



## Il ruolo della diplomazia italiana nell'integrazione europea

*Atti del Convegno  
Roma, 17 giugno 2010*



Consiglio Italiano del  
Movimento Europeo



COMMISSIONE EUROPEA  
Rappresentanza in Italia

*Convegno*

## IL RUOLO DELLA DIPLOMAZIA ITALIANA NELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

**Roma, 17 giugno – ore 17,00**

Sala conferenze dello “Spazio Europa”  
Via Quattro Novembre, 149

*Saluti*

**Lucio Battistotti**, *Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea*

*Introduzione*

**Arrigo Levi**

*Interventi*

**Amb. Rocco Cangelosi**

*autore di “Il ventennio costituzionale dell’Unione europea”, ed. Marsilio 2009.*

**Amb. Silvio Fagiolo**

*autore di “L’idea dell’Europa nelle relazioni internazionali”, ed. Franco Angeli 2009.*

**Amb. Guido Lenzi,**

*curatore scritti di Roberto Ducci “Le speranze d’Europa”, ed. Rubbettino 2007.*

*Conclusioni*

**Amb. Pietro Calamia**

*Socio benemerito CIME, già Rappresentante Permanente dell’Italia presso l’UE*

**Prof. Paolo Ponzano,**

*Istituto Universitario Europeo, già direttore al Segretariato Generale della Commissione europea*

*Coordinamento dei lavori*

**Valerio Zanone**, *Presidente Consiglio Italiano del Movimento Europeo – CIME*

*Rinfresco*

*Per i soli consiglieri CIME, a seguire, ore 18.30 circa*

**Riunione statutaria del Consiglio Nazionale del CIME**

**ore 20.30 chiusura dei lavori**

*Per informazioni: Segreteria CIME – PIAZZA DELLA LIBERTA’, 13 – 00192 ROMA  
TEL./ FAX: 06.36001705 / 06.36001742 - e-mail: segreteria@movimentoeuropeo.it*

### **Battistotti:**

Buonasera a tutti e benvenuti nello "Spazio Europa". Sono Lucio Battistotti, Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea che condivide questo spazio con l'Ufficio di informazione per l'Italia del Parlamento Europeo. Lo Spazio Europa è uno spazio che è stato creato lo scorso anno particolarmente per i giovani; noi riceviamo ogni mattina delle scolaresche tra gli 8 e i 18 anni per socializzarli all'Europa. Però vogliamo anche far vivere di più questo posto organizzando degli eventi che parlino di Europa e che ci aiutino in effetti anche a pensare un pochino di più all'Europa, al ruolo dell'Italia in Europa. A fare insomma un po' di cultura europea perché penso che, ne parlavo prima con il presidente Zanone, ce ne sia bisogno in un momento in cui sembra dominare un certo euroscetticismo.

Sono veramente molto onorato di ospitare questo convegno "Il ruolo della diplomazia italiana nell'integrazione europea" con cotanti relatori: introduce Arrigo Levi, che tutti conoscono, seguono gli interventi dell'ambasciatore Rocco Cangelosi, dell'ambasciatore Silvio Fagiolo e dell'ambasciatore Guido Lenzi. Concludono l'ambasciatore Pietro Calamia e il Professor Paolo Ponzano, il tutto coordinato dal presidente Valerio Zanone. Buon lavoro a tutti.

### **Zanone:**

Ringrazio la Rappresentanza in Italia della Commissione Europea e l'Ufficio per l'Italia del Parlamento Europeo, con cui abbiamo convenuto di far precedere la nostra assemblea da questa conferenza, nel momento in cui forse l'euroscetticismo, di cui diceva pocanzi il direttore Battistotti, trova qualche buon argomento correttivo.

In uno dei libri di cui si parlerà questa sera, credo quello dell'ambasciatore Cangelosi, si cita una affermazione profetica di Jean Monnet. Monnet scrisse che l'Europa è fatta dalle crisi; oggi, dalle crisi dei debiti sovrani delle finanze nazionali. Oggi prende forza l'idea, presente in tutti i documenti del Movimento Europeo e del Movimento Federalista Europeo qui autorevolmente rappresentato da Sergio Pistone, di una governance economica che colleghi ed accompagni l'unione monetaria, un'idea

avanzata già al momento dell'istituzione dell'euro, che trovò resistenze in quel momento non superabili da parte dei governi nazionali. Ma l'opportunità di pensare non soltanto alla difesa dell'Unione monetaria ma anche ad una politica economica comune per la ripresa, per l'occupazione, per gli investimenti nei beni pubblici di qualità e di rango europeo, dall'energia, all'ambiente, alle infrastrutture per le grandi comunicazioni, oggi circola ed è autorevolmente sostenuta.

Si attendono le notizie che verranno oggi dal vertice di Bruxelles. Mi sembra un ottimo segnale quello dato due giorni fa al Parlamento europeo dai rappresentanti dei più importanti gruppi parlamentari: popolari, socialisti, liberali, verdi, che hanno approvato uno statement di comune intesa in cui si sottolinea proprio la esigenza di non fermarsi alla procedura degli accordi intergovernativi e di adottare per il governo economico europeo un metodo che sia effettivamente comunitario. Ciò naturalmente sollecita gli europeisti, quindi le varie organizzazioni che partecipano al Movimento europeo, a riattivarsi nella loro opera.

Come è nelle consuetudini del movimento europeo abbiamo ritenuto opportuno far precedere i lavori interni da un momento pubblico che oggi è di particolare importanza perché illumina un aspetto fondamentale. Alla costruzione dell'Europa hanno concorso non soltanto i governi, le forze politiche, i padri fondatori prima e dopo la guerra, ma con continuità e grande competenza la diplomazia italiana. Questa conferenza parlerà appunto del ruolo della diplomazia italiana nella costruzione europea quale è descritto con fortunata continuità nei libri di tre grandi diplomatici: gli scritti europei di Roberto Ducci, che sono stati raccolti e interpretati dall'Ambasciatore Guido Lenzi; la storia dell'idea d'Europa nelle relazioni internazionali di cui tratta il libro dell'ambasciatore Fagiolo; il ventennio costituente di cui tratta il libro dell'Ambasciatore Cangelosi. Se si considera che per esempio il libro di Ducci si conclude intorno all'85, e il ventennio dell'Ambasciatore Cangelosi comincia dall'85 e arriva fino alla vigilia del Trattato di Lisbona, attraverso le opere che saranno qui presentate dai loro autori e dall'Ambasciatore Lenzi come curatore delle opere di Ducci, si co-

stituisce un momento di grande interesse culturale. Abbiamo la fortuna che a introdurci nell'argomento sia un europeista illustre che con i suoi libri e i suoi articoli ci ha insegnato cos'è l'Europa e anche perché la dobbiamo amare. La parola ad Arrigo Levi.

#### Levi:

Desidero ringraziare il Presidente Zanone e l'Ambasciatore Guido Lenzi di avermi invitato, e spronato ad accettare il compito di una breve introduzione a questo importante convegno. Il titolo, "Il ruolo della diplomazia italiana nell'integrazione europea" è molto stimolante. Ma proprio il titolo suggerisce il rammarico per il fatto che un libro con questo stesso titolo non sia mai stato scritto. L'ho controllato ieri con Rocco Cangelosi: a nessuno di noi consta che ci sia un libro simile.

La diplomazia italiana ha avuto un ruolo significativo nella costruzione europea, così come i governi italiani che si sono succeduti. Ovviamente vi sono delle tracce importanti dell'opera svolta dalla diplomazia italiana, in particolare per affrontare le varie crisi. Faccio presente che crisi non va sempre inteso in senso negativo: la crisi è un momento di scelta tra un progresso o un regresso. Posso solo augurarmi che un giovane diplomatico di belle speranze un giorno si decida a consultare i documenti, perché purtroppo molti dei protagonisti, inevitabilmente, non ci sono più. Ma hanno lasciato degli scritti.

Uno di questi tre libri dei quali vogliamo parlare, quello con alcuni degli scritti di Roberto Ducci, un vero e proprio libro incompiuto, comporta tracce molto importanti. Ma ci vorrebbe oltre a questo una ricerca approfondita, fra l'altro con la testimonianza di quelli che ancora hanno memoria diretta e personale della parte svolta dalla diplomazia. Posso dire, perché non sono un diplomatico, ma come giornalista ho seguito non soltanto, per tutta una vita, i problemi dell'unificazione europea ma anche l'opera della diplomazia, con innumerevoli viaggi a Bruxelles, che c'è stata una continuità straordinaria nella filosofia, nella ideologia europea della nostra diplomazia, come del resto della nostra classe politica. Non è soltanto la diplomazia che è stata europeista dall'inizio, ma lo sono stati i governi. L'Italia post-fascista, ha trovato nell'ideale europeo un filo conduttore, senza diminuire l'importanza dell'altro filo conduttore che è quello dell'Alleanza Atlantica.

