita pochi anni prima – soprattutto in Eritrea e nel Tigrài etiopico – con conseguenze se possibile ancora peggiori, tanto da fare considerare l'ipotesi di un invio di derrate alimentari e altri generi di conforto via aereo, per aggirare le drammatiche carenze infrastrutturali di quelle regioni⁶³.

Oltre al ricordato Piano di aiuti alimentari, tra 1987 e 1988 diversi soggiorni in Africa australe portarono inoltre Natali a proporre ai colleghi di Bruxelles di partecipare ad un Programma di intervento straordinario, varato dall'Organizzazione mondiale della sanità, di contrasto alla diffusione dell'Aids. Un programma articolato sui due fondamentali pilastri del sostegno scientifico e tecnico ai programmi nazionali dei paesi africani e del coordinamento degli aiuti dei Dodici di cui la Commissione si sarebbe fatta carico, e che peraltro avrebbe richiesto ulteriori stanziamenti di denaro – 35 milioni di Ecu per almeno un triennio, a partire dal 1988 –, non essendo sufficienti le risorse previste per gli aiuti sanitari da Lomé III. Natali prefigurava anche la messa in funzione di altri 5 milioni di Ecu per l'anno 1988, e di estenderne la portata al di fuori dei limiti

60 ASUE, CEUE_SEGE -SEC (1986), 0964, *Participation du Vice-Président Natali à la Session Spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur la situation économique en Afrique*, Bruxelles le 5 juin 1986, pp. 1-4.

61 Sul punto è tornata la testimonianza dell'ambasciatore Luca Guerrato, capo di gabinetto aggiunto di Natali tra 1985 e 1988. Il rimando è a L. Guerrato, *La cooperazione allo sviluppo*, in *Lorenzo Natali in Europa*, pp. 125-136.

62 In generale sul più ampio tema delle origini di quello che è stato definito il *Washington Consensus* per quanto riguarda la Banca mondiale si rimanda a V. Kross, *The North-South Conflict in the World Bank. Understanding the Bank's Turn to Structural Adjustment Lending*, in "Rivista italiana di storia internazionale", III, luglio-dicembre 2020, n. 2, pp. 247-268.

63 A. Bonanni, *Contro la fame in Etiopia un ponte aereo dell'Europa*, in "Corriere della Sera", 20 novembre 1987.

stessi del gruppo Acp⁶⁴. Si trattava effettivamente di qualcosa di straordinario. L'intuizione nell'individuare la centralità di quella piaga come una delle ipoteche maggiori sul futuro del continente africano e di conseguenza anche occidentale dovette però farsi largo non senza difficoltà al Berlaymont, dal momento che lo strumento studiato per contrastarla esulava dalla fiscalità ordinaria. E tuttavia un fondo speciale riservato a questi temi fu istituito dalla Commissione proprio su impulso di Natali di lì a breve, il che fece dei Dodici i partner di punta del Programma dell'Organizzazione mondiale della sanità su questa materia⁶⁵.

Uno dei suoi ultimi atti fu la decisione presa di concerto con Claude Cheysson – ora con le deleghe alle Politiche mediterranee – di varare un sostegno straordinario agli agricoltori del bacino del Mediterraneo, inclusi quelli dei paesi della sponda Sud, colpiti duramente nei raccolti stagionali dalla proliferazione delle locuste⁶⁶. Come si è già scritto, il suo mandato si interruppe bruscamente nelle ultime settimane del 1988. Sarebbe stato il suo successore e collega spagnolo Manuel Marín a proseguire l'opera, rappresentando la Commissione alla firma della quarta Convenzione di Lomé il 15 dicembre 1989, poche settimane dopo la caduta del Muro, e a gestirne la messa in opera a partire dal marzo seguente⁶⁷.

5.6 Un ritiro forzato

L'aver impostato il rinnovo della Convenzione di Lomé negli ultimi mesi del 1988 fu in sostanza il suo ultimo atto politico. La malattia avanzava da tempo. Fu allora che si verificò quanto venne percepito da Natali come uno sgarbo gratuito. Dopo dodici anni, il governo De Mita non ritenne di confermarlo a Bruxelles e di sostituirlo con Filippo Maria Pandolfi, già ministro del tesoro e dell'agricoltura. Le ragioni di questa decisione non sono mai state chiarite appieno, al di là di qualche generico celarsi dietro ad un fisiologico rinnovo delle nomine designate da palazzo Chigi, oltretutto quando si stava parlando oramai del più longevo commissario italiano inviato nell'esecutivo comunitario, che era riuscito a portare a termine tutti e tre i mandati⁶⁸. Non sembra da escludere che

64 ASUE, CEUE_SEGE -SEC (1987) 0582, *SIDA en Afrique. Note d'information de M. Natali*, Bruxelles, le 31 mars 1987, pp. 1-14.

65 A. D'Angelo, *Una carriera democristiana*, p. 101.

66 ASUE, CEUE_SEGE-SEC (1988) 1865, *Lutte anti-acridienne. Communications de M. Cheysson, en accord avec M. Natali*, Bruxelles, le 6 décembre 1988, pp. 1-4.

67 A.S. Gijs-G. Migani, *La politique de coopération au développement*, in *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution, 1986-2000*, pp. 590-591. La quarta Convenzione di Lomé fu applicata dal 1° marzo 1990.

68 È importante sottolineare che questo singolare record, al di là del dato statistico e quasi di colore se si considera una certa tradizione italiana nell'interrompere gli incarichi comunitari in corso, resta ancora imbattuto: anche considerando il periodo successivo alla riforma dei componenti della Commissione con il designato unico per paese, deciso con il trattato di Nizza del 2001, Lorenzo Natali è l'unico italiano ad avere garantito la sua presenza a Bruxelles

alla base di questa scelta sussistessero non soltanto classiche considerazioni di ordine correntizio, ma forse – più realisticamente – un calcolo sulle effettive possibilità che avrebbe avuto Natali di portare a termine il suo quarto mandato.

Questa considerazione trova conferma in una certa amarezza che sembra trasparire nell'ultima intervista rilasciata nel marzo del 1989. Al cronista che cercava di stuzzicarlo sui risvolti più personali della sua attività pubblica, tra cui l'immane *refrain* della rivalità con Remo Gaspari, arrivava una risposta allusiva, a mo' di conclusione volutamente lasciata in sospeso:

[...] E di sé, onorevole, che dice? Quale è il suo punto debole come uomo politico? «Sono un passionale». Cioè? «Se una persona mi piace, mi piace davvero». Vuol dire che si 'innamora'? «Più o meno». E cos'è che non va in questo? «Scontrarsi con una persona che ti piace ti fa star male: ancor più esserne tradito». Allude a qualche caso recente? «Alludo». E la persona in questione capirà leggendo questa sua risposta? «Capirà. Ha già capito» A proprie spese? «Bè, direi che è proprio ora di chiuderla questa intervista». ⁶⁹

Una chiosa dal taglio polemico, ancorché coperta da una certa ironia che sottendeva l'intera intervista, che poteva in effetti coinvolgere più persone. Dal più diretto “indiziato”, il premier Ciriaco de Mita ⁷⁰, ad Andreotti, che da ministro degli esteri poteva avere ancora molta voce in capitolo e spingere in direzione di una sua ennesima riconferma, tanto più se sollecitata a gran voce da Jacques Delors, a sua volta riconfermato. Per non dire dello stesso Amintore Fanfani, oramai uscito di scena ma al cui nome Natali aveva legato il suo per tutta la prima fase della sua carriera, e con il quale i rapporti sembravano essersi interrotti al momento del suo ritorno alla segreteria politica del partito nel 1973, come si è visto.

Si può solo soggiungere a questo punto che, a prescindere dalle responsabilità finali del governo in merito alla mancata riconferma, non fosse da escludere anche una genuina volontà di concedere un po' di riposo e di tempo per le cure

per dodici anni. Seguono Lionello Levi Sandri e più di recente Mario Monti, entrambi con oltre 9 anni di permanenza al *Berlaymont*, rispettivamente nel periodo 1961-1970 e 1995-2004. Per una visione d'insieme sul punto è d'obbligo partire da *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di P. Craveri-A. Varsori, FrancoAngeli, Milano 2009.

69 F. Di Vincenzo, *Lorenzo Natali, non solo politica*, p. 33.

70 A tale riguardo, è tuttavia opportuno segnalare come – stando alla testimonianza dall'ambasciatore Calamia – Ciriaco De Mita (1928-2022) non fosse a conoscenza dello stato di avanzamento della malattia di Natali, tanto da stupirsi della sua assenza dal fianco di Delors, che accompagnava sempre in quelle occasioni, al Consiglio europeo di Rodi del 2-3 dicembre 1988. Questa sarebbe stata un'ennesima conferma di un rapporto molto negativo tra i due, in ASUE, INT976, p. 10. De Mita sarebbe stato assente alla cerimonia funebre di Natali nell'agosto 1989 e dalle commemorazioni degli anni seguenti. Per quanto è possibile dire sin qui, il nodo della mancata riconferma non venne mai chiarito dal politico irpino, fino alla sua recentissima scomparsa.

ad un uomo dopotutto già duramente fiaccato dalla malattia. In definitiva, si tratta tuttavia di congetture, che lo storico deve considerare destinate a rimanere tali in assenza di un appoggio sulle fonti. Basti per ora limitarsi a ribadire che le parole registrate in quella circostanza rappresentarono davvero la sua uscita dalla scena pubblica. Natali sarebbe morto di lì a cinque mesi, attirando all'Aquila un'inconsueta folla di politici nazionali ed internazionali.

Conclusioni

Lorenzo Natali si spense a Roma nella notte tra il 28 e il 29 agosto 1989¹. I funerali si celebrarono all'Aquila il 30, presso la Basilica di Santa Maria di Collemaggio. Nel capoluogo abruzzese venne a rendergli omaggio una parte significativa della classe dirigente politica nazionale ed europea, a cominciare dal presidente della Commissione e dal capo del governo italiano, Giulio Andreotti, da poco tornato a palazzo Chigi per quello che si avviava a diventare il suo penultimo esecutivo².

Da subito, le testimonianze dell'evento restituirono un clima abbastanza diverso da quanto ci si potesse attendere dalla circostanza. Fu in particolare Delors a rompere gli indugi e a intervenire a braccio, sopraffatto dalla collera per la recente mancata riconferma dell'uomo a lui più vicino, con parole a dir poco aspre nei confronti della politica italiana, colpevole, questo il suo pensiero, di aver negato l'ultimo desiderio ad un uomo ormai prossimo alla fine.

