

# Emilio Colombo: aspetti del pensiero e momenti dell'azione politica europea\*

MARIA GRAZIA MELCHIONNI

## Il rilancio del processo d'integrazione europeo

Emilio Colombo entra in scena per la politica europea come ministro dell'Agricoltura nel luglio del 1955, quando Antonio Segni lo chiama a questo incarico. Colombo è l'*enfant prodige* della politica italiana, ministro a soli 35 anni. Che cosa c'è sul tappeto? C'è una cosa molto importante, che è il negoziato per i trattati di Roma. Dobbiamo domandarci, anzitutto, qual'è stato il ruolo di Colombo in questo negoziato. Occorre fare una premessa: il negoziato per il Mercato comune e per l'Euratom fu tenuto in mano dal Ministero degli Affari esteri. La delegazione italiana era composta da funzionari di quel Ministero nelle persone di Roberto Ducci e Franco Bobba, e da alcuni esperti ed era presieduta dal sottosegretario agli Esteri che in un primo tempo fu Lodovico Benvenuti, poi Vittorio Badini Confalonieri. Alle conferenze internazionali che si svolsero a livello di ministri, partecipò sempre Gaetano Martino; mentre alle riunioni del comitato interministeriale, che si tenevano a Roma per monitorare il lavoro che la delegazione faceva a Bruxelles, partecipavano dei funzionari ed erano presiedute dal sottosegretario agli Esteri. Questo negoziato si svolse per molti mesi, da noi come in altri paesi, nel disinteresse della politica perché era considerato molto improbabile che esso potesse concludersi in modo soddisfacente.

Fu soltanto dopo la crisi di Suez, nell'autunno del '56, che il negoziato si avviò ad essere conclusivo, perché la delegazione francese divenne più positiva grazie all'appoggio tedesco e fu chiaro che si sarebbe arrivati alla firma dei trattati. In tutta la fase iniziale c'era stata molta perplessità perché si credeva che la Francia non potesse accettare l'integrazione dei mercati, data la sua economia di tradizione colbertista, abituata ad essere molto protetta e quindi non incline a liberalizzare. E lo stesso Jean Monnet, che era stato l'ispiratore di questo rilancio del processo di integrazione, aveva fatto di tutto per cercare di sganciare l'integrazione sul terreno dell'uso civile dell'energia atomica dal mercato comune e per mandare avanti soltanto il negoziato per l'Euratom, perché temeva che i francesi non avrebbero potuto accettare il trattato sul Mercato comune o che, se l'a-

\* L'articolo riproduce con alcune aggiunte il racconto, fatto a Roma il 27 novembre 2010, da Maria Grazia Melchionni ad Alessandra Peralta, regista di Rai Educational.

MARIA GRAZIA MELCHIONNI

vessero accettato, avrebbero potuto poi fare marcia indietro. Basti pensare che quando furono firmati i trattati, il 25 marzo 1957, e a Roma si brindava, a Parigi Monnet e la sua piccola *équipe* già lavoravano a preparare la ratifica da parte dell'Assemblea nazionale. L'attenzione per il negoziato da parte dei politici era aumentata quando il negoziato era entrato nella fase conclusiva. Funzionari del Ministero dell'Agricoltura facevano la spola tra Bruxelles e Roma e Colombo stesso scrisse un articolo, nel dicembre del '56, in cui riassunse quelle che erano state le esperienze di collaborazione europea nel campo dell'agricoltura e manifestò la sua idea di Europa, frutto di convinzione intellettuale e dell'impressione che aveva destato in lui la reazione di Alcide De Gasperi alla caduta della Comunità europea di difesa (Ced). Egli parlò di «unità economica e politica, che fanno dell'Europa un fattore permanente dell'equilibrio mondiale e della pace tra le nazioni», e quindi espose molto chiaramente quella che era la finalità del processo di integrazione in atto, la finalità politica e l'obiettivo della pace. Ed espresse un altro concetto interessante, quello che l'integrazione andava vista nel suo complesso. Era importante che fosse vista in questo modo perché le differenze avrebbero potuto trovare una compensazione proprio giocando sui diversi settori, cioè disse: «Occorre consentire un'adeguata compensazione dei vantaggi e degli svantaggi derivanti a ciascun paese dal processo di integrazione. Solo un'integrazione generale, che non riguardi solo un settore ma vari settori, può portare questa compensazione». Io vedo anche in questo concetto adombrata la prospettiva che se l'interesse economico dell'Italia in campo agricolo avesse dovuto cedere il passo alle necessità di altri paesi, avrebbe però potuto trovare compensazione su altri terreni. Ricordo che l'Italia aveva fatto, in quegli anni, la scelta dello sviluppo industriale, e che la riforma agraria era finalizzata anche a quella prospettiva. Comunque il trattato non definì i caratteri della politica agricola comune, ma i principi generali e gli orientamenti; e la politica agricola fu negoziata successivamente, durante il periodo transitorio. Fu quella la fase in cui Colombo svolse un ruolo molto importante.