Non mi dimentico mai una espressione di Ciampi che aveva fatto la guerra nell'esercito italiano in Albania: "Finita la guerra, ci guardammo negli occhi, e dicemmo: mai più guerre fra noi". È singolare che per questo ci siamo volute ben due, non una, guerre mondiali, scaturite da guerre interne europee. La prima, quella che noi chiamavamo la Grande Guerra, oggi è uso chiamarla la Prima Guerra Mondiale. La Grande Guerra aveva fatto venti milioni di morti e la seconda ne ha fatti più di cinquanta milioni. Ci sono volute tutte queste tragedie più la minaccia esterna all'Europa, l'unificatore esterno che

si chiamava Josif Stalin, per lanciare in modo serio ed effettivo il movimento di unificazione europea. È del '29 l'articolo famoso di Churchill che propone gli United States of Europe. Però ci sono voluti duemila anni di lotte intestine per accorgersi che forse era più saggio smettere di farsi le guerre.

Torno di nuovo a Ciampi e al suo primo incontro con Helmut Kohl, quando si parlava della necessità di una moneta unica europea; guardandosi negli occhi, non so bene chi per primo disse, e chi per secondo acconsentì: «se non lo facciamo noi, la generazione dopo forse non lo farà mai più». La loro generazione aveva una motivazione profonda che era la memoria della guerra, la memoria i quello che era successo. È vero che lo scopo della diplomazia, dei diplomatici del nostro Paese o di qualsiasi altro paese, deve essere quello di servire gli interessi del proprio paese. È altrettanto vero che la graduale realizzazione dell'ideale dell'unificazione europea fu fin dal '45-'46 identificato con l'interesse fondamentale della nazione, dello Stato italiano, e della Repubblica italiana. Si è lottato per l'unificazione europea attraverso il succedersi di problemi, crisi, difficoltà, Dio solo sa quanti momenti di euro pessimismo, di euro stanche, ecc. abbiamo vissuto. Quando la Francia di De Gaulle annunciò che lasciava "la sedia vuota", fu una vera sofferenza.



## Il ruolo della diplomazia italiana nell'integrazione europea

Ma l'identificazione dell'interesse vitale, nazionale, con l'ideale europeo è una costante.

Ripensando a quegli inizi una riflessione si impone: dobbiamo molto agli Stati Uniti d'America, ed è per loro un titolo di vera grandezza avere capito fin dall'inizio che la nascita di un'Europa unita era obiettivo essenziale della politica estera americana. Non dimentichiamo con quanta riluttanza l'America di Roosevelt era entrata in guerra: in realtà non entrò in guerra per l'Europa ma entrò in guerra per Pearl Harbor, Churchill avrebbe continuato a soffrire per una America che non si decideva a intervenire. Senza l'America la guerra non si vinceva. Fra l'altro tutti erano convinti che l'Unione Sovietica avrebbe perso la guerra, e fu una sorpresa che non la perdesse. Ovviamente dobbiamo molto a questa visione americana, che si identifica con il nome di Marshall, e del Piano Marshall. Questo rapporto, questa, in un certo senso, dipendenza dalla volontà americana è un elemento che forse va tenuto presente ancora oggi. Oggi si dice che l'America non ha più tanto interesse per l'Europa, ma alla globalizzazione, al mondo, alla Cina, ecc. Mi pare che questo sia stato un atteggiamento particolarmente forte negli anni della seconda presidenza Bush, ma sia stato abbastanza superato dal presidente Obama. Nella storia della nascita dell'idea europea, inspiegabil-

mente noi continuiamo a ricordare giustamente Adenauer, De Gasperi, Schuman, Monnet, dimenticando però quello che è stato il più importante di tutti loro messi assieme, che è stato Winston Churchill. Churchill era l'unico statista europeo che avesse vinto la guerra, oltre a Stalin, Churchill immediatamente, dall'indomani della vittoria, disse: Francia, Germania, Italia e Inghilterra devono far la pace, devono unirsi, devono ritrovare l'ideale comune degli Stati Uniti d'Europa. La sua non fu un'azione solo teorica, ma un'azione molto concreta. Gli ultimi discorsi di Churchill sull'unificazione europea hanno dei passaggi precisi, rigorosi, categorici, nei quali si legge che il Commonwealth capirà che l'Inghilterra deve entrare anch'essa in Europa. Senza Churchill, non sono del tutto sicuro che la grande visione europeista di personaggi come De Gasperi o come Adenauer o come Schuman, che tra loro parlavano in tedesco, si sarebbe attuata.

Da questo quadro generale, torniamo ai diplomatici italiani e all'unificazione europea. Riparto dalla prefazione del libro di Rocco Cangelosi, un racconto così minuzioso, così preciso, così penetrante delle fasi alterne, difficili, del ventennio costituzionale. Il Presidente Napolitano, nella prefazione, ha osservato che «il percorso di carriera dell'ambasciatore Cangelosi si colloca in piena coerenza nel grande filone dell'impegno europeistico della diplomazia italiana, e l'Italia può contare ancora oggi, per fare la sua parte nella grande e difficile impresa dell'unificazione, sulle risorse della tradizione sempre viva della nostra diplomazia». In questa opera dei diplomatici per l'unificazione europea si sono succedute almeno tre o quattro generazioni ed è una cosa non da poco: non facile da spiegare a chi voglia scrivere un libro, perché fa parte della cultura e dell'atteggiamento dei diplomatici un notevole riserbo.

Il libro di Cangelosi mi ha colpito perché è tutto denso di cose accadute, di avvenimenti, ma credo di aver trovato soltanto tre volte una menzione "questa parte mi toccò svolgere" o "io ero incaricato di". Forse mi sono sbagliato, sono state quattro volte ma non di più. Sembra che lui fosse un osservatore piovuto dal cielo. Non era così. Lui era quello che dava continuità: anche se per la verità come voi sapete i ministri degli esteri italiani non furono così numerosi come i governi italiani, c'erano alcune grandi cariche che per tutti i decenni della supremazia democristiana (malgrado tutta la stampa internazionale parlasse dell'instabilità italiana), conobbero una notevole stabilità: perché i titolari degli importanti ministeri erano sempre gli stessi. I veri diplomatici agivano ma non si mettevano in prima fila.

Anche se in uno dei suoi scritti, Roberto Ducci, giustamente ricorda che era stato lui ad essere il suggeritore del progetto che, se non ricordo male, diede una sede fissa alla presidenza di turno del segretariato, che invece girava fra i capi di governo dei paesi membri. Devo dire che vorrei riservare una lode particolare all'Ambasciatore



Lenzi per aver poi ristampato in appendice a questo bel volume di raccolta di scritti di Roberto Ducci un articolo che ricordo di aver letto il giorno della sua uscita sul Times; l'articolo di addio di Roberto Ducci alla diplomazia; lasciava la sede di Londra e lasciava la diplomazia. Era un curioso articolo, in cui Ducci argomentava con molta facondia la tesi che almeno fra i paesi europei si potesse fare a meno degli ambasciatori: perché tanto tutti quei ministri, che erano impegnati in quello che lui definiva il "frenzed merry-go-round", che non era poi neanche tanto "merry", avrebbero potuto farne anche a meno. Questa è una cosa curiosa. Ducci argomenta dicendo: tutti gli ambasciatori sono diventati inutili perché tanto si vedono continuamente i ministri; e poi nell'ultimo paragrafo dice: a meno che non si decida che forse invece si può fare a meno del merry-go-round dei ministri e che si restituisca la cura degli affari internazionali a quella che lui definisce «l'ambition and continuous care of wise men, members of diplomatic international, not too young, not too ambitious». Era una definizione bellissima di quello che Ducci stesso sentiva. Ducci era ancora nel pieno delle sue facoltà, era stato uno dei diplomatici costruttori della prima comunità europea. Alla fine, forse esprime il suo pensiero più profondo, dice che gli ambasciatori, meglio dei ministri potrebbero concludere gli affari internazionali.