[...] Ma come siete qui a piangere Natali proprio voi che gli avete rifiutato recentemente quanto più desiderava: la conferma nel suo incarico comunitario. Non è serio. L'Italia aveva in lui un rappresentante eccellente a Bruxelles. Per meschini calcoli politici lo avete mandato a casa, privando il paese e l'Europa della sua autorevolezza. Non è serio. A nome dell'Europa unita che dite di volere vi avevo chiesto pressantemente di confermarlo nell'incarico. Ve lo avevo domandato anche perché era importante per lui, che sapeva di essere prossimo alla fine del suo percorso terreno. Non avete avuto l'intelligenza di concedere a me la conferma, né l'umanità di comprenderne il significato per lui. Non è serio [...].³

L'uscita fu accolta da un comprensibile momentaneo imbarazzo, percepibile dal tono accalorato delle sue parole e dunque anche da quella parte dell'uditorio

-
- 1 La data è riportata dal "Corriere" del 30 agosto, parlando della scomparsa avvenuta nella notte di due giorni prima e dando notizia della camera ardente e del funerale che si sarebbero svolti il giorno stesso. Si veda in "Corriere della Sera", mercoledì 30 agosto 1989, s.f.
 - 2 Sugli ultimi governi Andreotti e lo scorcio conclusivo della cosiddetta prima Repubblica si rimanda in generale a G. Mammarella, *L'Italia contemporanea*, il Mulino, Bologna 2007, pp. 544-554. Più in particolare per un inquadramento della politica internazionale italiana tra 1989 e 1992 si veda in primo luogo A. Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, il Mulino, Bologna 2013. Sugli eventi del novembre 1989 e la loro ripercussione nel quadro nazionale offre spunti suggestivi G. D'Ottavio, *La caduta del muro di Berlino vista dall'Italia: istantanee di una cesura storica*, in *La Germania nell'Unione europea. Stereotipi e ruolo storico*, a cura di F. Niglia-D. Pasquinucci, Istituto Italiano per gli Studi Germanici, Roma 2019, pp. 89-106.
 - 3 Delors si era preparato un intervento scritto, che abbandonò da subito. Il testo del suo discorso è consultabile in ASUE, Fondo Jacques Delors (JD), JD-893 *Presse sur Jacques Delors et décès de Lorenzo Natali, Décès de l'ancien vice-président de la Commission Lorenzo Natali*, pp. 27-28. La testimonianza ci è offerta da G. Chevillard, *L'Italia vista dall'Europa*, p. 9.

che non era in grado di comprendere il francese, e meno che mai di intuire a chi fosse indirizzata in particolare quell'accusa così grave⁴. Si trattava di fatto dell'ennesima conferma di un rapporto ormai saldo tra i due uomini, spesso ricordato anche nelle memorie di Delors apparse in anni più recenti. Al netto di quell'episodio, il presidente della Commissione avrebbe più volte richiamato l'importanza cruciale rivestita dal politico aquilano in alcuni momenti chiave della storia comunitaria – benché una connaturata discrezione lo facesse rifugiare ruoli da protagonista – a cominciare da quando con François Lamoreux avrebbe suggerito per primo ad Andreotti e Craxi, durante lo storico Consiglio europeo di Milano, la soluzione del voto a maggioranza per la convocazione della conferenza intergovernativa per la riforma dei trattati⁵.

Si è provato a ipotizzare in precedenza in che cosa potessero consistere i “meschini calcoli politici” a cui faceva riferimento in modo velenoso il presidente, senza tuttavia – va ribadito – poter giungere ad una conclusione univoca. Si trattava in ogni caso di una convinzione, quella di un torto gratuito, che cominciò a farsi strada da allora, e inevitabilmente con maggiore forza proprio in quei circoli europei di Bruxelles che Natali aveva così a lungo e proficuamente frequentato.

La stessa Commissione Delors II era allora entrata in carica da alcuni mesi, e stava procedendo nel suo programma indirizzato alla complessa realizzazione del Mercato unico, già annunciata quattro anni addietro nel primo *Libro Bianco*⁶. Meno di tre mesi più tardi la storia – per usare un'espressione un po' frusta – si sarebbe rimessa in cammino, con la caduta del Muro e la rapida dissoluzione dello scenario bipolare che reggeva dal dopoguerra. È singolare come venisse percepita da subito l'importanza dell'eredità che il politico democristiano

4 *Ibid.*

5 J. Delors (con J.-L. Arnaud), *Mémoires*, Plon, Paris 2004, pp. 214-215. François Lamoreux (1946-2006) giurista, esperto di diritto comunitario, lavorò al Servizio giuridico della Commissione europea dal 1978 per diventare dal 1985 vicecapo di gabinetto dello stesso Delors. Dopo un breve ritorno alla politica francese, dalla fine del 1995 rientrò a Bruxelles per assumere dapprima la guida della Direzione generale Relazioni esterne e in seguito quella dell'energia e trasporti. Alcune notizie biografiche si trovano in ASUE, Fondo François Lamoreux (FL), scheda personale. Sulla vicenda, più vago e forse autoreferenziale quanto richiamato alla memoria dall'ambasciatore-rappresentante permanente alle Ce Calamia, che parlava di “*qualche diplomatico competente* coadiuvato dal Servizio giuridico del Consiglio” che avrebbe posto la questione del voto a maggioranza semplice, a norma dei trattati del 1957. Si rimanda a P. Calamia, *Il Consiglio europeo di Milano (28-29 giugno 1985)*, in “Rivista di Studi Politici Internazionali”, nuova serie, v. 79, luglio-settembre 2012, n. 3, p. 356.

6 Jacques Delors manifestò in seguito posizioni spesso critiche nei confronti delle Conferenze intergovernative del 1990-1991 da cui sarebbe scaturito il trattato di Maastricht, paventandone i rischi e l'allontanamento dal progetto del White Paper del 1985. Sulla tematica si concentra B. Zaccaria, *Jacques Delors, the End of the Cold War and the EU Democratic Deficit*, in “Journal of European Integration History”, XXVI, luglio-dicembre 2020, n. 2, pp. 285-304; J. Delors, (con J.-L. Arnaud), *Memorie*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009 [edizione italiana] pp. 329-342.

lasciava, e, ancora una volta – ma questo a ben guardare non dovrebbe più stupire – che questo avvenisse più a livello comunitario che nazionale. Proprio a Bruxelles, e non a Roma o all’Aquila, si svolse la prima grande commemorazione pubblica in suo onore, fortemente voluta dalla Commissione europea, quasi a voler emendare il fuoriprogramma del funerale. Naturalmente non poteva essere escluso del tutto il panorama politico italiano, pure fatto oggetto indistintamente di così dure critiche appena pochi mesi prima. Al contrario, la politica nazionale era rappresentata in quell’occasione ai massimi livelli, a cominciare dallo stesso Andreotti, ancora una volta. Queste le parole del capo del governo, in uno dei passaggi più significativi del suo intervento:

[...] Non fu comoda la sua posizione né la sua attività alla Commissione. Incaricato del negoziato di ampliamento a tre paesi mediterranei concorrenti degli agricoltori dell’Italia peninsulare e della Francia provenzale e sudoccidentale, Natali dovette imbarcarsi in una lenta opera di evangelizzazione sulla bontà politica ed economica di questi tre ampliamenti. E dovette farlo salvaguardando la sua credibilità sul piano europeo e al contempo la sua base di leader di forze politiche italiane evidentemente legate all’agricoltura mediterranea.⁷

Andreotti insisteva così nell’individuare nell’abilità di mediazione la cifra del Natali politico, confermata attraverso i suoi ricordi personali e una familiarità costruita in lunghi anni di vicinanza.

[...] Chi ha avuto occasione di frequentare il mondo agricolo francese del sud-ovest può immaginare quali poteri di predicazione occorrono per convincere un agricoltore francese a non allarmarsi dell’apertura delle frontiere con la Spagna del vino, della frutta e degli ortaggi. Non che tali poteri non dovesse spiegarli anche altrove, ma incontrò diffidenze un po’ meno coriacee: in Italia specialmente, in Sicilia e nelle Puglie (dove era più temuta la Spagna dell’olio e degli agrumi), nello stesso Abruzzo e in Toscana. E perfino in Marocco, in Tunisia, in Algeria, in Israele, in Turchia e in Jugoslavia quando nell’81 Natali curò anche la politica mediterranea.⁸

[...] Quello che abbiamo tracciato in questa sede, che lo ha visto operare per tanti anni, è il profilo di un leader e di un negoziatore, di un uomo vero che sapeva parlare insieme al cuore e alla ragione, trovando di volta in volta gli argomenti più giusti sia per mobilitare all’azione sia, al contrario, per pacificare gli animi e comporre interessi contrapposti. La solenne cerimonia di oggi è un modo semplice e sincero, anche per il documentario così suggestivo e commovente con cui si è aperta, per rendere omaggio ad un amico di cui serberemo sempre in noi con affetto e ammirazione l’esempio di vita ben spesa al servizio della sua nazione e

7 Archivio Giulio Andreotti, Serie personalità, b. 1381, pratica 1437 “*Natali on. Lorenzo*”, *Un leader, un negoziatore*, discorso pronunciato in commemorazione del vicepresidente Natali, Bruxelles, 22 gennaio 1991, p. 5.

8 *Ibid.*

della nostra comune patria europea.

Per Paola Natali e per le sue figlie è un motivo di legittima fierezza e di conforto il constatare che Lorenzo non è e non sarà dimenticato.⁹

A testimonianza di un operato che si era fatto apprezzare da tutti in Europa venne l'istituzione del Premio Lorenzo Natali per il Giornalismo, che ne rappresenta ancora oggi forse l'attestazione più significativa¹⁰. Sin dal 1993 la Commissione Delors e in particolare la Direzione generale allo sviluppo volle infatti onorarne la memoria sottolineando il suo contributo alla difesa dei valori democratici e della stampa libera nel mondo, tanto a livello comunitario – e qui il rimando non poteva che andare al sostegno nel processo di uscita dai regimi autoritari mediterranei – quanto nei confronti della vasta area del gruppo Africa-Caraibi-Pacifico, che l'aveva visto impegnato negli anni immediatamente precedenti alla sua scomparsa. Si decise quindi di tributare ogni anno un premio intitolato a Natali ai giornalisti che ovunque nel mondo si fossero distinti nella loro attività, in contesti particolarmente critici. Nel frattempo, la nuova Unione fondata a Maastricht stava prendendo forma, non potendo più contare anche sul suo lavoro, e su quello di molti altri che con lui avevano costruito passo a passo la Comunità nelle prime fasi della sua esistenza.

A questo punto si può forse azzardare qualche considerazione conclusiva. L'Europa politica al momento dell'abbandono forzato di Natali appariva già ad un sommario sguardo molto distante da quella del gennaio 1977, per certi versi ben più di quanto i dodici anni che separano queste date indurrebbero a credere. Nonostante gli allargamenti, lo storico estendersi della Comunità a Sud non aveva peraltro precluso l'altrettanto complessa via dell'*approfondimento*, uno dei pilastri della sempre evocata “rinascita” dell'integrazione incardinata alla Conferenza de L'Aja dell'1-2 dicembre 1969 e ribadito a Parigi tre anni più tardi. Un approfondimento che passò innanzitutto, come è noto, dal ritorno sui legami economico-commerciali fondanti l'essenza stessa delle Comunità, ad esempio tramite la nascita del Sistema monetario europeo attraverso il tormentato *Serpente monetario* degli anni settanta, e dalla liberalizzazione della circolazione delle persone con gli accordi di Schengen del 1985. Sempre sul fronte dell'approfondimento della *ratio politica* dell'Europa dei Dodici, un'innovazione fondamentale fu data chiaramente dal rafforzamento della pratica della Cooperazione politica europea, che era stato già sollecitato principalmente dal piano Genscher-Colombo dei primi anni ottanta e che fu sancito poi dalla sua istituzionalizzazione nell'Atto unico del 1987, lasciando però irrisolto, nella

⁹ Ivi, p. 6.

¹⁰ Si rimanda al sito web del *Lorenzo Natali Media Prize*: https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/lorenzo-natali-media-prize_en (ultima consultazione: settembre 2022). Il premio è ancora attivo, nel 2022 è giunto alla sua trentesima edizione e nel corso del tempo si è strutturato in varie categorie.

sostanza, il conflitto di competenza tra Commissione e Consiglio dei ministri degli esteri Ce¹¹. A questi aspetti interni si erano andati accompagnando di pari passo i tentativi di riorganizzazione delle già esistenti relazioni internazionali di Bruxelles tanto con la *Politique globale méditerranéenne* quanto con le prime Convenzioni di Lomé. Nel frattempo, l'attenzione ai temi imposti dalla contemporaneità industriale, come la tutela dell'ambiente o il ritorno a logiche solidaristiche interne nei confronti delle regioni dalle economie più arretrate, a fronte delle nuove aperture, avevano fatto la loro comparsa, o erano state riscoperte, nell'arco di quei due decenni. Tutti ambiti, questi come i precedenti, all'interno dei quali l'impegno profuso e i risultati raggiunti da Lorenzo Natali furono tutt'altro che marginali.