### **I tre negoziati agricoli**

Il primo momento in cui Colombo svolse un ruolo importante in campo agricolo fu il negoziato del dicembre '59, il famoso negoziato sulla lista G, una lista di prodotti difficili sulla quale c'erano già state grandi discussioni e gravi contrasti. Lì si trattava di integrare la lista G – era stato, infatti, previsto dal trattato che ci fosse una successiva integrazione della lista G –; poi bisognava anche mettersi d'accordo sulla tariffa comune da offrire in sede Gatt, si trattava cioè di concordare la tariffa esterna comune per quei prodotti le cui tariffe esterne variavano fortemente da paese a paese. Fu, per chi lo seguì, un negoziato terribile, con Spaak che piangeva per il dazio sul whisky. Questo negoziato fu presieduto da Colombo, si svolse nel Ministero degli Esteri che era alla Farnesina appena inaugurata, mentre il ministro degli Esteri era Giuseppe Pella. La conferenza, però, fu presieduta da Colombo, che era ministro del Commercio estero e aveva una delega per le questioni comunitarie.

Emilio Colombo: aspetti del pensiero e momenti dell'azione politica europea

Il secondo negoziato importante fu quello del dicembre '62 per il regolamento del mercato agricolo, anche questo un negoziato difficile, noto per le maratone notturne, che si concludevano finanche alle 8 del mattino. Un negoziato particolarmente difficile per l'Italia, che era in una posizione isolata perché il mercato agricolo per l'Italia significava prodotti ortofrutticoli, mentre per gli altri era soprattutto il mercato di cereali, carne e latte.

Si era nella prima fase di attuazione della politica agricola comune (Pac), un evento veramente straordinario, rivoluzionario perché le tradizioni agricole dei paesi europei erano lontane l'una dall'altra e in particolare la posizione dell'Italia era una posizione di debolezza. Me ne parlò molto l'ambasciatore Cesidio Guazzaroni, che partecipò a quel negoziato. In una lunga intervista del 1986 mi raccontò che per arrivare a conclusione ci furono ben 45 riunioni ministeriali, alle quali partecipavano delegazioni molto numerose e che si prolungavano sino alle quattro del mattino ed oltre. Qual'era la posizione italiana? Avevamo interessi diversi da quelli degli altri e la delegazione si trovava stretta dalla necessità di andare avanti politicamente. La Francia del generale Charles de Gaulle teneva molto ad attuare la politica agricola per ragioni sociali e politiche anzitutto, e quindi concludere significava agganciare la Francia al processo di integrazione e consolidare la sua presenza all'interno del mercato comune. De Gaulle, che era arrivato al potere nel 1958, era stato critico nei confronti delle iniziative europeiste degli anni precedenti, le aveva avversate, ed aveva accettato il mercato comune come occasione per modernizzare la Francia e non perché fosse sovra-nazionalista nel senso in cui lo erano stati i Padri fondatori. Era, quindi, necessario essere conclusivi su questo aspetto. D'altra parte c'erano degli interessi italiani da tutelare. La delegazione si muoveva in quel negoziato con un piede sull'acceleratore e un piede sul freno. Si diceva che bisognava creare un fondo di orientamento e di garanzia e quindi c'era il problema del finanziamento di questo fondo, che per la parte relativa all'orientamento sarebbe andata alle strutture agricole e per la parte relativa alla garanzie sarebbe andata a favore delle produzioni. Per aumentare questo fondo, accanto ai versamenti diretti si introducevano i prelievi sulle importazioni di prodotti agricoli, quindi c'era il problema della destinazione dei prelievi, di definire quali sarebbero andati ai due campi, e c'era il problema di graduare questi prelievi. I francesi volevano che i prelievi andassero tutti alle produzioni ed erano irremovibili, perché con i benefici che essi avrebbero tratto dalla politica agricola comune intendevano finanziare anche spese militari, fra le quali la bomba atomica che avevano in costruzione. Nella fase conclusiva ci fu un incontro a quattro – Couve de Murville, Colombo, Clappier e Guazzaroni – nel corso del quale fu trovata una possibilità di accordo su queste linee: il regime finanziario della Pac sarebbe durato tre anni ed al terzo anno sarebbe stato sottoposto ad un riesame severo. Se fossero emerse conseguenze negative, ciò che proveniva dai prelievi non sarebbe andato più tutto in restituzioni, ma sarebbe andato al Fondo europeo di orientamento e di garanzia per l'agricoltura (Feoga), dovendo servire per interventi correttivi.