Caro ambasciatore Fagiolo, complimenti a te, che non ho ancora citato, per la tua bella e sintetica storia dell'unificazione europea. È un libro molto bello, tantissimi

complimenti, induce alla convinzione che del resto la collaborazione fra ministri e diplomatici italiani nella gestione e nella ricerca di soluzione delle crisi che hanno accompagnato l'evoluzione della costruzione delle istituzioni europee sia stata veramente notevole, convinta, costruttiva, fondata probabilmente sulla comune esperienza storica personale. Avevano tutti vissuto la drammatica esperienza della guerra e del passaggio dalla guerra al fianco di Hitler che aveva trasformato l'Italia fascista in un'Italia piuttosto antifascista.

Ma distinguere la parte avuta dai diplomatici e la parte avuta dai politici in questo grande impegno non è facile. Ricordo l'opera svolta, in uno storico incontro a Lussemburgo, del quale non rammento ora l'anno, Emilio Colombo – più europeista di lui non credo ci sia stato nessuno nella storia della politica italiana – e Renato Ruggiero, a sedurre e a convincere, nell'arco di una notte, Margaret Thatcher a farla finita con la sua insopportabile ripetizione dello slogan "I want my money back". So che Renato Ruggiero fu successivamente premiato per quello che aveva fatto nel corso di quella notte da una altissima onorificenza della corona britannica, però l'operazione fu condotta da ambedue non c'è ombra di dubbio. Qui direi mi fermo con i ricordi: quanti grandi diplomatici, che sono diventati poi anche amici, ho incontrato nella vita. Sono troppi i nomi e i volti che si riaffacciano alla memoria a cominciare dai due grandi. Roberto Ducci e Roberto Gaia (alias Guidi): così diversi fra loro e così uniti però nelle loro idee,



come dimostra una prefazione di Ducci ad un libro di Gaia. Poi penso al grande Luca Pietromarchi, a Mosca negli anni di Krusciov, che seppe, in una data più lontana, interpretare alla rovescia un appunto di Mussolini che gli diceva di fare delle cose contro gli Ebrei nella Croazia occupata e lui faceva l'opposto. Mi ricordo di Pietromarchi a Mosca davanti a Krusciov, ricordo il giorno in cui Krusciov si fermò davanti a Pietromarchi e gli disse «voi avete i vostri missili schierati contro di noi, puntati contro l'Unione Sovietica». E Pietromarchi rispose: «Perché, i vostri sono forse puntati contro la Cina?». La verità è che erano puntati anche contro la Cina, ma erano certamente puntati contro l'Italia. Mi fermo con l'elenco di nomi di diplomatici che fanno parte dei miei ricordi e della mia vita. Solo un nome, perché non c'è più: Valter Gardini! Perché la nostra amicizia durò veramente tutta una vita.

La diplomazia italiana ha retto a confronto con altre grandi diplomazie, anche perché la diplomazia inglese, la diplomazia francese, quella americana oscillavano molto: c'erano una maggiore varietà di presenze al vertice, poteva trovarsi al vertice un genio come Kissinger, ma si potevano trovare anche dei personaggi molto minori. Al confronto delle altre grandi diplomazie europee, l'Italia ha certamente svolto un compito grande per sé e grande per l'Europa. Io faccio quindi i miei complimenti ai diplomatici. Ci avete dato molto da lavorare, a noi giornalisti, ci avete dato anche molto materiale, e avete contribuito a educare una generazione di giornalisti che non era sempre perfettamente educata. Ricordo l'ultima conferenza a Ginevra dei quattro grandi: Francia, Inghilterra, Stati Uniti e Unione Sovietica. Dopo che si era parlato del possibile scambio di blueprints degli impianti militari come una delle ipotesi per creare un'atmosfera migliore, su un giornale italiano, non dirò quale, uscì la notizia grandiosa che si sarebbero "dipinti di blu gli impianti nucleari". Poi l'autore sarà stato educato dai diplomatici, che sapevano che di ciò non si trattava e questo errore non fu più ripetuto. Vi ringrazio.

### Zanone:

Splendida rievocazione. La parte iniziale della guerra con Churchill ci introduce direttamente nelle pagine iniziali del diario di Ducci che contiene, se non ricordo male, una definizione di cosa è l'Europa: un patto per la pace. Qui ci sono persone che hanno conosciuto Ducci meglio di me, a incominciare da Beatrice Rangoni Machiavelli. Anch'io l'ho conosciuto un po' e lo ricordo come un uomo ironico e distaccato. Ma in questo diario si rivelano anche le sue più profonde passioni: la descrizione della partecipazione di De Gasperi all'assemblea del trattato della Pace dove Ducci racconta che avevano preparato le note per il discorso; e quando De Gasperi entrò nella sala, prima che incominciasse a leggere Ducci scrive press'a poco «sentii un brivido che mi correva lungo la schiena».

### Lenzi:

Sono ovviamente commosso dalle rievocazioni del senatore Zanone e di Levi che, come me, hanno vissuto questo lungo cammino europeo: ognuno di noi vi ha portato i suoi sassolini, per la parte che gli competeva. La visione dall'esterno di un giornalista è speculare a quella dei diplomatici. Tra diplomazia e giornalismo c'è sempre stato, in particolare in Italia, un indispensabile rapporto funzionale, fra quel che si dice o si fa e quel che appare. Quel che appare, sulla stampa e nell'opinione pubblica, deve essere alimentato non soltanto dalle azioni concrete, dalle norme e regolamenti che emanano da Bruxelles, ma soprattutto dalla percezione di un filo conduttore sottostante, essenzialmente politico.

Il libro del quale vi parlerò (*Le Speranze d'Europa*, ed. Rubbettino, 2007) è un'illuminante antologia del pensiero e dell'azione di uno dei migliori diplomatici del nostro dopoguerra, Roberto Ducci. Non si tratta dei ricordi a posteriori di qualcuno che ha una tesi da svolgere, bensì della descrizione della successione di situazioni nello svolgimento di un percorso intellettuale e professionale. Il volume, che raccoglie testi dai contenuti ed ispirazione diversi, inizia il 25 luglio del '43 a Roma e si conclude il giorno dopo la morte dell'autore, nel 1985, quando *Repubblica* pubblicò il suo ultimo articolo. Vi sono alcune pagine rimaste manoscritte o altrimenti inedite, delle tante ritrovate tra le sue carte, fra le quali una straordinaria descrizione a caldo di quello che fu l'8 settembre. Queste due date – il 25 luglio e l'8 settembre – furono particolarmente stimolanti per le menti più vivaci, tra le quali appunto quella del giovane Ducci già entrato in carriera, nel riflettere sulla nuova collocazione internazionale dell'Italia, molto prima che De Gasperi si trovasse a dover affrontare la Conferenza di Pace. Era infatti indispensabile, urgente, che l'Italia, dopo essersi ritirata anticipatamente dal conflitto, vi si presentasse nel modo più convincente per tentare di ottenere dagli alleati le condizioni più favorevoli possibili. Ducci aveva trent'anni o poco più quando si impegnò attivamente nel tentativo di estrarre l'Italia più autentica dalla teatralità caratteristica del periodo fascista; l'Italia più profonda, più umile, tanto bisognosa di collaborazione internazionale. Dopo aver raggiunto rocambolescamente il Governo a Brindisi e poi a Salerno, già nel 1943 Ducci pubblicava a Salerno, per conto del nuovo Ministero degli Esteri, una rivista politica, "Affari Esteri", allo scopo di presentare all'estero un'ancora ideale immagine dell'Italia, raccogliendo contributi vari tra cui quello di Ercoli, alias Togliatti. Durò un paio d'anni, colmando subito il vuoto che altre iniziative editoriali avrebbero poi colmato.

Nel raccogliere gli scritti inediti o dispersi di Ducci, mi sono così cimentato in un'opera di recupero delle ambizioni dell'Italia nel dopoguerra, le speranze dell'Italia e, con esse, le "speranze d'Europa", come si intitola appunto il libro. Un insieme di documenti, alcuni articoli di stampa pubblicati con vari pseudonimi – ai suoi giovani

funzionari il Ministero degli Esteri prescrive tuttora l'anonimato -, altri invece con il proprio nome, altri infine rimasti nella penna, per così dire, come un bellissimo testo del 1972 rimasto in sospenso, poichè Ducci non fece in tempo a completarlo per inserirlo in un volume di memorie che aveva in mente. Nel '48 egli aveva conseguito la pubblicazione da Mondadori di un volume dal titolo evocatore di *Questa Italia*. Un libro nel quale il giovane intellettuale, in un paese martoriato e confuso, ebbe il coraggio di sostenere con dovizia di argomentazioni di orientamento liberal-socialista l'urgenza che la nazione tornasse nel novero dei paesi democratici, ponendosi alla testa di una unificazione politica continentale. Nel filone delle menti politiche più illuminate, quali Croce, Einaudi e Sforza.