Vale la pena spendere qui alcune parole proprio su questo tema, che può aver destato qualche perplessità di fondo su questo lavoro. Nelle pagine che precedono non si è chiaramente inteso porre sullo stesso piano il percorso di Natali a Bruxelles con le contemporanee posizioni assunte dai molti governi che si succedettero a Roma in quel periodo, rappresentando inevitabilmente questi ultimi degli interessi nazionali non sempre in linea con quelli collettivi, comunitari. E nondimeno, con la sua stessa presenza e operato questa ed altre figure incarnarono per molti versi *l'altra faccia della medaglia*, il contraltare finora meno illuminato dalla ricerca storica, della *presenza italiana in Europa*, non confinabile entro i soli limiti delle periodiche riunioni del Consiglio e degli incontri ai vertici.

Una presenza che è stata, come si spera di aver illustrato, profonda, propositiva ed efficace, in una parola determinante nella configurazione della Comunità e poi Unione che ha preso forma a poco a poco da allora, ancorché tra mille resistenze e difficoltà, sempre ostaggio delle sue intrinseche debolezze. Dunque l'esatto contrario di quell'immagine di prolungata criticità che l'Italia, nel quadro di una nota instabilità generale, aveva mostrato nel corso degli anni settanta e ancora almeno nel primo dischiudersi del decennio seguente, in una fase segnata notoriamente da recessione economica, inflazione incontrollata, disoccupazione, stragismo terroristico, tentazioni autoritarie. L'Italia nel momento peggiore della sua storia repubblicana costretta alla precipitosa uscita dal Serpente monetario nell'inverno 1973, già preceduta dal Regno Unito e presto seguita dalla stessa Francia, e alla richiesta di un prestito d'emergenza al Fondo monetario internazionale e alla *Bundesbank* nell'agosto 1974, a cui avrebbe fatto seguito il meno noto prestito europeo derivato dal *Community Loan Mechanism* (CLM)¹². L'Italia della tragedia di Aldo Moro e delle stragi culminate nel 1969,

11 M.E. Guasconi, *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della Guerra fredda*, Mondadori, Milano 2020, in particolare pp. 121-153.

12 Nel 1976 il governo italiano, nuovamente guidato da Moro, ricevette per primo un finanziamento derivante dai titoli emessi dalla Commissione Ortolì sul mercato azionario per conto delle Comunità, e garantiti dai Nove. Il passaggio dei finanziamenti ai paesi in crisi sarebbe avvenuto tramite la Banca dei regolamenti internazionali di Basilea. Seguirono i governi di

1974 e 1980, in definitiva percepita sempre dai suoi principali partner, quanto meno fino alla metà degli anni ottanta, come il membro più debole e si potrebbe azzardare destabilizzante del club continentale, alla cui ideazione e fondazione pure aveva contribuito così grandemente nel dopoguerra. Un paese sul quale certamente non poter fare affidamento fino in fondo, se non per brevissime e fortunate parentesi, e non in grado di incidere negli equilibri comunitari, non a caso sempre più lasciati alle decisioni di Bonn, Parigi, e per certi aspetti Londra, sovrastanti quelle del centro nominale del *Berlaymont* brussellese. Qui si è voluto dare spazio, insomma, ad una presenza italiana *diversa*, che ha meritato e continua a meritare, ad avviso di chi scrive, una qualche attenzione in più.

La stessa Comunità all'interno della quale Roma si doveva muovere in questa fase così travagliata era in effetti attraversata da cambiamenti profondi, e come si è visto dall'andamento contraddittorio. Il periodo preso in esame assistette appunto al continuo riaffermarsi della logica e della prassi intergovernativa, incarnata principalmente dal ruolo, sempre più impostosi da allora come dominante sulla Commissione, del Consiglio europeo, e tuttavia sancito giuridicamente, è bene ricordarlo, soltanto a partire dall'entrata in vigore dell'Atto unico nel 1° luglio 1987. Una logica che forse il solo Jacques Delors ebbe la forza politica e il carisma sufficienti per combattere, benché con risultati finali esigui. Le debolezze delle istituzioni comunitarie a fronte dell'assertività dei dodici governi rappresentati dal Consiglio europeo, dal Consiglio dei ministri delle Ce e dal Coreper restavano pertanto tutte presenti, e ben note alla classe politica attiva a Bruxelles a livello transnazionale, anzi *europeo* nel pieno senso del termine. E tali debolezze persistono tuttora, in una situazione vieppiù aggravatasi, come chiunque – non certo i soli *addetti ai lavori* – abbia modo di seguire le vicende dell'Unione può constatare, in un percorso che dopo l'entrata in vigore del nuovo trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 sembra in apparenza non fare altro che avvitarci su se stesso da oltre dieci anni.

Forse proprio qui sta il punto. Viene da domandarsi se il cantiere dell'attuale Unione a 27 componenti sia ancora in grado di ripartire, come sempre ha fatto nella sua storia settantennale. Questo nonostante continui a perdere pezzi non tanto in termini territoriali – si pensi al caso per ora unico di Brexit – quanto, apparentemente, ancora più in quelli ideali e sentimentali, in uno scollamento che parte da vaste zone delle opinioni pubbliche e degli elettorati di tutti i paesi membri, a cominciare da quella Grecia “accompagnata in Europa”, se così si

Irlanda, Francia, Grecia. Il tema delle obbligazioni europee è tornato periodicamente di attualità dapprima con l'introduzione della moneta unica, quindi con la recessione del 2008-2013 e più di recente con la crisi pandemica. Sul Clm si veda S. Horn-J. Meyer-C. Trebech, *European Community Bonds since the Oil Crisis: Lessons for Today?* Kiel Institute for World Economy-Policy Brief n. 136 (April 2020), *online version* (ultima consultazione: settembre 2022). In materia anche la documentazione archivistica è stata resa consultabile con relativa facilità da parte della Commissione europea.

può dire, da Natali tra 1977 e 1981 e così segnata negli ultimi anni dalle drammatiche vicende della crisi del suo debito pubblico, che soltanto ora sembrano definitivamente alle spalle¹³, per giungere alla dimensione istituzionale del *Gruppo di Visegrad*. Un consesso, questo, formato paradossalmente proprio da quattro tra gli Stati di più recente ingresso nel club continentale, per i quali l'Europa occidentale doveva rappresentare, e ha rappresentato in fondo fino a tempi molto recenti, un modello di libertà e sviluppo a cui rifarsi entusiasticamente dopo il lungo dopoguerra vissuto in orbita sovietica. Qualcuno si è persino spinto a parlare, un po' provocatoriamente, proprio delle crisi come del vero motore della costruzione europea. In effetti la classica interpretazione storiografica del processo integrativo sembrerebbe spostare l'ago della bilancia, anche questa volta, a fronte di una certa semplificazione di taglio fideistico, su un immancabile "rilancio": dopo la Ced, Messina e i trattati di Roma; dopo la sedia vuota e le "impuntature" di de Gaulle, la conferenza dell'Aja; dopo le tempeste valutarie lo Sme; e ancora dopo le politiche di Londra dei primi anni ottanta il Consiglio di Milano e così via, fino al grande sogno di un'Unione almeno nominalmente politica, dopo quasi mezzo secolo di divisione del continente – e del suo fulcro tedesco. Un sogno che dopo una generazione appena sembra così infranto.

Le crisi dell'ultimo, tormentato, biennio non hanno fatto che confermare questo quadro, in quello che appare il peggiore scenario internazionale che si sia mai verificato a queste latitudini dalla conclusione del secondo conflitto mondiale. Al cospetto di questo passato e di questa attualità, si può sì cominciare a temere – come sempre più spesso si è fatto in tempi recenti, certamente anche a scopi propagandistici – che non sia da escludere l'inizio della fine, dato proprio dalla nuova variabile dell'*euroscetticismo* mai così radicato in precedenza¹⁴. Ma si può anche confidare, forse, nell'ennesima ripresa, data se non altro dalla constatazione di una maggiore *convenienza* nel tenere insieme il continente e il suo progetto politico sempre in fieri, come rete di sicurezza e di protezione verso sfide globali sempre più minacciose. In questo senso però il condivisibile appello, talvolta riproposto a giustificazione dell'esistenza stessa della disciplina storica, a fare magari nuovi errori, ma quantomeno a non ripetere quelli passati, sembra sul punto di cadere nel vuoto, in una coazione a ripetere in apparenza ineluttabile quasi come una legge fisica. Non è certo questa la sede

13 È notizia dell'agosto 2018 la fine del controverso programma di aiuti emergenziali all'economia greca, dopo quasi un decennio di intervento internazionale da parte di quella che è stata definita *troika*, composta da Fondo monetario internazionale, Commissione europea, Banca centrale europea. Si veda ad esempio <https://it.euronews.com/2018/08/20/il-grande-giorno-per-la-grecia-fine-della-tutela-della-troika>.

14 In questo caso si fa riferimento all'andamento delle Elezioni europee del 26 maggio 2019, che pur avendo consegnato una maggioranza solida alle tre famiglie politiche tradizionali del Parlamento di Strasburgo, hanno comunque registrato una forte crescita di forze partitiche apertamente eurocritiche, soprattutto in Italia e in Francia.

per avventurarsi troppo in previsioni, esercizio in cui solitamente gli storici non eccellono. Basti soltanto una considerazione, per quanto forse scontata.

Ad avviso di chi scrive, l'Europa sopravvivrà non solo in virtù delle grandi leadership nazionali – anzi si sarebbe tentati di dire *nonostante* le grandi leadership nazionali – ma anche grazie alla sua capacità di esprimere una propria classe politica – dunque che una volta varcate le soglie dei palazzi comunitari smetta di ragionare in termini nazionali – capace, non ottusa, consapevole, in grado di affrontare i tempi difficili che si prospettano anche nella piena consapevolezza che momenti di crisi durissimi si sono già superati più volte in passato. Una cognizione che deriva in primo luogo ed essenzialmente dalla conoscenza della sua vicenda storica. E, perché no, magari anche dalla conoscenza dell'europeismo e degli europeisti della pratica quotidiana, a cominciare da chi si è trattato qui.

Fonti e Bibliografia

Fonti archivistiche

Archivi storici dell'Unione Europea, Firenze

Fondo Lorenzo Natali

LN 1 28/10/1977-20/10/1978

Interventions du vice-président Natali

LN 2 08/03/1980-23/10/1980

Interventions du vice-président Natali

LN 3 06/03/1981-14/12/1981

Interventions du vice-président Natali

LN 4 18/03/1982-3/12/1982

Interventions du vice-président Natali

LN 5 15/1/1983-10/12/1983

Interventions du vice-président Natali

LN 6 10/02/1984-09/06/1984

Interventions du vice-président Natali

Fondo Edoardo Martino (EM)

EM 48, “Discorsi e rapporti in qualità di membro della Commissione unica”

Fondo Franco Maria Malfatti (FMM)

FMM 38 “Troisième session de la CNUCED à Santiago du Chili, (février-juin 1972)”.