MARIA GRAZIA MELCHIONNI

La formula da proporre in Consiglio dei ministri fu elaborata la sera stessa da Guazzaroni e da Colombo. Nell'intervista Guazzaroni disse:

«Con il ministro Colombo, in una stanzetta dell'Ambasciata d'Italia, abbiamo completato una formula di compromesso – di graduazione dei versamenti e di gestione dei prelievi nell'arco di un triennio e per la revisione della stessa al termine del triennio – che fu accettata e introdotta nel regolamento n. 25».

Il risultato conseguito dalla delegazione italiana nel gennaio del '62 non era un gran che, effettivamente, però era giustificato dal fatto che il compromesso italiano aveva favorito l'accordo franco-tedesco, quindi era stato realizzato l'obiettivo politico di giungere al risultato conclusivo e con ciò di garantire la partecipazione francese. E poi, francamente, allora si pensava che l'apertura dei mercati agricoli avrebbe favorito l'agricoltura italiana perché eravamo produttori quasi esclusivi in un certo settore, mentre poi anche altri cominciarono a produrre ortofrutticoli. Non solo, ma gli effetti negativi di questo regolamento per l'Italia si fecero sentire con le condizioni di vita che ci furono in Italia per effetto del *boom* economico e del maggiore benessere, perché cambiarono i consumi. Gli italiani cominciarono a consumare più carne, più latte, a mangiare di più, e ciò fece aumentare la nostra importazione di prodotti agricoli e fece aumentare l'onere dei prelievi che gravavano sull'Italia. Con il passare degli anni, la necessità di rivedere quel regolamento si fece sentire.

Arrivammo così all'altro negoziato agricolo importante, cui partecipò anche Aldo Moro, che si svolse tra l'ottobre del '69 ed il gennaio del 1970. Questo negoziato doveva attuare il finanziamento definitivo della Comunità con passaggio dal regime dei contributi a quello delle risorse proprie per finanziare il bilancio. E lì Colombo condusse un negoziato dal quale la situazione italiana uscì riequilibrata. Fu anche questo un negoziato molto difficile, che gestì Colombo il quale aveva la conoscenza dei *dossiers* e l'esperienza dei negoziati precedenti. Con la sua autorità politica Moro diede la spallata finale quando, al termine di tre giorni di discussione – anche qui è stato un diplomatico presente al confronto che mi ha raccontato la scena –, durante i quali egli aveva sempre taciuto, con quella sua mutria imperturbabile, improvvisamente chiese la parola e con grande vigore, nello stupore di tutti gli astanti, riepilogò la situazione dicendo:

«Noi pensavamo di dover concludere per ragioni politiche prima della fine dell'anno; ma se per un problema tecnico, una variazione al bilancio di un paese membro per il 1970, non ci si può accordare, allora sospendiamo i lavori e aggiorniamoci al nuovo anno».