Un personaggio discusso, Ducci, dal carattere difficile, arrogante spesso, esigentissimo anche con se stesso, spigoloso nei suoi rapporti umani, ma costantemente proteso in un'opera di persuasione dei suoi pari e dei dirigenti politici: il compito principale di ogni buon diplomatico. Questo libro antologico è infatti a mio parere la dimostrazione di come la diplomazia sia tutto sommato l'arte della cooperazione. Fra loro, i diplomatici di ogni nazionalità si avvalgono infatti di regole comuni, per lo svolgimento di una funzione e pertanto l'assolvimento di una funzionalità che li porta talvolta oltre le istruzioni ricevute, pur sempre nel perseguimento dell'obiettivo stabilito. L'evoluzione dei rapporti internazionali post-bellici, dalle Nazioni Unite di Roosevelt fino all'atto di Helsinki della CSCE, passando attraverso la stessa edificazione dell'Unione Europea, è avvenuta in modo conspirativo, a metà strada dice Ducci «fra l'indifferenza e lo scetticismo dei politici». Ducci sosteneva, a ragione, che il buon diplomatico deve soprattutto saper immaginare il futuro: immaginare non prevedere (la palla di vetro non l'ha nessuno): immaginare un traguardo ideale, oltre l'immediato, il quotidiano, il contingente, per rivolgere l'attenzione verso quel che nei rapporti internazionali non emerge ancora chiaramente.

In questo senso, attraverso le pagine del suo libro, traspare la stessa situazione presente, dopo la caduta del muro, l'avvento della globalizzazione, la crisi finanziaria, in un'apparente caoticità analoga al periodo dell'immediato dopoguerra. Anche oggi dobbiamo immaginare il futuro: i poteri, le modalità, gli strumenti per andare oltre le capacità nazionali e le sclerosi internazionali. Con il passaggio dal G7, gruppo di paesi omogenei fra loro di cui l'Italia è orgogliosa di far parte, al G20 un gruppo di paesi eterogenei animati da aspirazioni diverse ma convergenti verso il medesimo intento, quello di ottenere il soddisfacimento dei loro interessi nazionali non già sulla base dei tradizionali equilibri di potenza, che oggi non funzionano più, bensì in un ambito multilaterale, collaborativo, a somma positiva. Se le Nazioni Unite non funzionano come dovrebbero, bisogna appunto trovare delle formule che possano a loro volta costituire il motore di una diversa impostazione dei rapporti internazionali.

L'Europa, il libro di Roberto Ducci lo dimostra ampiamente, è sempre stata un'impresa politica, dal contenuto economico-sociale, il mercato comune, la moneta unica, ma sempre con un intento politico, quello di Jean Monnet. Che non può avvalersi soltanto della tensione velleitaria dei diplomatici, ma esige invece la prosecuzione del cantiere politico. Come ha ben detto il senatore Zanone, l'Europa ha sempre progredito a seguito di grandi traumi internazionali: le crisi di Suez e di Budapest hanno condotto l'anno dopo all'Unione Europea; quella di Praga nel '68 alla "cooperazione politica europea". Con le molteplici crisi in atto, il crollo del muro, l'allargamento dell'Europa (che per alcuni andava evitato), il trauma finanziario, ecc., l'Europa sembra aver perso alcuni suoi termini di riferimento. Ciò non toglie che essa costituisca sempre un indispensabile strumento per la stessa credibilità politica di ognuno dei Ventisette. Ma di questa nuova politica per l'Europa ci parleranno con maggior diretta esperienza e competenza i colleghi Silvio Fagiolo e Rocco Cangelosi.

#### Zanone:

Quando l'ambasciatore Lenzi raccontava l'idea di Ducci della diplomazia come capacità di immaginare il futuro mi tornava in mente un libro che non so se adesso si legga ancora: il libro di Jouvenel intitolato *Analyse et prévision*. La diplomazia, che è una delle grandi arti della politica, non si occupa soltanto di analisi ma contiene un elemento previsionale. Molto importante da questo punto di vista è il libro dell'ambasciatore Silvio Fagiolo, *L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali* dove ad un certo punto l'ambasciatore ci fa notare un distacco nella storia della utopia europea. L'Europa è una grande utopia, noi l'abbiamo conosciuta da giovani come tale e avvertiamo oggi una caduta di quella utopia positiva.

#### Fagiolo:

Grazie per l'invito e per la straordinaria occasione a noi che per quarant'anni abbiamo esercitato la diplomazia e, in qualche modo, reso omaggio a quelli che con linguaggio dantesco chiameremmo "li maggior tui", a cominciare da coloro che abbiamo conosciuto appena entrati in carriera. Li chiamavamo i "prebellici". Avevano il privilegio di aver guardato nell'abisso, di aver attraversato la prova della Seconda Guerra Mondiale, e questo dava loro una distanza che incuteva anche timore e soggezione. Della Prima Repubblica la politica estera è stata una impresa straordinaria e tuttavia forse la meno apprezzata delle sue manifestazioni, nel senso che non è stata a mio avviso valutata nella sua giusta misura. Onestamente non credo che si potesse fare una politica estera migliore, visti gli strumenti e le condizioni dell'Italia del dopoguerra. C'era solo un altro paese che aveva una situazione più difficile della nostra, la Germania. Anche la Germania di Bonn ha prodotto un grande politica estera, per molti versi simile alla nostra. Quella del-



## Il ruolo della diplomazia italiana nell'integrazione europea

l'Italia è stata una accorta e saggia diplomazia, con i suoi "agenti", come li chiamava Sforza, sempre al loro giusto posto, perché avevano anche il senso della loro misura. Il diplomatico di rango, perdonatemi una metafora calcistica, è quello che fa l'ultimo passaggio, ma il tiro in porta lo fa il politico. Quello è il suo ruolo e guai se pensa di sostituirsi ad altri. Ovviamente c'è qualche diplomatico mediocre che pensandosi più colto di cose internazionali del suo ministro, avendo più esperienza del mondo crede di sostituirsi alla politica. Non c'è errore più grande.

Questi nostri antenati che abbiamo conosciuto all'inizio della nostra carriera ci hanno insegnato a mio avviso un modello di diplomazia che è stata e resta per tutti una scuola, e mi auguro lo sia anche per quelli che verranno dopo di noi. Quali erano le caratteristiche di questi diplomatici? Per prima cosa direi l'amor di patria: amavano molto il loro paese anche se in genere si dice che il diplomatico è misurato, distaccato, freddo. Certamente lo erano nel comportamento, ma al fondo li animava una grande passione civile. Personaggi di cui abbiamo parlato come Ducci, Gaia, Ruggiero erano ispirati da questo sentimento di rappresentare qualcosa, un orgoglio misurato del loro paese e, se posso fare un'osservazione un po' critica, non so se oggi si sentirebbero ispirati allo stesso modo. Questi diplomatici ci hanno raccontato, da Gaia a Ducci, di aver attraversato dopo l'8 settembre 1943 le linee di confine per raggiungere Salerno in condizioni anche disagiate e di aver costituito al Palazzo Barone sulla strada per Vietri un Ministero degli Esteri molto embrionale. Avevano la consapevolezza di costruire un futuro. Secondo elemento importante di questi personaggi era il senso del limite di sé e del proprio paese, forse perché l'Italia usciva da una illusione totalitaria. Ma percepivano anche i limiti dell'Europa. Di qui il rapporto euro atlantico e l'importanza assegnata alla sponda americana, ispirata dal senso della misura e della fragilità delle imprese umane.

Avevano una grande cultura internazionale. Cos'è la cultura internazionale? Innanzitutto la conoscenza di altre civiltà, lingue, storie. Ad esempio, se voi leggete *Il diario di Mosca* di Brosio, vi accorgete che è una lunga e ininterrotta recensione teatrale in cui fa commenti estremamente acuti sugli autori russi, anche quelli sconosciuti al grande pubblico. Roberto Ducci evoca spesso riferimenti alla storia, confronti molto suggestivi. Questo era un po' il loro linguaggio, era un vivere il presente con la consapevolezza del passato, uno strumento non marginale per agire nel contesto italiano ed europeo.