Fondo Carlo Scarascia Mugnozza (CSM)

CSM 16 14/05/1964-11/03/1985

Correspondance avec de personnalités de la Démocratie chrétienne

CSM 24 22/09/1969-08/04/1972

Comité interministeriel pour le problème de l'environnement (placé sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères)

CSM 29 04/1971

Conférences sur les gouvernements européens

CSM 35 06/06/1966-12/09/1974

Adhésion de la Grèce à la CEE

CSM 41 18/07/1964-18/05/1979

Correspondance, notes de travail, procès-verbaux des séances de la Commission politique

CSM 47 14/12/1970-18/03/1999

Correspondance échangée par CSM en tant que vice-président de la Commission avec de personnalités italiennes ou européennes

CSM 48 05/1972-17/12/1976

Notes écrites, interventions, rapports et discours

CSM 49 07/06/1974-06/02/1976

Visites

CSM 55 -04/12/1972- 04/1972

Congrès et conférences

CSM 62 16/07/1969-05/04/1976

Politique de l'agriculture

CSM 63 01/1975-15/07/1978

Politique de l'agriculture

CSM 64 17/04/1973-13/01/1977

Politique de l'environnement

CSM 65 18/03/1976-1979
Politique de l'environnement

CSM 68 30/05/1973-19/11/1976
Politique des transports

CSM 69 08/04/1976-22/11/1976
Politique des transports

CSM 72 06/08/1973-30/11/1976
Politique méditerranéenne

Fondo Piero Malvestiti

PM179
Corrispondenza- minutarario (da Montini Ludovico a Negro Silvio)

Fondo Segretariato Generale della Commissione delle Comunità europee

CEUE_JENK-1144, *Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement (COM (78)120 - Fresque)*. – Documents finaux, Bruxelles le 19 avril 1978.

CEUE_SEGE-COM (1977) 0640 - COM 640, vol. 77/205, *La situation économique dans la Communauté*.

CEUE_SEGE-COM (1978) 0225, *Propositions concernant l'adhésion de la Grèce à la C.E.E.A.*

CEUE_SEGE-COM (1978) 630/9, vol. 1978/0243, *Projet - Avis de la Commission concernant l'adhésion de l'Espagne, présenté par M. Natali*.

CEUE_SEGE-COM (1983) 0024, *Programmes Méditerranéen Intégrées - Communication de M. Natali*,

CEUE_SEGE-SEC (1985) 0086, *Élargissement. Note d'information de M. Natali*.

CEUE_SEGE-SEC (1985) 0163, *Aspects budgétaires et financier - L'élargissement à L'Espagne et au Portugal (Communication de M. Natali et de M. Christophersen).*

CEUE_SEGE-SEC (1985) 1653, *Note pour MM. les Membres de la Commission (...) PORTUGAL - pré-adhésion. Proposition de M. NATALI.*

CEUE_SEGE-SEC (1986) 00964, *Participation du Vice-Président Natali à la Session Spéciale de L'Assemblée Générale des Nations Unies sur la situation économique critique en Afrique (New York 27 mai au 1er juin 1986).*

CEUE_SEGE-SEC (1986) 1295, *Dix ans de Lomé. Bilan de la Coopération ACP-CEE 1976-1985, Bruxelles, le 22 juillet 1986.*

CEUE_SEGE-SEC (1987) 0582, *SIDA en Afrique. Note d'information de M. Natali, Bruxelles, le 31 mars 1987.*

CEUE_SEGE-SEC (1987) 1853, *Proposition de M. Le Président en accord avec M. Natali. Bruxelles, le 17 novembre 1987.*

CEUE_SEGE-SEC (1988) 1865, *Lutte anti-acridienne. Communications de M. Cheysson, en accord avec M. Natali, Bruxelles, le 6 décembre 1988.*

Fondo Consiglio dei ministri delle Ce e Consiglio europeo

CM2/1973-719, *Résolution du Conseil du 15.05.1973 concernant l'agriculture de certaines zones défavorisées.*

CM2 CEE/CEEA 1981.718.3, *Décision 81/462/CEE du Conseil du 11.06.1981 concernant la conclusion de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.*

CM2/1984-00711/001 *Décision 84/651/Euratom, CECA, CEE des représentants des gouvernements des États membres des Communautés européennes, réunis au sein du conseil européen du 04.12.1984 [Dublin] portant nomination des membres de la Commission des Communautés européennes [pour la période du 06.01.1985 au 05.01.1989]*

Fondo Oral History

INT012

Sicco Mansholt

INT 120

Michel Carpentier

INT246

Jacques René Rabier

INT 316

Edmund Wellenstein

INT 580

Angelo Bernassola

INT 587

Enzo Giacchero

INT 589

Filippo Maria Pandolfi

INT 590

Giuseppe Petrilli

INT 595

Carlo Scarascia Mugnozza

INT 733

Renato Ruggiero

INT 976

Pietro Calamia

Archives Historiques de la Commission européenne, Bruxelles

Serie BAC 250/1980

File 583 (1977)

File 606 (1977)

File 752 (1977)

File 754 (1977-1978)

File 755 (1977-1978)

File 946 (1978)

File 952 (1976-1978)

File 1062 (1979)

File 1063 (1979)

File 1082 (1979)

File 1186 (1979)

File 1222 (1979)

File 3 (1980)

File 16 (1980-1981)

File 18 (1980)

File 40 (1980)

Serie BAC 147/1991

File 34 (1981)

File 36 (1981)

File 40 (1982)

File 44 (1983)

File 45 (1984)

File 97 (1984-1985)

Archivio Storico Istituto Luigi Sturzo, Roma

Fondo Democrazia cristiana

Serie I - Direzione nazionale/Giunta esecutiva

Sottoserie Verbali:

Scatola 41, fascicolo (UA) 513 (novembre 1976)

Serie V - Segreteria politica

Segreteria politica Arnaldo Forlani (dicembre 1969-luglio 1973)

Sezione Corrispondenza con la Presidenza del Consiglio:

Scatola 215, fascicolo (UA) 1 (aprile-ottobre 1970)

fascicolo (UA) 15 (settembre 1971)

Sezione Corrispondenza con il Ministero degli Affari Esteri:

Scatola 221, fascicolo (UA) 3 (gennaio-novembre 1972)

Archivio Giulio Andreotti, presso Istituto Luigi Sturzo Roma

Serie personalità

Busta 1381, Pratica 1437. "Natali on. Lorenzo"

Archivio Centrale dello Stato

Fondo Aldo Moro

Serie III, Presidente del Consiglio dei Ministri 1963-1968, Sottoserie 1 – Questioni diverse, busta 41, *Nuovo governo 1963*;

Serie III, Presidente del Consiglio dei ministri 1963-1968, Sottoserie 1 - Questioni diverse, busta 42 *Nuovo governo 1964* (fino a 1966);

Serie V, Ministro degli Esteri 1969-1972, busta 154;

Serie VI, Ministro degli Esteri 1973-1974, busta 162, fascicolo 11 “*Crisi di governo 1973*”;

Serie VII, Attività di partito, Sottoserie I, busta 164 Segretario politico -Direzione nazionale, Corrispondenza riservata 1959;

Busta 165 (1960)

Busta 166 (1961)

Busta 167 (1962-63) fasc. atti personali 1963

Busta 170

Serie IX Atti personali, busta 191: Nominativi, Fascicolo 6, Lorenzo Natali

Fonti edite

Atti parlamentari, Camera dei deputati –

I Legislatura, *Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 1811, Autorizzazione al ministro dei Lavori pubblici della spesa di lire 19.809.700.000 per la costruzione di case popolari da assegnare a famiglie alloggiate in baracche in dipendenza dei terremoti del 28 dicembre 1908 e 15 gennaio 1915, pp.1-3, annunciata il 9 febbraio 1951.

I Legislatura, *Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 2411, Proposta di legge – Disposizione integrativa dell’articolo 36 della legge 25 giugno 1949, n. 409, per agevolare la ricostruzione delle abitazioni distrutte dagli eventi bellici, annunciata il 13 dicembre 1951.

- I Legislatura, *Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 2575, Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Repposi e Natali Lorenzo, Modificazione dell'articolo 13 della legge 3 giugno 1950, n. 375, relativa all'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra, annunciata il 6 marzo 1952.
- I Legislatura, *Documenti, proposte di legge e relazioni*, n. 3051, Proposta di Legge - Opera nazionale della gioventù, annunciata il 6 dicembre 1952.
- II Legislatura, *Discussioni*, v. XL, seduta del 16 ottobre 1953.
- II Legislatura, *Discussioni*, v. XLI, seduta del 20 ottobre 1953.
- II Legislatura, *Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 1032, Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Natali, Gaspari, Castelli d'Avolio, Fabriani, Cotelessa, Spataro, Sorgi, Sammartino, Sedati, Monte, Provvidenze a favore delle zone alluvionate dell'Abruzzo e del Molise, annunciata il 14 luglio 1954.
- II Legislatura, *Discussioni*, v. CDLXVIII, seduta pomeridiana del 17 luglio 1956.
- III Legislatura, *Documenti, disegni di legge e discussioni*, n. 878, Proposta di legge sulla coltivazione e cessione della barbabietola all'industria zuccheriera, 26 febbraio 1959.
- VI Legislatura, *Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 945, Disegno di legge presentato dal ministro dell'agricoltura e delle foreste Natali, e dal ministro di Grazia e Giustizia Gonella, Modifiche alla legge 11 febbraio 1971, n. 11, concernente la disciplina d'affitto dei fondi rustici, seduta del 13 ottobre 1972.
- VII Legislatura, *Documenti, proposte di leggi e relazioni*, n. 307, Provvedimenti per il completamento delle autostrade A24 e A25, proposta annunciata l'11 agosto 1976.
- VII Legislatura, *Documenti, proposte di leggi e relazioni* n. 963, Istituzione di università statali in Abruzzo, presentata il 21 dicembre 1976.

Quotidiani

“Il Popolo”: 6 giugno 1951; 9 ottobre 1955; 26 marzo 1957; 8 luglio 1966; 21 luglio 1966; 19 luglio 1968, 2 agosto 1968; 16 giugno 1969; 3 ottobre 1969; 6 gennaio 1970; 22 gennaio 1970; 16 febbraio 1970; 22 febbraio 1970; 26 aprile

1970; 9 maggio 1970; 26 agosto 1970; 18 settembre 1970; 19 settembre 1970; 22 settembre 1970; 21 ottobre 1970; 25 ottobre 1970;
5 dicembre 1970; 28 marzo 1971; 27 giugno 1971; 9 luglio 1971; 25 giugno 1972;
18 luglio 1972, 22 aprile 1973; 16 maggio 1973; 27 settembre 1974; 10 febbraio
1978; 22 aprile 1978;
14 giugno 1981; 10 gennaio 1982; 1° ottobre 1983.

“Corriere della sera” 6 giugno 1951

13 settembre 1955
15 febbraio 1956
1° novembre 1985
20 novembre 1987
30 agosto 1989

“El Pais” 27 ottobre 1978

Discorsi

Natali, L., *Incontri*, Dedalo, Roma 1963.

Id., *La politica mediterranea della Comunità allargata*, (introduzione di Gaston Thorn)
Roma 1981.

Memorialistica

Confalonieri C., *Decennio Aquilano (1941-1950), Esperienze pastorali*. Ed. Paoline,
Roma 1966.

Delors, J. (avec J. L. Arnoud), *Mémoires*, Plon, Paris 2004.

Fanfani, A., *Diari*, vol. III 1956-1959, a cura di Archivio Storico Senato della
Repubblica-Fondazione Amintore Fanfani, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012.

Andreotti, G., *I Diari degli Anni di piombo* (con Introduzione di Bruno Vespa),
Solferino Edizioni, Milano 2021.

Id., *I Diari segreti. 1979-1989* (curati da Serena e Stefano Andreotti), Solferino
Edizioni, Milano 2020.

Jenkins R., *European Diary 1977-1981*, Collins, London 1989.

Werner, P., *Mémoires, Itinéraires luxembourgoises et européennes. Evolutions et souvenirs
1945-1985*, Editions Saint Paul, Luxembourg 1991.

Spinelli, A., *Diario europeo 1970-1976*, a cura di Edmondo Paolini, il Mulino, Bologna 1991.