La presa di posizione di Moro inchiodò i francesi, Valéry Giscard d'Estaing e Maurice Schumann, che volevano concludere il negoziato agricolo entro la fine dell'anno, prima che si aprisse quello con la Gran Bretagna per il suo ingresso nella Comunità, e si trovarono costretti a modificare il loro bilancio per il 1970. Il negoziato si chiuse con un importante riequilibrio della partecipazione italiana al bilancio. In aggiunta furono approvati anche due regolamenti, sul vino e sul tabacco, di preminente interesse italiano.

Emilio Colombo: aspetti del pensiero e momenti dell'azione politica europea

### La crisi della sedia vuota

La crisi della sedia vuota si sviluppò fra il luglio del '65 e il gennaio del '66. Fu innescata dal fatto che si era alla fine della seconda fase del periodo transitorio di attuazione del mercato comune e che, con l'inizio della terza fase (gennaio '66), le decisioni del Consiglio avrebbero dovuto essere prese a maggioranza. Tutti volevano che ciò avvenisse in questi termini, perché così era scritto nel trattato. Solo de Gaulle non lo voleva perché sarebbe stato accettare una diminuzione della sovranità nazionale, e aveva cercato di porre rimedio a questa prospettiva anche precedentemente, con la proposta dell'unione politica che però non era arrivata a conclusione. Quindi colse un pretesto per andarsene, per bloccare la situazione. Il pretesto furono le proposte che la Commissione fece di regolare il finanziamento della Pac con risorse proprie e di introdurre contestualmente un aumento dei poteri del Parlamento e della Commissione. Walter Hallstein commise anche l'errore di sottoporre questo pacchetto prima al Parlamento che non al Consiglio.

Sulle proposte della Commissione si aprì la discussione in seno al Consiglio dei ministri. Notare che esse erano state discusse in una riunione del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa di Jean Monnet alla quale Colombo non aveva potuto partecipare ma sulla quale aveva chiesto informazioni a Monnet. Si svolse, dunque, la riunione del Consiglio dei ministri, alla quale per la Francia partecipava Maurice Couve de Murville. Questi, di fronte alla difficoltà di trovare una soluzione sugli argomenti all'ordine del giorno, sospese la seduta e non l'aggiornò. Da quel momento, alle riunioni a livello più alto, i francesi furono assenti; ma la sedia dei francesi non fu sempre vuota, perché in qualche altra commissione, a più basso livello, in verità i francesi furono presenti. Hallstein aveva pensato di poter approfittare, per fare questo *pressing* sulla delegazione francese, del fatto che de Gaulle si trovava alla vigilia di una elezione presidenziale, quindi in un momento di debolezza del suo potere; ma proprio per questo de Gaulle non volle assolutamente riprendere il negoziato se non dopo le elezioni che lo riconfermarono, seppure con una maggioranza minore di quella precedente.

Nel secondo semestre del '65 la Presidenza di turno era italiana. Colombo aveva la responsabilità politica di trovare una soluzione alla crisi molto grave che si era aperta. Che cosa avrebbe potuto essere il processo di integrazione senza la Francia? Così cominciò a negoziare con alcuni esponenti della delegazione francese: incontrò Valéry Giscard d'Estaing a Washington, Couve de Murville a Roma, dove questi era giunto per partecipare alla cerimonia di chiusura del Concilio vaticano II (8 dicembre 1965). L'accordo con cui Colombo riuscì a favorire il ritorno della delegazione francese ad un Consiglio fu fatto al Ministero del Tesoro. I francesi chiedevano che il Trattato fosse modificato, per escludere il passaggio al voto a maggioranza. Il compromesso ipotizzato fu che il Trattato sarebbe rimasto integro, ma si sarebbe trovata una formula per salvaguardare l'interesse nazionale nelle questioni importanti. Ci fu un'ultima discussione su dove doveva tenersi questo Consiglio. In un primo tempo si disse Bruxelles, poi – de