Avevano anche il gusto della verità, di dire al politico quello che pensavano. Non è facile dire ai politici che cosa si pensa veramente. Io credo che non sia vero che i politici non vogliono essere adulati, anzi per mia esperienza ho visto più politici che gradivano essere adulati di quanti non lo amassero. Ma questi nostri antenati, chiamiamoli così, non adulavano, dicevano quello che giudicavano vero anche se si trattava di verità scomode. Ad



esempio Quaroni scriveva a De Gasperi, da Parigi, all'inizio del 1954, che la Comunità europea di difesa non sarebbe passata al vaglio del parlamento francese, come poi accadde nell'agosto di quell'anno. Quaroni non pensava di dover necessariamente compiacere il potere. Naturalmente poi, una volta detto quello che pensa, il diplomatico è l'esecutore fedele di una politica del governo anche non condivisa. Ma in fase di formazione della decisione dovrebbe far conoscere il suo punto di vista e non anticipare quello di chi lo governa.

Questi nostri predecessori erano capaci naturalmente di una tecnica che è fondamentale nella difesa degli interessi nazionali, cioè la tecnica negoziale. Il multilateralismo viene talvolta molto superficialmente contrapposto al realismo nella politica estera, come se il multilateralismo non fosse invece altro che una forma molto specifica di nazionalismo, cioè di difesa degli interessi nazionali ma all'interno di regole ben precise. I nostri diplomatici nel corso della storia, soprattutto della storia europea che è quella che naturalmente qui ci interessa, erano molto tenaci nel difendere l'interesse nazionale. Nell'occasione è stato citato Renato Ruggiero e di lui vorrei anche ricordare il ruolo nell'ingresso dell'Italia nel G7. L'europeismo della diplomazia italiana in che forme si è esercitato? Io dico che si è esercitato in tre modi. Innanzitutto nel definire i limiti istituzionali dell'Unione europea, cioè quali istituzioni la avrebbero guidata. Gli europei, soprattutto gli italiani, erano quelli che volevano un'Europa sempre più avanzata, istituzioni di carattere sempre più "federale". Questo è stato il loro elemento distintivo, in questo erano molto riconoscibili. In ognuno di questi negoziati si manifestavano i due poli contrapposti: l'Italia e la Gran Bretagna, di quest'ultima la visione più riduttiva, le due visioni antagoniste per eccellenza.

In secondo luogo la diplomazia italiana si è sempre battuta non solo per l'approfondimento, ma anche per l'allargamento geografico dell'Unione, anche quando poteva sembrare contrario agli interessi specifici na-

zionali. Qui con noi abbiamo l'ambasciatore Pietro Calamia, il quale collaborava con il Presidente Andreotti quando la Spagna e il Portogallo, nel semestre di Presidenza italiana, entrarono nell'Unione Europea. Una visione miope avrebbe sicuramente voluto che ciò non avvenisse, perché ad esempio potevano essere per noi concorrenziali con i loro prodotti mediterranei.

Il terzo livello di difesa dell'interesse nazionale è stato forse il meno visibile, cioè quello della politica quotidiana a Bruxelles. Più di una volta ci è stato rimproverato di non aver saputo difendere abbastanza gli interessi nazionali a Bruxelles. Basti pensare a certi squilibri tra i prodotti mediterranei e quelli dell'Europa centrale nella politica agricola. Questo è forse l'unico punto sul quale mi sentirei di condividere qualche nota critica. Ma non la non riferirei alla diplomazia, piuttosto alla debolezza dello Stato italiano, alla debolezza della sua burocrazia, alla sua incapacità cogliere e di esprimere con forza le priorità del paese. Vorrei concludere con una nota personale che coinvolge anche l'ambasciatore Rocco Cangelosi. Negli ultimi vent'anni ci siamo alternati a dirigere la delegazione italiana nei vari negoziati, da Maastricht fino a Lisbona. E forse se un diplomatico italiano può in qualche momento nutrire la ozziana illusione "non omnis moriar", essa è più spesso legata alla circostanza di aver suggerito qualche parola, messo qualche frase in quei Trattati che sono la costituzione dell'Europa, il cuore della costruzione comunitaria. Lo abbiamo fatto, e credo possa dirlo anche a nome di Rocco, sempre ispirandoci a questi grandi personaggi, al loro modo di interpretare la politica e la diplomazia. Ora che l'Europa forse attraversa il momento più difficile della sua storia, un momento in cui il grande progetto potrebbe anche rivelarsi reversibile, mentre abbiamo creduto fino a ieri che non lo fosse, questo non può che essere fonte di fiducia nell'avvenire. Credo che la consapevolezza di essere stati nella linea di una grande tradizione sosterrà anche altri come sostenne noi. Il mio ultimo incarico è stato quello di ambasciatore a Berlino. Vi ho incontrato giovani diplomatici italiani dotati di tanta capacità, di tanta determinazione e questo mi fa sperare che non saranno indegni di coloro che li hanno preceduti.

*(Il Consiglio Italiano del Movimento Europeo si è associato all'unanime cordoglio per l'improvvisa scomparsa, il 28 giugno 2011, dell'ambasciatore Silvio Fagiolo, che ha autorevolmente contribuito alla costruzione della comune casa europea. Rileggendo il suo intervento al convegno del CIME, possiamo constatare la ricchezza della sua analisi e la testimonianza di un percorso professionale svolto con grande spirito di servizio. P.V.D.)*

#### **Zanone:**

Ambasciatore Fagiolo, lei ha ricordato Brosio e i rapporti tra gli ambasciatori e i ministri. Ho presentato di recente

con l'ambasciatore Biancheri i *Diari di Parigi* di Brosio. In quei diari non destinati alla pubblicazione, Brosio rivelava per intero le sue personali opinioni non nascondendo la simpatia per De Gaulle, che era invece la peste nera italiana di quel momento. Perciò i rapporti fra Brosio e Fanfani risultano piuttosto problematici.

Nel libro dell'ambasciatore Rocco Cangelosi, che arriva al 2005, c'è un progetto per la costituzione europea poi mutilata e tradotta infine nel Trattato di Lisbona. Il più autorevole europeista di cui disponga oggi il nostro paese, il Presidente Napolitano, proprio sulla opportunità di dare piena attenzione al Trattato di Lisbona ha scritto che «i suoi contenuti rendono ineludibile un balzo in avanti nel processo di integrazione». Mi sembra, se non ricordo male, che il libro dell'ambasciatore Cangelosi contenga una presa di posizione molto netta sul fatto che per fare l'ulteriore passo in avanti bisogna liberarsi dalle pastoie del metodo intergovernativo e puntare con maggiore determinazione sull'Europa e le istituzioni comunitarie.

#### **Cangelosi:**

Grazie per l'invito a questo convegno che mi dà la possibilità di parlare della storia affascinante rappresentata dalla costruzione europea e del ruolo giocato dalla diplomazia italiana a suo sostegno.

L'intuizione di De Gasperi sin dall'immediato dopo guerra di inserire la componente mediterranea allora costituita dall'Italia, nel processo di integrazione carolingio che si andava delineando sotto la guida della Francia rappresentò una svolta definitiva per il nostro Paese. Era la Francia (e lo sarà per lungo tempo) che dettava l'agenda e il ritmo dell'integrazione mentre la Germania era il paese che chiedeva più Europa possibile per recuperare prestigio e rappresentanza nel contesto internazionale. L'Italia seppe cogliere il momento per inserirsi in questo processo divenendo anch'essa promotrice del massimo di integrazione, da cui trasse indubbi vantaggi. L'Italia non fu al traino dei paesi più forti come spesso si è sostenuto. Essa fu sempre un paese all'avanguardia dell'integrazione europea. Lo fu quando cadde la CED e si dovette proporre un'alternativa che si concretizzò, grazie all'iniziativa di Gaetano Martino, con la conferenza di Messina. Giocò un ruolo determinante nel rilancio del processo di integrazione aprendo con il Consiglio Europeo di Milano del giugno 1985 la strada alla prima grande riforma istituzionale dell'Unione rappresentata dall'atto Unico. Era quello il momento di fare scelte e prendere delle decisioni determinanti.

Ricordo il Consiglio europeo di Milano dove partecipavo con l'ambasciatore Calamia. Era Presidente del Consiglio Bettino Craxi e Andreotti Ministro degli Esteri. La signora Thatcher, insieme ai rappresentanti danese e greco, sosteneva che non si poteva aprire una conferenza intergovernativa senza il consenso di tutti i Paesi membri. Ricordo che l'ambasciatore Calamia carte alla mano mostrò invece come, a maggioranza semplice, si poteva

procedere. La signora Thatcher restò isolata e la Conferenza che aprì le porte ad importanti riforme economiche ed istituzionali, poté aver luogo. Il ruolo giocato della diplomazia italiana, nel sostenere e facilitare le scelte politiche in quella occasione risultò determinante. La situazione si ripresentò durante il Consiglio europeo di Roma nel 1990. Andreotti, memore di quanto era successo nel 1985, non esitò a isolare la signora Thatcher ostile alla moneta unica. Di fronte alle insistenze del premier della Gran Bretagna di inserire nelle conclusioni l'impegno per una moneta comune e non unica, Andreotti andò davanti e la signora Thatcher non poté far altro che dichiarare il suo opt-out.