Bibliografia generale

- Acanfora P., *The D.C. and the "European Question" in the transformations of Cold War*, in "Journal of Modern Italian Studies", vol. 27, 2022, n. 3, pp. 348-365.
- Id., *Miti e ideologia nella politica estera Dc. Nazione, Europa, Comunità atlantica (1943-1954)*, il Mulino, Bologna 2013.
- Adamthwaite, A., *John Bull v. Marianne, Round Two: Anglo-French Relations and Britain's Second EEC Membership Bid*, in O.J. Daddow (ed.), *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to join the EEC*, Frank Cass, London 2003, pp. 151-171.
- Adebajo, A., Whiteman K. (eds), *The EU and Africa. From Eurafrique to Afro-Europa*, Hurst & Company, London 2012, pp. 83-105.
- Amtenbrink J., *Denationalizing Monetary Policy. Reflections of 60 Years of European Monetary Integration*, in N. Shuibhne-L. W. Gormley (eds), *From Single Market to Economic Union. Essays in Memory of John A. Usher*, Oxford University Press, Oxford 2012, pp. 13-21.
- Andresen-Leitao, N., *Portugal's European Integration Policy*, in "Journal of European Integration History", VIII, 2001, n. 1, pp. 25-35.
- Argiolas C., Becherucci A. (a cura di), *La politica europea e italiana di Piero Malvestiti*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2018.
- Association Georges Pompidou (ed.) *Georges Pompidou et l'Europe*, Complexe, Bruxelles, 1995
- Ballini P.L.-Varsori A. (a cura di), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, t. II.
- Ballini P.L., (a cura di), *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.
- Ballini P.L., (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.
- Bange O.-Villaume P., *The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950's-1980's*, Central European University Press, Budapest 2016.
- Basosi, D., *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon (1969-1973)*, Polistampa, Firenze 2006.
- Becherucci, A., *Lionello Levi Sandri al servizio dell'Europa*, in L. Mechi - A. Varsori (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, FrancoAngeli, Milano 2008, pp. 41-70.
- Bedeschi Magrini, A., *Dalla Convenzione di Yaoundé ai Trattati di Lomé*, in R.H. Rainero (a cura di), *Storia dell'Integrazione europea*, vol. II, Marzorati, Milano 1997, pp. 261- 283.
- Belluati M.- Caraffini P. - Finizio G. - Giordano F. (a cura di), *Il Parlamento europeo e le sue sfide. Dibattiti, proposte e ricerca del consenso*, FrancoAngeli, Milano 2020.

- Bernardi E. (a cura di), *Giovanni Marcora. Milano, l'Italia e l'Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.
- Bernardi E., *Giovanni Marcora visto da Washington. Il ministro dell'agricoltura dalle carte americane*, Ed. Studium, Roma 2018.
- Bernardi E., *La Coldiretti e la storia d'Italia. Rappresentanza e partecipazione dal dopoguerra agli anni ottanta*, Donzelli, Roma 2020.
- Bernardini G., *Nuova Germania, antichi timori. Stati Uniti, Ostpolitik e sicurezza europea*, il Mulino, Bologna 2013.
- Biagini A., *Storia della Turchia contemporanea*, Bompiani, Milano 2002.
- Bideleux R., Taylor R. (eds.), *European Integration and Disintegration. East and West*, Routledge, London 1996.
- Bini E., *A Transatlantic Shock: Italy's Energy Politics between the Mediterranean and the EEC, 1967-1974*, in "Historical Social Research", 4, 2014, pp. 145-164.
- Bitumi A., *Integrazione europea e relazioni transatlantiche, 1969-1975: alcune note sul dibattito storiografico*, in "Ricerche di Storia politica", XVII, 2014, n. 1 (gennaio-aprile), pp. 42-53.
- Bonatesta A., *Europa "potenza civile" e Mediterraneo. La politica comunitaria di Carlo Scarascia Mugnozza (1961-1977)*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2019.
- Bourgeois J., *The Tokyo Round Agreement on technical barriers and on government procurement in international and EEC perspective*, in "Common Market Law Review," 19, 1982, n.1, pp. 3-33.
- Bossuat, G., *Emile Noël. Première Secrétaire générale de la Commission européenne*, Bruylant, Bruxelles 2011.
- Bussière E.- Badel L., *François-Xavier Ortoli: l'Europe, quel numéro de téléphone?*, Descartes & Cie, Paris 2011.
- Bussière E. - Dujardin V.- Dumoulin M.- Ludlow N.P. - Brohouer J. - Tilly P. (sous la direction de), *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution, 1973-1986*, Office des Publications de l'Union Européenne, Luxembourg 2014.
- Bitsch M.T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Ed. Complexe, Bruxelles 1999.
- Bitsch M.T., *Le sommet de La Haye : L'initiative française, ses finalités et ses limites*, in J. Van der Harst, "Revue d'histoire de l'intégration européenne - The Hague Summit of 1969", IX, 2003, p. 83 - 100.
- Bitsch M.T., Bossuat, G. (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrrique à la Convention de Lomé 1*, Actes du colloque international de Paris, 1er et 2 avril 2004, Bruylant, Bruxelles 2005.
- Calamia P., *Il Consiglio europeo di Milano. (28-29 giugno 1985)*, in "Rivista di Studi Politici", nuova serie, vol. 79, n. 3, (luglio-settembre 2012), pp. 353-360.
- Calandri E., *L'Italia e le relazioni esterne della Comunità europea (1957-1964)* in "Storia delle relazioni internazionali" 1998, n. 2, pp. 41-80.

- Calandri E., *L'eterna incompiuta. La politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in Id (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 89-118.
- Calandri E., *A special relationship under strain: Turkey and the EEC 1963-1976*, in "Journal of European Integration History", XV, 2009, vol. 1, pp. 57-77.
- Campanini M., *Storia del Medio Oriente contemporaneo*, il Mulino, Bologna 2020.
- Canavero A., *Enzo Giaccherio dall'Europeismo al federalismo*, in S. Pistone (a cura di), *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali, la Resistenza e i trattati di Roma*, Olschki, Firenze 1999, pp. 175-193.
- Canavero A., Durand, J. (a cura di), *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Edizioni Unicopli, Milano 1999.
- Canavero A., *Alcide De Gasperi. Cristiano, democratico, europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.
- Canavero A., *Maria Federici. Impegno sociale e politico per la dignità delle donne*. Prometheus, Milano 2020.
- Cantoni, G.P., *Ludovico Benvenuti e L'Europa*, Unicopli, Milano 2016.
- Caraffini P., *Un grand commis e la dimensione internazionale. Giuseppe Petrilli e il processo di integrazione europea (1950-1989)*, il Mulino, Bologna 2015.
- Castronovo, V., *L'Italia del miracolo economico*, Laterza, Roma-Bari 2010.
- Cavallaro, M.E. – Levi, G. (a cura di), *Spagna e Italia nel processo d'integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.
- Cavallaro, M.E., *Socialismo iberico negli anni settanta: il ruolo dell'integrazione europea nell'ascesa di una nuova leadership. Un'ipotesi di comparazione*, in "Ventunesimo secolo", n. 44, luglio-dicembre 2019, pp. 129-152.
- Cavallaro, M.E., *Lorenzo Natali and the first "tangible" steps towards the ECC Iberian Enlargement*, in "Cuadernos de historia contemporánea", 45, 2023, n. 1, pp. 405-422.
- Cavallo S., *Carlo Scarascia Mugnozza: europeismo mediterraneo tra politica e fede cristiana*, Schena, Fasano 2006.
- Caviglia D. con A. Varsori (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo Sviluppo. Le relazioni Nord-Sud negli anni settanta*, FrancoAngeli, Milano 2008.
- Caviglia D., *La diplomazia della lira. L'Italia e la crisi del sistema di Bretton Woods (1958-1973)*, FrancoAngeli, Milano 2014.
- Chevallard G., *L'Italia vista dall'Europa: testimonianza da Bruxelles*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.
- Chenau P., *Une Europe Vaticane ? Entre le Plan Marshall et les Traités de Rome*, Ciaco, Bruxelles 1990.
- Clementi M., *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino, Bologna 2004.

- Clogg R., *Storia della Grecia moderna. Dalla caduta dell'Impero bizantino ad oggi*, Bompiani, Milano 1996.
- Colarizi S., *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni, 1943-2006*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- Cotta M. – Isernia P. – Verzichelli L. (a cura di), *L'Europa in Italia. Elite, opinione pubblica e decisioni*, il Mulino, Bologna 2005.
- Craveri P., - Quagliariello G. (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.
- Craveri P., Varsori A. (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico 1957-2007*, FrancoAngeli, Milano 2009.
- Craveri P., *De Gasperi*, il Mulino, Bologna 2015.
- Cruciani S.- Ridolfi M. (a cura di), *L'Unione europea e il Mediterraneo. Interdipendenza politica e rappresentazioni mediatiche 1947-2017*, FrancoAngeli, Milano 2018.
- Cunha A., *A welcome incentive: Pre-accession aid to Portugal within the context of the Iberian enlargement*, in "Journal of European Integration History", XXV, 2019, n. 2, pp. 209-212.
- Daddow O.J., (ed.), *Harold Wilson and the European Integration. Britain's Second Application to join the EEC*, Frank Cass, London 2003.
- D'Agostino G., *Materiali per una storia elettorale dell'Abruzzo*, in M. Costantini-C. Felice (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. L'Abruzzo*, Einaudi, Torino 2000, pp. 725-805.
- D'Angelo A., voce "Lorenzo Natali" in *Dizionario biografico degli Italiani*, a cura dell'Istituto dell'Enciclopedia italiana Giovanni Treccani, vol. LXXVII, Roma 2012, pp. 869-872.
- D'Angelo A., *Una carriera democristiana tra l'Italia e un'altra Europa. Pragmatismo e visione in Lorenzo Natali*, in "Mondo Contemporaneo", 2015, n. 3, pp. 77-105.
- D'Angelo A., *Andreotti, la Chiesa e la Solidarietà nazionale*, Ed. Studium, Roma 2020.
- Degli Abbatì C., *L'euro entre problèmes de naissance et incertitudes identitaires (1991-2016)* in D. Preda (ed.), *The History of European Monetary Union: comparing strategies amidst prospects for integration and national resistance*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2016, pp. 185-191.
- De Leonardis M., (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, il Mulino, Bologna 2003.
- De Leonardis M., *Le molte anime dell'Europeismo. Processo di integrazione europea e dialettica tra Europeismo e atlantismo*, in "Nuova Storia Contemporanea", XI, 2007, n.4 (luglio-agosto), pp. 5-16.
- De Leonardis M., *Realpolitik and Democratic Values in the Atlantic Alliance during the Cold War*, in T. Potgieter (ed.), *Regions, Regional Organizations and Military Power, XXXIII International Congress of Military History*, Stellenbosch 2008, pp. 385-396.

- Del Bo D., *La Comunità europea e gli Stati dell'Est*, in “Rivista di Studi Politici Internazionali”, XXXII, 1965, n. 2 (aprile-giugno), pp. 266-274.
- Del Pero M. - Romero F. (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2007.
- Del Pero M., *A European Solution for a European Crisis. The International implications of Portugal's Revolution*, in “Journal of European Integration History”, XV, 2009, n. 1, pp. 15-34.
- Del Pero M., Gavin V., Guirao F., Varsori A. (a cura di), *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010.
- Del Pero M., *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il Mondo (1776-2016)*, Laterza, Roma-Bari 2017.
- Delort R.-Walter F., *Storia dell'ambiente europeo*, Dedalo, Bari 2002.
- De Rosa G - Monina G. (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.
- Di Nolfo E., (a cura di), *La politica estera italiana negli anni ottanta*, Lacaíta, Manduria 2003.
- Di Nolfo E., *La guerra fredda e l'Italia (1941-1989)*, Polistampa, Firenze 2006.
- Di Nunno F., *L'Italia e il compromesso di Lussemburgo (1965-1966)*, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2012.
- D'Ottavio G., *La caduta del muro di Berlino vista dall'Italia: istantanee di una cesura storica*, in F. Niglia-D. Pasquinucci (a cura di), *La Germania nell'Unione europea. Stereotipi e ruolo storico*, Istituto Italiano per gli Studi Germanici, Roma 2019, pp. 89-106.
- Di Stanislao O., voce «Natali Lorenzo», in F. Traniello-G. Campanini (sotto la direzione di), *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia. Aggiornamento 1980-1995*, Marietti, Casale Monferrato 1997, pp. 385-387.
- Ducci R., Olivi B., *L'Europa incompiuta*, Cedam, Padova 1970.
- Dujardin V., Bussière E, Ludlow N.P, Romero F, Schlenker D., Varsori A, (sous la direction de), *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution, 1986-2000*, Office des Publications de l'Union Européenne, Luxembourg 2019.
- Dumuolin M., Girault R., Trausch G. (eds.), *L'Europe du Patronate. De la guerre froide aux années Soixante*, PIE Peter Lang, Berna-Paris-Vienne 1993.
- Dumoulin M. (a cura di), *La Commissione europea. Storia e memoria di un'istituzione, 1958 – 1972*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, Lussemburgo 2007, ed. italiana.
- Elli M., *Politica estera ed ingegneria nucleare. I rapporti del Regno Unito con l'Euratom (1957-1963)*, Edizioni Unicopli, Milano 2007.
- Elli M., *The UK Role in the European Community. EEC Energy Policy at the Eve of the Oil Crisis*, in M. Affinito-Migani G-Wenkel C. (eds.), *The Two Europes*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2009, pp. 295-310.
- Fauri F., *L'integrazione economica europea*, il Mulino, Bologna 2006.

- Fauri F., *Il piano Marshall e l'Italia*, il Mulino, Bologna 2010.
- Favretto I., *The Wilson Governments and the Italian Centre-Left Coalitions: between "Socialist" Diplomacy and Realpolitik, 1964-1970*, in "European History Quarterly", vol. XXXVI, 2006, n.3, pp. 421-444.
- Ferraris L.V. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana (1947-1993)*, Laterza, Roma-Bari 1996.
- Fiorentini A.M., *Piero Malvestiti e l'Europa. Storia di un'idea clandestina: dall'antifascismo quello all'attività europeista*, Edizioni Unicopli, Milano 2011.
- Formigoni G., *Un'Europa cattolica? I cattolici italiani e la costruzione europea*, in P. Craveri-A. Varsori, *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 349-368.
- Formigoni G., *L'Italia nel sistema internazionale degli anni settanta. Spunti per riconsiderare la crisi*, in A. Giovagnoli - S. Pons (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, vol. I, pp. 271-298.
- Formigoni G., *Fanfani, la Dc e la ricerca di un nuovo discorso di politica estera (1954-1968)*, in A. Giovagnoli-Tosi L., *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Marsilio, Venezia 2010, pp. 78-102.
- Formigoni G., *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, il Mulino, Bologna 2016.
- Formigoni G., *Storia d'Italia nella Guerra fredda 1943-1978*, Il Mulino, Bologna 2016.
- Fraser T.G., *Storia del conflitto arabo-israeliano*, il Mulino, Bologna 2015.
- Fry G., *The politics of the Thatcher Revolution: an interpretation of British politics 1979-1990*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008.
- Gainar M., *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2012.
- Garavini G., *The battle for the participation of the European Community in the G7 (1975-1977)*, in "Journal of European Integration History", XII, 2006, n.1, pp. 141-158.
- Garavini G., *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Le Monnier, Firenze 2009.
- Garavini G. – Caviglia D., *Generosi ma non troppo. La Cee, i paesi in via di sviluppo, e i negoziati sulla riforma del Sistema monetario internazionale (1958-1976)*, in E. Calandri, *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- Garavini G., *Foreign Policy beyond the Nation-State* in W. Kaiser-A. Varsori (eds.), *European Union History. Themes and Debate*, Palgrave MacMillan, London 2010.
- Gehler M.-Loth W. (eds), *Reshaping Europe. Towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984-1989*, Nomos 2020.
- Giovagnoli A., *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996.

- Giovagnoli A., - S. Pons (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, vol. I.
- Giovagnoli A., *La crisi della centralità democristiana*, in S. Colarizi – P. Craveri – S. Pons – G. Quagliariello, *Gli anni ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, pp. 65-101.
- Giovagnoli A., *La Repubblica degli Italiani, 1946-2016*, il Mulino, Roma-Bari 2016.
- Gilbert M., *Storia politica dell'Integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2009.
- Graglia P., *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008.
- Gramaglia G. (a cura di), *Lorenzo Natali in Europa. Ricordi e testimonianze*, Istituto Affari Internazionali, Roma 2010.
- Grazi L., *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di Integrazione europea, 1957-1999*, il Mulino, Bologna 2006.
- Grimaldi A., *Donne madri e figli in Italia. Dalle Opere Pie alle origini, avvento e sviluppo dell'Opera Nazionale maternità e infanzia (1860-1945)*, Aracne, Roma 2019.
- Guasconi M.E., *Italy and the Hague Conference of 1969*, in "Journal of European Integration History", IX, 2003, n. 2, pp. 101-116.
- Guasconi M.E., *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja e il rilancio della costruzione europea*, Polistampa, Firenze 2004.
- Guasconi M.E., *La Commissione Malfatti e le sfide degli anni '70*, in U. Morelli - D. Preda (a cura di), *L'Italia e l'Unità europea dal Risorgimento ad oggi*, CEDAM, Padova 2014, pp. 313-328.
- Guasconi M.E., *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della Guerra fredda*, Mondadori, Milano 2020.
- Hermet G., *Storia della Spagna nel Novecento*, il Mulino, Bologna 1999.
- Hoerber T.C., *The Origins of Energy and Environmental Policy in Europe. The beginnings of a European environmental conscience*, Routledge, London-New York 2013.
- Kaiser W., *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Karamouzi E., *Greece, the EC and the Cold War, 1974-1979: the Second Enlargement*, Palgrave MacMillan, London 2014.
- Kitzinger U., *Diplomacy and Persuasion. How Britain joined the Common Market*, Thames and Hudson, London 1973.
- Kross V., *The North-South Conflict in the World Bank. Understanding the Bank's Turn to Structural Adjustment Lending*, in "Rivista italiana di Storia internazionale", 3, n. 2 (luglio-dicembre 2020), pp. 247-268.
- Krotz U., K. Klaus Patel, F. Romero (eds.), *Europe's Cold War Relations. The EC Towards a Global Role*, Bloomsbury 2020.
- Iovine A., *Alle radici dell'Europa unita: il contributo dei cattolici democratici in Italia*, Guida, Napoli 2002.

- Labbate S., *Illusioni mediterranee. Il dialogo euro-arabo*, Le Monnier, Firenze 2016.
- Lamberts E. (ed.), *Christian Democracy in the European Union, 1945-1995*, Leuven University Press, Leuven 1997.
- Landuyt A., Pasquinucci D., *Gli allargamenti della CE/UE 1961-2004*, il Mulino, Bologna 2005, voll. I e II.
- Landuyt A., Preda D., (a cura di) *I movimenti per l'Unità europea. 1970-1986*, il Mulino, Bologna 2000, vol. I.
- Laschi G., *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, PIE Peter Lang, Bruxelles 1999.
- Laschi G., *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, il Mulino, Bologna 2015
- Laschi G., *L'Europa agricola. Dalla fame agli sprechi. Storia della Pac (1945-2004)*, il Mulino, Bologna 2022.
- Levi G., *The Integration of Spain in European Community: The Role of Italy*, in "Spagna Contemporanea", XXV, 2016, n.49, pp. 69-102
- Lefebvre d'Ovidio F. -Micheletta L. (a cura di), *Giulio Andreotti e l'Europa*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2017.
- Lo Bianco, A., *Lorenzo Natali*, all'interno della collana "I solchi", a cura del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, Roma 2007.
- Lorenzini S., *Una strana guerra fredda. Lo sviluppo e le relazioni Nord-Sud*, il Mulino, Bologna 2017.
- Ludlow N.P., *A Welcome Change: The European Commission and the Challenge of Enlargement 1958-1973*, in "Journal of European Integration History", XI, 2005, n.2, pp. 31-46.
- Ludlow N.P., *The EC and the Crisis of the 1960s: Negotiating the Gaullist Challenge*, Routledge, London 2006.
- Ludlow N.P., *European Integration and the Cold War: Ostpolitik - Westpolitik, 1965 - 1973*, Routledge, London – New York 2007.
- Ludlow N.P., *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976-1980. At the Heart of Europe*, Palgrave Mac Millan, London 2016.
- Luppi M., *Dal Mediterraneo a Firenze. Biografia storico-politica di Giorgio La Pira dal 1904 al 1952*, Euno Edizioni, Leonforte 2011.
- Malandrino C., *"Tut etwas Tapferes": compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, il Mulino, Bologna 2005.
- Malgeri F., (a cura di) *Storia della Democrazia cristiana. De Gasperi e l'età del Centrisimo (1948-1954)* vol. II, Edizioni Cinque Lune, Roma 1987.
- Malgeri F., (a cura di), *Storia della Democrazia cristiana. Dal Centro-sinistra agli "Anni di piombo" (1962-1978)*, vol. IV, Edizione Cinque Lune, Roma 1989.
- Malgeri F., (a cura di), *Storia della Democrazia cristiana. La Dc negli anni ottanta dal delitto Moro alla segreteria Forlani (1978-1989)*, vol. V, Edizione Cinque Lune, Roma 1989.

- Malgeri F., *L'Italia democristiana. Uomini e idee del cattolicesimo democratico nell'Italia repubblicana (1943-1993)*, Gangemi, Roma 2005.
- Mammarella G., Cacace P., *La politica estera italiana dallo Stato unitario Unità ai giorni nostri*, Laterza, Roma -Bari 2006.
- Mammarella G., Cacace P., *Storia e politica dell'Integrazione europea (1926-2013)*, Laterza, Roma-Bari 2013.
- Mechi L., *L'Europa di Ugo La Malfa. La via italiana alla modernizzazione (1942-1979)*, FrancoAngeli, Milano 2003.
- Mechi L.-Varsori A. (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, FrancoAngeli, Milano 2008.
- Meli L., *Un "altro" Martino in Europa. Il percorso di Edoardo Martino tra Roma e Bruxelles (1957-1967)* in M. Mascia - D. Preda - F. Velo (a cura di), *A Sessant'anni dai Trattati di Roma: dal Mercato comune all'Unione economica e monetaria. Una prospettiva storica*, Cacucci, Bari 2018, pp. 119-132.
- Middlemas K., *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union, 1973-1995*, Fontana P., London 1995.
- Migani G., *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2008.
- Migani G., - M. Affinito - C. Wenkel, *Les deux Europes/The Two Europes. Actes du IIIe colloque international RICHIE/Proceedings of the 3rd international RICHIE conference*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2009.
- Migani G., *La politique globale méditerranéenne de la CEE, 1970-1972*, in A. Varsori - G. Migani (eds.) *Europe in the international arena during the 1970s: entering a different world*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2011, pp. 193-210.
- Migani G., *Les accords de Lomé et les relations eurafricaines: du dialogue Nord-Sud aux droits de l'homme*, in *L'Afrique indépendante dans le système international*, sous la direction de E. Robin Hivert -G. H. Soutou, PUPS, Paris, 2012, pp. 149-165.
- Migani G., *Re-discovering the Mediterranean: first tests of coordination among the Nine*, in E. Calandri - D. Caviglia - A. Varsori (dir.), *Détente in Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, Tauris, London 2016, pp. 49-60.
- Mikkeli H., *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, il Mulino, Bologna 1999.
- Morelli U.-Preda D. (a cura di), *L'Italia e l'Unità europea dal Risorgimento ad oggi*, CEDAM, Padova 2014.
- Mourlon Druol E., *A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System*, Cornell University Press, New York 2012.
- Muzi P., *La Diocesi dell'Aquila durante la guerra e l'occupazione tedesca*, in F. Mazzonis (a cura di), *Cattolici, Chiesa e Resistenza in Abruzzo*, Società Editrice il Mulino, Bologna 1997, pp. 235-258.
- Neill C.O., *Britain's Entry into the European Community. Report of the Negotiations of 1970-1972*, Routledge, London 2000.