L'Italia con la sua diplomazia giocò un ruolo importante anche nelle conferenze successive, come in quella di Maastricht, dove il contributo dell'Italia nel settore istituzionale fu di grande rilievo avviando un percorso che dai left overs di Maastricht avrebbe condotto al Trattato costituzionale. Ricordo il Consiglio di Torino, che doveva portare al Trattato di Amsterdam. Insieme all'ambasciatore Fagiolo, preparavamo il mandato per la Conferenza intergovernativa: per evitare che il testo venisse frammentato, indebolito e reso inefficace da mille emendamenti, sottoponevamo ai colleghi le nostre proposte per qualche minuto per poi ritirarle velocemente. Grazie a questa "tattica" fu possibile mettere sul tavolo del Consiglio europeo il mandato per il Trattato di Amsterdam. In parte esso riuscì ma in parte no, perché a causa di problemi piuttosto importanti che riguardavano il peso in Consiglio dei vari stati membri, il ruolo del Parlamento europeo, la maggioranza qualificata, si dovette rinviare tutto al Trattato di Nizza; anche questo fu un momento difficile sotto certi aspetti perché si rischiò un sonoro fallimento. La diplomazia italiana giocò vari ruoli, prima di tutto fornendo tecnicamente al Presidente Amato tutte le ponderazioni possibili per quanto riguarda i voti da attribuire ai vari paesi membri dandogli la possibilità di svolgere un'efficace mediazione tra le posizioni più distanti. Successivamente mettendo a punto insieme ai tedeschi la dichiarazione che costituì la base per l'apertura del processo di costituzionalizzazione a Laeken. Da quel momento in poi, dopo Laeken, il nostro ruolo fu molto profilato, spingemmo molto per la costituzione europea portando avanti un progetto di Trattato poi completato da parte della presidenza irlandese che consentì la firma a Roma nel 2004 del Trattato Costituzionale dell'Unione del quale tuttavia i referendum in Francia e in Olanda nel 2005 ne decreteranno la fine.

Al di là di questo il ruolo della diplomazia italiana, come diceva l'ambasciatore Fagiolo, è stato sempre quello di stare al proprio posto, di salvaguardare gli interessi del Paese e di far osservare ai politici italiani quali erano i possibili termini di un accordo. Mi ricordo, per esempio, quando nel 1978 mi trovavo con Renato Ruggiero in un viaggio di ritorno da Bruxelles. Andreotti, a causa di forti motivi di politica interna, aveva deciso di non, entrare

nello SME – il Sistema Monetario Europeo – nonostante avessimo ottenuto tutta una serie di condizioni favorevoli come per esempio la fascia di oscillazione più larga (il 6% rispetto al 2,5% prevista per gli altri paesi), più altri vantaggi collaterali come potevano essere i programmi per lo sviluppo del Mezzogiorno e così via. Ebbene, io mi ricordo che per tutta la durata del viaggio Ruggiero parlò a lungo ed intensamente con Andreotti spiegandogli perché l'Italia aveva tutto l'interesse ad entrare nel Sistema Monetario Europeo anziché restarne fuori. Era la prima definizione di quel vincolo esterno nella politica monetaria che per noi è sempre stato un importante punto di riferimento per lo sviluppo del Paese.

I diplomatici italiani di formazione europeista a partire da Ducci per proseguire con Guazzaroni, Calamia, Ruggiero, Fagiolo, il sottoscritto e tanti altri hanno fornito preziose indicazioni ai nostri uomini politici e l'Italia ha potuto svolgere sempre un ruolo di punta, anche nei momenti di crescente euroscetticismo, che potevano determinare decisioni piuttosto antieuropee. Ma la diplomazia italiana ha sempre mantenuto salda la barra in questi momenti, cercando di far capire al Ministro degli Esteri di turno che era necessario proseguire la strada dell'integrazione europea perché non è una questione semplicemente ideologica, bensì una questione di appartenenza, di scelta, di interesse nazionale. Uno dei momenti più difficili fu quello della scelta per l'adesione alla moneta unica di fronte ai sacrifici economici che si prospettavano. I criteri economici adottati a Maastricht avrebbero determinato le politiche monetarie e in parte economiche dei vari Paesi. Bisognava decidere se entrare nel novero dei Paesi più virtuosi o restarne fuori. In quel momento fu necessario fare un grosso sforzo di natura finanziaria per riacciuffare il treno dell'euro che si stava allontanando con soli cinque vagoni. L'Italia riuscì ad agganciarsi a questo processo, grazie anche a una forte spinta della nostra diplomazia.

Adesso ci troviamo, come ha detto l'ambasciatore Fagiolo, in un momento difficile: c'è chi pensa che il processo di integrazione non sia più irreversibile lo non lo credo. Anche se ci saranno forze che spingeranno per la sua disgregazione, è tale il livello di integrazione raggiunta il livello di condivisione di valori e di interessi, che è inconcepibile pensare di vedere questo processo andare indietro. Certo, l'euro rischia, ma l'euro rischia in quanto non c'è sufficiente integrazione europea e non viceversa. In questo momento c'è quindi bisogno di fare uno sforzo, un passo avanti nella direzione che completa quella grande costruzione che è stata la moneta unica, con una politica economica che l'accompagni con istituzioni forti che il Trattato di Lisbona ha cercato di dare. Io credo che l'obiettivo dell'integrazione sarà raggiunto non soltanto per idealismo ma soprattutto per necessità per noi e per le future generazioni alle quali abbiamo il dovere di lasciare un'Europa che funzioni, uno spazio economico di diritti valori suscettibili di rappresentare un tessuto democratico di riferimento non solo per il nostro

continente ma per tutti i Paesi che vogliono agire sulla base dei principi del diritto del progresso dell'equità sociale e della giustizia. Grazie.

**Zanone:**

Ringraziamo l'ambasciatore Cangelosi per averci onorato della sua partecipazione. Siamo adesso alla fase conclusiva prima dell'assemblea. Parlerà l'ambasciatore Pietro Calamia, che con l'occasione ringrazio della generosa e preziosa collaborazione che dimostra sempre in tutte le attività del Movimento Europeo.

**Calamia:**

Io non so per la verità se posso trarre delle conclusioni da questo dibattito, ma certamente posso fare qualche considerazione, stimolato in particolare da un'osservazione di Arrigo Levi all'inizio dei nostri lavori, quando ha detto che bisognerebbe spiegare un po' di più quello che la diplomazia italiana ha fatto nel processo di integrazione. Oggi abbiamo sul tavolo tre ottimi volumi, ciascuno dei quali dà un contributo a questa analisi, ma effettivamente forse qualche cosa di più bisognerà un giorno cercare di fare per valutare dall'interno quello che è stato il ruolo della diplomazia italiana, in particolare nel processo di integrazione europea.

Comincio subito col dire che nel libro di Silvio Fagiolo c'è un'analisi assolutamente condivisibile sulle radici dell'integrazione europea, la riconciliazione franco-tedesca e la confrontazione russo-americana, messa addirittura prima della riconciliazione franco-tedesca. Una qualche giustificazione per questa affermazione c'è, se si considera, cito sempre dal libro di Fagiolo, che Altiero Spinelli, alla morte di Stalin nel 1953, si chiese se il processo di integrazione europea non si sarebbe fermato; cioè un federalista dello spessore di Spinelli vedeva anche lui tra la confrontazione est-ovest ed il processo di integrazione europea un legame che probabilmente sfuggiva ad altre personalità di quel periodo. Nel libro di Rocco Cangelosi c'è una testimonianza precisa ed esauriente del ruolo dell'azione dell'Italia anche se, e questo credo vada ad onore del diplomatico, ho trovato degli accenti più federalisti che diplomatici in alcune delle analisi. Non lo dico in senso critico, c'è una verniciatura federalista sul ruolo diplomatico dell'Italia che merita di essere sottolineato. Nel libro di Ducci, se posso dirlo con sincerità, ho spesso l'impressione che la mano dello scrittore prevalga su quella dello Storico, anche questo vuole essere un complimento. Vi citerò un passaggio del libro di Ducci che mi sembra il più fondamentale per il tipo di discussione che stiamo



avendo anche se, e questo per chi ha conosciuto Roberto Ducci non è un motivo di sorpresa, ci sono qua e là nel libro delle battute fulminanti. Non resisto al piacere di citarne una, tratta da uno scritto credo del '64: Kissinger pensa di mettere in imbarazzo De Gaulle chiedendogli come avrebbe fatto a impedire che la Germania dominasse l'Europa e De Gaulle, senza sorridere, gli rispose "par la guerre". Dimentichiamoci tutto questo, ma è tipico di quella testimonianza che Ducci è sempre stato in grado di fornire la sua visione e interpretazione dei rapporti fra le grandi personalità del nostro tempo. Torno quindi al ruolo della diplomazia; se all'origine c'è l'intuizione, la visione di tanti uomini, spesso di frontiera, come Adenauer, Schuman, De Gasperi, quello che vorrei sottolineare è che il processo di integrazione europea ha finora camminato con le gambe della diplomazia, del negoziato diplomatico. Per questo confesso che alle volte non comprendo alcune riserve nei confronti del processo diplomatico. Guido Lenzi ha parlato di arte della cospirazione, questo può alimentare dei sospetti, ma in realtà negli equilibri complessi del nostro continente, senza un attento e discreto negoziato diplomatico probabilmente, anzi posso dire certamente, non saremmo arrivati dove siamo arrivati.

Nella prefazione del libro di Rocco Cangelosi, il Presidente Giorgio Napolitano a proposito dell'Atto Unico scrive in modo significativo che alla sua conclusione venne considerato rinunciatario, ma che il giudizio successivo, per quanto riguarda la portata dell'Atto Unico e le sue conseguenze politiche e istituzionali, ha completamente ribaltato quel giudizio. Faccio questa citazione perché, a parte l'autorevolezza del Presidente, a mio giudizio costituisce una ulteriore conferma di quella che è stata la validità del metodo diplomatico. Se si fossero dovute ascoltare le visioni più avanzate dei miei amici federalisti, per esempio, probabilmente non saremo arrivati neppure alla firma dell'Atto unico nel 1986. E qui la citazione che volevo fare di Roberto Ducci mi sembra giustificata, scrive Ducci: «l'europeismo non diventò mai espressione di volontà cosciente di uno o molti governi europei, nel senso che l'abdicazione dei massimi poteri sovrani dello Stato – nella difesa, nella politica estera, nella politica fiscale e di bilancio – a favore di un governo e di un Parlamento federale europei non ha mai fatto esplicitamente parte del programma di alcun governo in Europa». Credo che non ci sia bisogno di commentare. Diciamo che quando si analizza il ruolo della diplomazia nel processo di integrazione europea bisogna tener conto di questa valutazione che corrisponde alla realtà. Questo è uno scritto del '64, ma nel 2010 la situazione non si è modificata.

Molto brevemente vorrei fare qualche considerazione sul ruolo della diplomazia italiana.

La prima: vogliamo ricordare che Roberto Ducci ha presieduto il Comitato di redazione per i Trattati di Roma? Cioè per l'atto fondativo dell'avventura europea, i Trattati di Roma appunto, è stato un diplomatico italiano che ne ha presieduto i lavori. C'è una pagina suggestiva, in parte citata nel volume, ma Ducci ci si è riferito con maggiori dettagli in un'altra occasione, quando al Castello di Val Duchesse, a Bruxelles, Spaak si rivolse a lui chiedendo se c'erano altri problemi aperti da discutere sui Trattati, che non erano ancora evidentemente "di Roma", e Ducci con una certa prudenza rispose «a mia conoscenza, no». Spaak dichiarò allora chiusa la discussione, i Trattati approvati per la successiva firma a Roma.

Seconda considerazione: oggi ci troviamo nella sede della Commissione e del Parlamento europeo. Il tempo passa rapidamente, ma alla fine degli anni Sessanta il Parlamento europeo non aveva nessun potere, neppure in materia di bilancio; la prima battaglia per dare al Parlamento europeo un limitatissimo potere di bilancio nel quadro del negoziato per le risorse proprie della Comunità, nel '69 - '70, fu di Aldo Moro che volle, insistette e ottenne che un minimo potere di bilancio al Parlamento europeo fosse assicurato, per le così dette spese non obbligatorie. Non è importante oggi sapere che cosa siano, basta sapere che erano soltanto un 5% del bilancio della Comunità e i Paesi diffidenti in



questo campo vollero che venisse messo agli atti del Consiglio che si valutava che le spese non obbligatorie (la lista Harmel) non superavano il 5% del bilancio della Comunità. Era il primo piccolo potere di bilancio che veniva riconosciuto al Parlamento europeo, nel quadro delle risorse proprie.

Terza considerazione: un altro momento fondamentale è stato quello della decisione per l'elezione diretta del Parlamento europeo. Il Consiglio europeo di Roma dell'1 e 2 dicembre 1975 a Palazzo Barberini fu una riunione interminabile nella quale si scontravano due tesi assolutamente contrapposte. Rocco Cangelosi e Silvio Fagiolo lo hanno ricordato. Per gli Inglesi c'erano Wilson e Callaghan che non accettavano l'idea dell'elezione diretta del Parlamento europeo. Wilson argomentava con grande forza obiettando su due piani: il primo che in Gran Bretagna le elezioni politiche non erano immaginabili a data fissa, prestabilita – naturalmente per fare un'elezione allora nei nove paesi membri, ci voleva la data fissa – perché in Gran Bretagna solo il Primo Ministro ha il potere di scegliere la data e di indire le elezioni politiche. Questa era un'obiezione politica che, diciamo riguardava la Gran Bretagna. La seconda obiezione invece aveva una valenza politica generale: volete che indichiamo delle elezioni in tutti i paesi membri della Comunità per eleggere dei membri di un Parlamento che non ha poteri di bilancio, non ha poteri di codecisione legislativa, non ha poteri politici? Ma che senso ha di eleggere un Parlamento che non ha poteri in nessuno di questi campi fondamentali argomentava Wilson. La visione di Moro, che presiedeva il Consiglio europeo, su questo punto era molto più lungimirante di quella degli Inglesi: Moro con la sua calma continuava a ripetere che un Parlamento eletto i poteri avrebbe saputo conquistarseli. E poi con la sua sottigliezza aggiungeva che del resto non sarebbe neppure giustificato parlare di poteri da attribuire ad un Parlamento non eletto. Fu uno dei momenti più alti del dibattito politico europeo che si svolse a Palazzo Barberini e purtroppo fuori se ne è saputo sempre poco (e questa è colpa dei diplomatici italiani). Ma la decisione venne presa e gli inglesi e i danesi, che in un primo momento si astennero, poi si aggregarono. Quello che è accaduto successivamente ha dato ragione nel modo più completo alla visione di Aldo Moro. Il Parlamento eletto nel giugno '79, ha bocciato il bilancio nel dicembre '79 e lasciato la Comunità senza bilancio fino al giugno 1980. Sui poteri e sul ruolo del Parlamento la lungimiranza e la capacità di capire è stata soprattutto dell'Italia. Giscard d'Estaing, ad esempio, ha certamente sostenuto Moro in questa circostanza, ma la Francia ha un regime presidenziale. Più convinto l'appoggio ai Paesi del Benelux e della Germania.

Si potrebbe continuare, ma non c'è tempo. Molto sinteticamente citerò l'istituzione della politica regionale. Certamente, rivendicare un'azione della Comunità in

materia di regioni arretrate favoriva in particolare l'Italia, in quel periodo, ma era l'idea politica di quella che doveva essere la solidarietà tra le regioni più ricche e le regioni meno ricche in una prospettiva anche di medio e lungo termine. La tutela dell'interesse in quel momento italiano va vista in una prospettiva di medio-lungo termine: immaginate come potrebbe oggi funzionare una Unione europea che non avesse questo genere di politiche di solidarietà?

Per concludere vorrei dire – forse ho tirato troppo la coperta dalla parte della diplomazia – che naturalmente ognuno ha fatto la sua parte e anche la spinta dei federalisti è servita per l'azione diplomatica e politica del governo italiano. E l'Unione europea potrà continuare a progredire in questo modo, anche nel futuro. Vi ringrazio.

#### **Zanone:**

Con la signora Olivi, che è gran parte di questa iniziativa, pensavamo di fare di questo spazio, un luogo di presentazione periodica dei libri che si pubblicano sull'Europa. Credo che l'interesse della discussione di questa sera possa confermare l'intendimento. Grazie all'ambasciatore Calamia. Adesso conclude il Professor Paolo Ponzano dell'Istituto Universitario europeo.