- Neri Gualdesi, M., *Il cuore a Bruxelles la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione dell'unità europea*, ETS, Pisa 2004.
- Neri Gualdesi, M., *L'Italia e gli allargamenti dell'Europa*, in S. Pons – A. Roccucci – F. Romero (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni ottanta ad oggi. Fine della Guerra fredda e globalizzazione*, Carocci, Roma 2014, vol. I, pp. 317 - 332.
- Neri Gualdesi, M., *Il sogno infranto. DC, l'Internazionale democristiana e l'America Latina, 1960-1980*, Carocci, Roma 2017.
- Nuti L., *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, il Mulino, Bologna 2007.
- Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità europea 1948-2000*, il Mulino, Bologna 2003.
- Orlando P.R., *La cooperazione dell'Europa comunitaria allo sviluppo dei paesi Acp*, ESI, Napoli 1991.
- Paolini E., *Altiero Spinelli: appunti per una biografia*, il Mulino, Bologna 1988.
- Pasquinucci D., *Uniti al voto? Storia delle elezioni europee (1948-2009)*, FrancoAngeli, Milano 2013.
- Piccardo L., (a cura di), *L'Italia e l'Europa negli anni ottanta. Storia, politica, cultura*, Franco Angeli, Milano 2015.
- Pistone S., *The Union of European Federalists, From the Foundation to the decision on direct election of European Parliament (1946-1974)*, Giuffrè Editore, Milano 2008.
- Poggiolini I., *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE, 1972-1973*, Edizioni Unicopli, Milano 2004.
- Pollard E., *An Economic History of the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford 1990.
- Pombeni P., *Giuseppe Dossetti. L'avventura politica di un riformatore cristiano*, il Mulino, Bologna 2013.
- Pombeni P., *L'apertura. L'Italia e il centrosinistra 1953-1963*, il Mulino, Bologna 2022.
- Pons S., *La formazione della politica internazionale di Berlinguer: Europa, NATO e URSS (1968-1976)*, in P. Craveri-G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed Europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 589-610.
- Preda D., *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano 1990.
- Preda D.- Pasquinucci D. (eds.), *The Road Europe travelled Along. The Evolution of EEC/EU institutions and policies*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2010.
- Preda D. (ed.), *The History of the European Monetary Union. Comparing Strategies amongst Prospects for Integration and National Resistance*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2017.
- Rainero R. H. (a cura di), *Storia dell'Integrazione europea. Dai Trattati di Roma alla caduta del muro di Berlino*, vol. II, Marzorati, Milano 1997.
- Rochard B., *L'Europe des Commissaires. Réflexions sur l'identité européenne des traités de Rome au traité d'Amsterdam*, E. Bruylant, Bruxelles 2003.

- Romano A., *From Détente in Europe to European Detente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2009.
- Romano A., *I processi di integrazione e cooperazione in Europa. Origini, relazioni, interdipendenza*, in M. Campus (a cura di), *Sviluppo, crisi, integrazione. Temi di Storia delle Relazioni internazionali per il XXI secolo*, Bruno Mondadori, Milano 2012.
- Romero F., Varsori A (eds.), *Nazione, interdipendenza, integrazione: le relazioni internazionali dell'Italia 1917-1989*, Carocci, Roma 2006.
- Romero F., *Storia della Guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Einaudi, Torino 2009.
- Romero F., Pons S (eds.), *Europe between the Superpowers 1968-1981*, in Guida Migani - A. Varsori (eds.), *Europe in the International Arena during the 1970s*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2011, pp. 85 - 97.
- Romero F., *Refashioning the West to dispel its fears. The early G7 Summits*, in E. Mourlon Durol - F. Romero (eds.), *International Summitry and Global Governance. The Rise of the G7 and the European Council*, Routledge, London 2014, pp. 117 – 137.
- Rossi G., *L'Africa verso l'Unità. 1945-2000. Dagli Stati indipendenti all'Atto di unione di Lomé*, Ed. Nuova Cultura, Roma 2013.
- Ruano L., *The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of why the CAP Delayed Spain's Entry to the EC*, in "Journal of European Integration History," XI, 2005, n. 2, pp. 97-117
- Rucker K., Warloutzet L. (eds.), *Quelles Europe?/Which Europe? Nouvelles approches en l'histoire de l'intégration européenne*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2006.
- Rumi G., *Opportunismo e profezia. Cultura cattolica e politica estera italiana 1946-1963*, in "Storia contemporanea", n. 4-5, 1981, pp. 811-828.
- Saccomandi V., *Politica agraria comune (PAC) e integrazione europea*, Edagricole, Bologna 1978.
- Sajia M., Villani A., *Gaetano Martino, 1900-1967*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.
- Saiu L., *La politica estera italiana dall'Unità ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 2006.
- Saresella D., *Cattolici a sinistra. Dal Modernismo ai giorni nostri*, Laterza, Roma-Bari 2011.
- Scichilone L., *L'Europa e la sfida ecologica. Storia della politica ambientale europea (1969-1998)*, il Mulino, Bologna 2008.
- Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, il Mulino, Bologna 1997.
- Scroccu G., *La sinistra credibile. Antonio Giolitti tra socialismo, riformismo ed europeismo (1964-2010)*, Carocci, Roma 2016.
- Seidel K., *Taking Farmers Off Welfare. The EEC Commission's Memorandum "Agriculture 1980" of 1968*, in "Journal of European Integration History", XVI, 2010, n.2, pp. 83-101.

- Sicurelli D., *Divisi dall'ambiente. Gli USA e l'Unione Europea nelle politiche del clima e della biodiversità*, Vita e Pensiero, Milano 2007.
- Spagnolo B., De Leo R. (a cura di), *Verso una storia regionale dell'integrazione europea. Fonti e prospettive di ricerca sul Mezzogiorno*, Liber Aria, Bari 2011.
- Soutou G.H., *L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne*, in Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, Editions Complexe, pp. 267-313.
- Toaldo M., *The Italo-Lybian relationship between 1969 and 1976*, in "Lybian Studies", XLVIII (2013), fascicolo I, pp. 85-94.
- Tosi L. (a cura di), *L'Italia e le Organizzazioni internazionali: diplomazia multilaterale nel Novecento*, CEDAM, Padova 1999.
- Tosi L., Rossi M. (a cura di), *Sulla scena del mondo. L'Italia all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 1955-2009*, ESI, Napoli 2010.
- Trouvé M., *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2009.
- Valdevit G., *Stati Uniti e Medio Oriente dal 1945 ad oggi*, Carocci, Roma 2003.
- Valent L., *L'Europa non è Europa senza Londra. Il Regno Unito tra CEE e mondo (1964-1967)*, Edizioni Unicopli, Milano 2008.
- Valent L., *La "Lady di ferro". Margaret Thatcher tra politica interna e politica estera (1979-1990)*, FrancoAngeli, Milano 2022.
- Varsori A., *La storiografia sull'Integrazione europea*, in "Europa, Europe", nuova serie, X, 2001, n. 1 (gennaio-marzo), pp. 69 - 93.
- Varsori A., *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni settanta*, FrancoAngeli, Milano 2007.
- Varsori A., *L'Italia a Bruxelles. I membri italiani della Commissione*, in P. Craveri - A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico 1957-2007*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 145 - 164.
- Varsori A., *Crisis and Stabilization in Southern Europe during the 1970's. Western Strategy and European Instruments*, in "Journal of European Integration History", XV, 2009, n. 1, pp. 5 - 14.
- Varsori A., *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.
- Varsori A., *L'Occidente e la Grecia dal colpo di Stato militare alla fine della dittatura (1967-1976)*, in M. Del Pero - V. Gavin - F. Guirao - A. Varsori (a cura di), *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010, pp. 5 - 94.
- Varsori A., Zaccaria B. (eds.), *Italy in the International System from Détente to the End of the Cold War. The Underrated Ally*, Palgrave MacMillan 2018.
- Varsori A., *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2022.
- Verrasto D.- Vigilante E. (a cura di), *Emilio Colombo. L'ultimo dei costituenti*, Laterza, Roma-Bari, 2017.

- Vigezzi B., *L'Italia unita e le sfide della politica estera*, Edizioni Unicopli, Milano 1998.
- Wall S., *A Stranger in Europe. Britain and EU from Thatcher to Blair*, Oxford University Press, Oxford 2008
- Wilkens A., *Westpolitik, Ostpolitik and the Project of Economic and Monetary Union*, in "Journal of European Integration History," V (1999), n. 1, pp. 23-45.
- Wille G., *British, French and German Conception of Europe and Britain Second Attempt to Join the EEC*, in K. Ruckert - L. Warzoulet (eds.), *Which Europe(s)? New Approaches in European Integration History*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2006, pp. 225-237.
- Zaccaria B., *The ECC's Yugoslav Policy in Cold War Europe, 1968-1980*, Palgrave MacMillan, London 2016.
- Zaccaria B., *Jacques Delors, the End of the Cold War and the EU Democratic Deficit*, in "Journal of European Integration History", 2020, n. 2, pp. 285-304.
- Ziglioli B., *La mina vagante. Il disastro di Seveso e la solidarietà nazionale*, FrancoAngeli, Milano 2010.

Indice dei nomi

- Acanfora, P. 22 e n, 98 n.
Aga Rossi, E. 40n.
Alicata, G. 49.
Andreotti, G. 15, 16, 17n, 28n, 29, 31n, 33, 34, 35, 52, 56 e n, 57n, 58 e n, 59 e n, 60 e n, 61n, 63n, 68, 79, 95 e n, 99n, 100n, 101n, 103 e n, 104n, 105n, 106, 107 e n, 109 e n, 120, 124n, 127, 129n, 131n, 132, 135, 138, 148, 151 e n, 152, 153 e n.
Andresen-Leitao, N. 110n, 111n.
Andriessen, F. 96, 131n.
Argiolas, C. 20, 22n.
Ballini, P. L. 48n.
Becherucci, A. 20, 22n, 24n.
Bedeschi Magrini, A. 141n, 142n.
Bernardi, E. 29n, 106n.
Bideleux, R. 65n.
Bonatesta, A. 18n, 22n, 28n, 57n, 61n, 106n.
Bonino, E. 142n.
Bonomi, P. 56 e n.
Broz, Josip (Tito) 102.
Brunner, G. 91.
Brzezinski, Z. 77n.
Burke, R. 95 e n.
Bussière, E. 65n, 76n, 136n.
Cacace, P. 32n, 65n, 68n, 95n, 109n, 116n.
Caetano, M. 69, 117.
Caiati, G. 48n.
Calandri, E. 69n, 71n, 141n.
Calamia, P. 17, 127, 132 e n, 148n, 152n.
Calvo Sotelo, L. 119 e n, 120n, 121.
Campanini, M. 99n, 102n.
Canavero, A. 13, 20, 21 e n, 45n.
Caporale, C. 120n.
Caraffini, P. 24n, 95n, 99n.
Cardoso y Cunha, A. 136 e n.
Carli, G. 34.
Caron, G. 24, 27.
Carpegna, R. di 132n.
Carter, J. 77, 92.
Cavallaro, M. E. 55n, 116n.
Caviglia, D. 69n.
Chatenet, P. 91.
Chevallard, G. 18n, 61n, 88n, 151n.
Cheyssou, C. 128 e n, 140, 147 e n.
Chirac, J. 57 e n.
Ciampi, C. A. 31, 34.
Clogg, R. 65n, 74n, 77n.
Colombo, E. 32, 56, 98n, 154.
Colonna di Paliano, G. 25 e n.
Conci, E. 48n.
Confalonieri, C. 41 e n.
Craveri, P. 23n, 24n, 44n, 148n.
Craxi, B. 16, 17 e n, 33, 80n, 98, 99n, 124n, 132, 152.
Cruciani, S. 131n.
Cunha, A. 110n, 112n, 115n.
Davignon, E. 99, 100.
D'Angelo, A. 18, 20, 21n, 40n, 41n, 42n, 43n, 55n, 56n, 60n, 93n, 129n, 136n, 147n.
De Gaulle, C. 23, 25, 157.
De Gasperi, A. 44n, 47n.
De Kergolay, R. 103, 107, 108n, 110, 114n, 119n.
Delors, J. 16, 17, 18, 33, 35n, 36 e n, 79, 101n, 122n, 124 e n, 125, 127, 128 e n, 129 e n, 130, 131n, 132, 136, 139, 140, 145, 148 e n, 151n, 152 e n, 154, 156.
Delort, R. 90n.
Del Bo, D. 24n, 26.
Del Pero, M. 65n, 66n, 111n, 118n.
De Mita, C. 18, 29, 34n, 129n, 147, 148n.
Deniau, J-F. 28n, 128.
De Rosa, G. 64n.
Di Nolfo, E. 132n.

- Di Nunno, F. 23n.
 Dimier, V. 144n.
 Di Stanislao, O. 18n, 21n.
 Di Vincenzo, F. 40n, 41n, 42n, 129n, 148n.
 Diouf, A. 144n, 145.
 D'Ottavio, G. 151n.
 Dujardin, V. 136n.
 Dumoulin, M. 27n, 65n.
 Draghi, M. 34.
 Elli, M. 20.
 Fanfani, A. 15, 23, 25, 26 e n, 47, 48 e n, 50, 51, 54, 60 e n, 63n, 148.
 Federici Agamben, M. 45 e n.
 Ferraris, L.V. 68n, 106n.
 Fiorentini, A.M. 22n, 24 e n.
 Ford, G. 68n.
 Foresi, A. 135n.
 Forlani, A. 59, 61, 63n, 97n, 100, 107 e n, 109.
 Formigoni, G. 48 n, 51 n.
 Franco, F. 114n, 117, 121n.
 Fry, G. 79n.
 Garavini, G. 75n, 128n.
 Gavin, V. 65n, 66n, 118 e n, 121n.
 Genscher, H.D., 38, 98 e n, 154.
 Gentiloni Silveri, U. 61n.
 Gheddafi, M. 102.
 Gilbert, M. 84n, 127n, 140n.
 Giolitti, A. 61n, 101.
 Giordano, F. M. 55n, 95n, 99n, 127n.
 Giovagnoli, A. 26n, 64n.
 Giscard d'Estaing, V. 68n, 71, 73, 99, 121.
 González Marquez, F. 98, 131n, 133.
 Goodchild, D. 114n.
 Graglia, P. 28n, 98n.
 Gramaglia, G. 40n, 101n, 122n, 129n, 135n.
 Grazi, L. 87n.
 Grimaldi, A. 45n.
 Guasconi, M. E. 20, 27n, 32n, 64, 98n, 155n.
 Guazzaroni, C. 61.
 Guerrato, L. 132n, 146n,
 Guirao, F. 65n, 118 e n, 121n.
 Gundelach, F. O. 104, 116n.
 Haferkamp, W. 91, 100, 101, 103.
 Hallstein, W. 23, 24n, 25.
 Heath, E. 135.
 Jenkins, R. 61n, 63n, 64, 65n, 66, 69, 70n, 71n, 73, 77, 78, 79n, 88, 89, 90n, 93, 99n, 100n, 103 e n, 110 e n, 111, 114, 115, 121, 130, 135, 140.
 Karamanlis, K. 67, 70n, 71 e n, 72, 112, 135.
 Karamouzi, E. 73n, 76n.
 Kissinger, H. 68n, 84.
 Kohl, H. 33, 124, 131, 141.
 Kross, V. 146n.
 Krotz, U. 128n, 134n, 141n.
 Kyprianou, S. 72.
 Lamoreux, F. 152 e n.
 Landuyt, A. 65n, 66n, 132n.
 La Pira, G. 40 e n.
 Laschi, G. 75n, 120n.
 Lefebvre D'Ovidio, F. 120n.
 Leone, G. 52n, 54.
 Levi, G. 117n, 131n.
 Levi Sandri, L. 24n, 25, 27, 148n.
 Lorenzini, S. 144n, 145n.
 Ludlow, N. P. 26n, 65n, 69n, 79n, 90n, 99n, 100n, 103n, 124n, 127n, 136n, 141n.
 Luppi, M. 40n.
 Malandrino, C. 24n.
 Malfatti, F. M. 14, 26, 27 e n, 28 e n, 51n, 55, 69, 70, 81 e n, 97n, 135.
 Malvestiti, P. 22n, 24 e n, 26.
 Malgeri, F. 15n, 47n, 48n.
 Mammarella, G. 32n, 48n, 52n, 54n, 65n, 68n, 95n, 109n, 116n, 151n.
 Mancini, G. 53n.
 Mansholt, S. 55 e n, 57, 81 e n, 101, 105, 106, 111n.
 Marcora, G. 29n, 60n, 104, 106 e n.
 Marín, M. 122 e n, 135, 136, 147.

- Martino, E. 14, 27 e n, 28, 70, 117, 118n, 130n.
- Mechi, L. 24n, 25n, 107n.
- Merlin, U. 46n.
- Messmer, P. 28n.
- Micheletta, L. 95n, 120n, 123n, 124n, 131n, 132n, 136n.
- Migani, G. 69n, 128n, 140n, 142n, 143n, 147n.
- Mitterrand, F. 16, 32, 33, 73, 98, 115, 122, 124, 131, 132n, 141.
- Monti, M. 36, 148n.
- Moro, A. 15, 23, 25, 26, 48 e n, 51 e n, 52 e n, 53n. 54 e n, 64n, 80, 81, 111, 155 e n.
- Muskos, M. (Makarios III), 72.
- Muzi, P. 41n.
- Narnjes, K. H. 82.
- Neri Gualdesi, M. 26n.
- Nielsen, I. 110.
- Niglia, F. 151n.
- Nixon, R. 87.
- Noel, E. 91n.
- Olivì, B. 66 n.
- Ortoli, F. X. 15, 28 e n, 66 e n, 79, 80, 82n, 84, 85, 86 e n, 87n, 99n, 100, 106, 111, 155n.
- Palayret, J. M. 141n.
- Papadopoulos, G. 66.
- Papandreou, A. 72.
- Pasquinucci, D. 66n, 120n, 132n, 151n.
- Patel, K. K. 128n, 134n.
- Pella, G. 24.
- Pensa, P. 115n, 119n, 132 e n.
- Petrilli, G. 24 e n.
- Pisani, E. 128, 142 e n.
- Preda, D. 20, 24n, 27n, 30n, 31n, 130n.
- Prodi, R. 122n.
- Proia, A. 42.
- Pombeni, P. 51n.
- Pompidou, G. 98.
- Quagliaricello, G. 44n.
- Rainero, R. H. 141n.
- Reagan, R. 97, 141 e n, 145n.
- Rey, J. 27n, 117, 130n.
- Ridolfi, M. 131n.
- Ripa di Meana, C. 101n.
- Romero, F. 98n, 128n, 134n.
- Rossi, G. 144n.
- Ruano, L. 122n, 123n, 134n.
- Rumi, G. 22 e n.
- Rumor, M. 54 e n, 55, 60 e n.
- Sà Carneiro, F. 110n, 114, 115 e n.
- Santer, J. 122n, 142n.
- Saragat, G. 25, 52.
- Saragioglu, G. 71 e n.
- Saresella, D. 20, 51n.
- Scarascia Mugnozza, C. 14, 15, 18n, 22n, 28 e n, 57, 61, 63 e n, 64n, 68, 70, 79, 80 e n, 82 e n. 83, 84 e n, 85n, 86 e n, 87 e n, 89, 106 e n, 110 e n.
- Scichilone, L. 81n, 84n, 86n, 89n.
- Scelba, M. 48 e n.
- Scoppola, P. 64n.
- Sedati, G. 47n, 55.
- Seidel, K. 134n.
- Segni, A. 15, 25, 48n.
- Sicurelli, D. 87n.
- Simonet, H. 86.
- Sircana, G. 106n.
- Soares, M. 67, 110, 116, 133.
- Soames, C. 66n, 87.
- Southou, G.H. 23n, 128n, 140n,
- Suárez, A. 76, 116, 119, 120.
- Spaak, F. 110.
- Spataro, G. 47 e n.
- Spinelli, A. 27n, 28n, 29, 33n, 61, 81, 95n, 98n, 99n.
- Sullo, F. 44.
- Tindemans, L. 95n, 107.
- Thatcher, M. 17n, 78, 79n, 90n, 115, 124, 141, 145n.

- Thorn, G. 16, 79, 88n, 96, 98 e n, 99, 100n, 101, 115, 122, 124 e n, 130, 133, 137, 141.
- Tosi, L. 26n.
- Trinchese, S. 47n.
- Trouvé, M. 114n, 121n, 122n.
- Valent, L. 20, 79n.
- Vanni d'Archirafi, R. 132 e n.
- Varsori, A. 17n, 23n, 24n, 26n, 27n, 30 e n, 32n, 33n, 65n, 66n, 67n, 69n, 77n, 101n, 132n, 148n, 151n.
- Vercelli, C. 77n, 102n.
- Villani, A. 95n.
- Westad, O. 145n.
- Zaccagnini, B. 60.
- Zaccaria B. 36n, 152n.
- Zanibelli, A. 51n.
- Ziglioli, B. 88n.
- Zoli A. 24, 50.
- Zucca, F. 87n.

LORENZO NATALI E LA POLITICA COMUNITARIA

“L’ALTRA” ITALIA IN EUROPA (1977-1988)

LORENZO MELI

Alla vigilia della caduta del Muro, la Comunità europea è una realtà matura e in piena evoluzione, già in grado di competere sul piano commerciale con gli Stati Uniti, e alle prese con la complessa progettazione del grande mercato unico. Ha al contempo sviluppato ambizioni di natura politica, con le prime forme di coordinamento della politica estera tra Stati membri, e l’avvio del lungo percorso verso l’Unione economica e monetaria. Lorenzo Natali (1922-1989) è un protagonista tra i meno conosciuti di questa storia. Presente sin dall’atto di nascita delle Comunità, nei trent’anni seguenti accompagna con il suo percorso politico i passaggi fondamentali della costruzione europea, dapprima come ministro e dai tardi anni Settanta come commissario italiano a Bruxelles, il più longevo per durata d’incarico. A lui si devono in particolare alcuni dei traguardi più importanti di quella stagione, dalla realizzazione del grande allargamento a Sud all’implementazione della prima politica ambientale della Ce, fino al consolidamento di un dialogo paritario allacciato tra l’Europa e il Sud globale. Questo libro intende restituire un primo squarcio di luce sulla sua figura e la sua azione politica.

ISBN 979-12-5510-129-1 (print)

ISBN 979-12-5510-130-7 (PDF)

ISBN 979-12-5510-132-1 (EPUB)

DOI 10.54103/scrittidistoria.156