#### **Ponzano:**

Credo di essere stato invitato poiché per trent'anni ho avuto la possibilità di assistere a Bruxelles, in quanto funzionario europeo, ai lavori del cosiddetto Comitato dei rappresentanti permanenti, vale a dire il comitato composto dagli ambasciatori dei paesi membri dell'Unione europea. Ho quindi avuto modo di osservare direttamente come ha operato la diplomazia italiana a livello di ambasciatori e di ministri plenipotenziari nei riguardi dei progressi quotidiani dell'Unione europea. Naturalmente in trent'anni ho raccolto diversi aneddoti e tra questi vorrei citarvene uno che è stato ripreso nel libro *L'Unione europea: una storia non ufficiale* di Riccardo Perissich.

Prima vorrei soffermarmi su due affermazioni dell'ambasciatore Rocco Cangelosi e dell'ambasciatore Silvio Fagiolo che potrebbero sembrare contraddittorie, ma che in realtà non lo sono: Silvio Fagiolo ha detto che la diplomazia italiana non ha saputo sempre difendere gli interessi nazionali italiani e ne individua la ragione nella debolezza della burocrazia italiana. Rocco Cangelosi ha sottolineato che la diplomazia italiana ha sostenuto incondizionatamente il progresso dell'integrazione europea poiché quest'ultimo coincide con l'interesse nazionale italiano.

A mio parere, non c'è contraddizione tra il sostegno incondizionato al processo d'integrazione europea ed il fatto che su singole decisioni l'Italia non abbia sempre saputo difendere i suoi interessi, probabilmente a causa dei difetti della sua burocrazia, che non è così preparata



sul piano tecnico come lo sono le burocrazie inglesi e francesi. Queste ultime forniscono ai loro ministri e diplomatici a Bruxelles un esame tecnico approfondito della decisione da prendere e, in funzione dell'evoluzione del negoziato, stabiliscono se la decisione da prendere è realmente nell'interesse di quel paese. In Italia questo non avviene, essenzialmente per due ragioni.

La prima ragione è che, specialmente nei primi anni della Comunità europea, i nostri rappresentanti a Bruxelles hanno spesso avuto difficoltà nell'aver istruzioni da Roma. Qui cito l'aneddoto, al quale accennavo inizialmente, raccontato dal funzionario europeo di nazionalità italiana Riccardo Perissich e che lui stesso ha raccolto da uno dei principali Ambasciatori italiani. Quest'ultimo ha raccontato che, quando si trovava in difficoltà in una riunione del Comitato dei rappresentanti permanenti per mancanza di istruzioni, abbandonava momentaneamente la riunione del comitato dichiarando solennemente di dover chiedere istruzioni telefoniche a Roma. In realtà, l'Ambasciatore andava soltanto a prendersi un caffè o a fumarsi una sigaretta. Poi rientrava in riunione annunciando la posizione italiana – in realtà la sua posizione – poiché, giudicando del tutto inutile fare appello a Roma, aveva deciso autonomamente. In realtà, nella maggior parte dei casi, aveva fatto bene a decidere autonomamente poiché, da un lato, conosceva il dossier e, dall'altro, la debolezza della nostra burocrazia non gli garantiva una posizione italiana tecnicamente affidabile. Del resto, proprio a causa della nostra debolezza burocratica, l'Italia è stata trattata nei primi decenni dell'integrazione europea con un occhio di riguardo da parte degli altri Stati membri. Mi ricordo, ad esempio, che una delle prime "ingenuità" italiane a Bruxelles fu l'accordo dato dal nostro paese al passaggio dal sistema dall'imposta generale sulle entrate (IGE) a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) senza che nessun funzionario avesse fatto un esame preventivo delle

conseguenze economiche e della fattibilità pratica di passare rapidamente da un sistema all'altro. L'Italia fu quindi costretta a chiedere ben sei proroghe della data di entrata in vigore dell'imposta sul valore aggiunto soltanto perché non era stata fatta un'analisi seria delle conseguenze della decisione presa.

Aggiungo tuttavia, come seconda ragione, che questa frequente assenza di istruzioni da parte dei rappresentanti italiani non è stata necessariamente un male poiché accadeva spesso che le posizioni italiane, contrariamente a quelle francesi o inglesi, non fossero necessariamente coerenti sui problemi specifici discussi a Bruxelles. Vi cito solo due casi: in materia di politica industriale e commerciale, c'era in Italia chi voleva la liberalizzazione degli scambi e chi, al contrario, voleva proteggere alcuni settori dell'industria nazionale dalla concorrenza straniera; in materia di politica agricola, c'era chi voleva la riforma del sistema di aiuti alla produzione e chi voleva soltanto estendere il sistema degli aiuti alle produzioni mediterranee, per cui non sarebbe stato semplice conciliare tali spinte contraddittorie e dare istruzioni coerenti all'ambasciatore italiano incaricato dei negoziati a Bruxelles.

Posso testimoniare personalmente come i grandi ambasciatori italiani degli anni Settanta e Ottanta (a partire da Plaja e Bombassei fino a Ruggiero e Calamia), non solo si davano istruzioni generalmente migliori di quelle che potevano ricevere da Roma, ma contribuivano anche ai progressi quotidiani dell'integrazione europea partecipando a riunioni con il Presidente Malfatti, con Altiero Spinelli e con i successivi Commissari italiani, proprio perché avevano un margine di discrezionalità e garantivano la continuità della politica estera italiana che era quella di assicurare il progresso dell'integrazione europea.

Potremmo chiederci se l'Italia avesse avuto interesse ad opporsi ad alcune decisioni europee. Vi cito una statistica che ho fatto personalmente negli anni '94-'96: nelle decisioni prese a Bruxelles dal Consiglio dei Ministri a maggioranza qualificata nel triennio '94-'96, l'Italia è stata messa in minoranza ventinove volte, mentre la Germania è stata messa in minoranza settantadue volte e il Regno Unito settanta. Naturalmente tali statistiche vanno prese con beneficio di inventario poiché, riguardando solo un triennio, non è detto che questa tendenza si sia confermata negli anni successivi. Ho tuttavia l'impressione che, all'eccezione di due o tre anni in cui l'Italia è stata messa in minoranza al pari di altri grandi Paesi, essa sia sempre stata nella parte bassa di una ipotetica classifica dei paesi maggiormente messi in minoranza nelle decisioni europee. Quindi l'Italia ha avuto un interesse generale a favorire le decisioni a maggioranza indipendentemente dal fatto che fosse o no nella maggioranza nelle singole decisioni: in effetti, se si decide spesso a maggioranza i casi in cui l'interesse italiano è stato preso in conto in-

direttamente nella decisione maggioritaria sono stati più frequenti rispetto al numero di decisioni in cui l'Italia è stata messa in minoranza.

In Italia, soprattutto a partire dai primi anni Novanta, c'è stato un appannarsi della diplomazia italiana, cioè un minor sostegno al progresso d'integrazione che secondo me non era dovuto all'azione della diplomazia, ma al fatto che nelle classi dirigenti italiane si erano verificati cambiamenti a favore di un approccio più euro realistico e meno euro entusiastico. Quindi ci sono state alcune decisioni europee per le quali l'Italia ha espresso difficoltà o riserve, quali ad esempio le decisioni sul mandato di cattura europeo, sulle quote latte, sulla scelta della sede per l'Agenzia alimentare europea (anche se in questo caso l'Italia ha ottenuto la scelta di Parma come sede dell'Agenzia), sul dossier del cambiamento climatico: nei casi in cui uno Stato ha il diritto di porre il veto ad una decisione europea, esso deve chiedersi se osta-

colando le decisioni che interessano altri paesi egli fa il proprio interesse, poiché rischia in tal caso di subire possibili "ritorsioni" da parte di altri Stati su altre decisioni che lo interessano maggiormente.

Vorrei quindi concludere che la diplomazia italiana, e per questo non vedo contraddizione tra l'osservazione dell'Ambasciatore Fagiolo e quella dell'Ambasciatore Cangelosi, ha fatto benissimo a mio parere a sostenere incondizionatamente il processo di integrazione europea, anche a scapito di singole decisioni non del tutto soddisfacenti, poiché il progresso dell'integrazione europea non è stato solo un valore positivo in sé, ma ha permesso una serie di riforme in Italia. In altre parole, i vincoli europei hanno contribuito spesso alla modernizzazione del nostro Paese e quindi l'Italia ha avuto un duplice interesse: quello di far progredire l'integrazione europea e di fare delle riforme, che sarebbe stato altrimenti impossibile realizzare in Italia, grazie ai vincoli europei. ■