MARIA GRAZIA MELCHIONNI

Gaulle non voleva assolutamente Bruxelles – che il Consiglio si sarebbe tenuto a Lussemburgo. A questo punto, nel gennaio del '66, la Presidenza del Consiglio non era più italiana ma del lussemburghese Pierre Werner; però bisogna dire che tutti, a cominciare da Paul-Henri Spaak, che nelle sue memorie tesse un grande elogio del presidente italiano, riconoscono l'importanza del ruolo svolto da Colombo in tutta questa vicenda, compreso il suo epilogo. Esso risulta anche molto evidente da uno scambio intervenuto fra Colombo e Monnet alla vigilia della riunione di Lussemburgo. Colombo chiese a Monnet, tramite l'ambasciatore Bruno Bottai, che cosa pensava delle questioni che sarebbero state all'ordine del giorno nella riunione di Lussemburgo. Monnet rispose con una lettera nella quale diceva, in sostanza, che bisognava mostrare fermezza e moderazione. Fermezza nel senso che ciò che era stato firmato doveva rimanere, che cioè non bisognava toccare i trattati; moderazione nel senso che bisognava andare incontro alle esigenze francesi e trovare una soluzione pragmatica. E aggiunse che non ci doveva essere vittoria per nessuno, non ci dovevano essere né vinti né vincitori. Queste furono proprio le linee sulle quali fu fatto poi l'accordo di Lussemburgo.

L'accordo non incise sui trattati, che non vennero modificati. C'era una parte che riguardava la Commissione, perché naturalmente, con l'occasione, de Gaulle tirò fuori tutto ciò che non gradiva, a cominciare dal modo che aveva Hallstein di gestire la Commissione europea come fosse il governo dell'Europa, con tutte le prerogative anche protocollari di cui un governo poteva godere. Quindi c'era una parte che riguardava le relazioni tra Commissione e Consiglio e poi una parte che riguardava la procedura di voto a maggioranza.

Qui si diceva che, per le questioni riguardanti un supremo interesse per uno Stato, occorreva continuare a negoziare cercando l'accordo: per un tempo sufficientemente ampio, secondo cinque dei paesi membri, mentre per uno, la Francia, il negoziato doveva procedere a lungo fino a giungere ad un accordo. Il compromesso si chiudeva, quindi, su un disaccordo, che però riguarda una procedura concordata, e non si parlava di una modifica del trattato. Secondo Monnet, l'accordo avrebbe dovuto essere fatto *pro tempore*, cioè si sarebbe dovuto indicare il periodo entro il quale le cose sarebbero dovute andare in questo modo, cioè attraverso questo continuo negoziato.

Nella sua lettera Monnet introdusse anche un'altra questione. Avendo saputo da Couve de Murville, che di tanto in tanto andava ad incontrarlo in Avenue Foch dov'era la sede del Comitato d'azione, che de Gaulle intendeva chiedere la testa del presidente della Commissione, Monnet scrisse a Colombo che la questione delle persone, relativa a quella della fusione degli esecutivi comunitari, non era all'ordine del giorno, però poteva darsi che nelle sue conversazioni Colombo si sarebbe trovato a trattarla. Ebbene, in tal caso, a suo avviso non sarebbe stato accettabile che la nomina della Commissione unica fosse usata come un'occasione per sacrificare Hallstein, per fare di Hallstein il capro espiatorio della crisi. Bisognava assolutamente evitare una tale spiacevolezza, separando con un intervallo di tempo la soluzione della crisi dalla nomina della nuova

Emilio Colombo: aspetti del pensiero e momenti dell'azione politica europea

Commissione, in modo da non fare apparire la sostituzione di una nuova personalità alla testa della Commissione come una penalizzazione di Hallstein all'indomani della crisi. Fu così che avvenne, grazie al fatto che Colombo effettivamente parlò la sera prima della riunione con Couve de Murville. Lo prese da parte, gli disse di aver saputo dell'intenzione francese, gli annunciò che, se avesse fatto una proposta pubblica, in pieno Consiglio, nel senso desiderato da de Gaulle, egli per volontà del governo italiano, avrebbe votato contro, e riuscì con ciò ad evitare che si decidesse sul punto. L'entrata in vigore della Commissione unica venne ritardata anche al fine di far attuare le decisioni prese da coloro che avevano la pratica dei fatti immediatamente precedenti, anziché demandare questo delicato passaggio ad una Commissione nuova, che sarebbe stata alle prese con tanti problemi di insediamento.

### Jean Monnet

Questa dei rapporti tra Colombo e Monnet è una pagina particolare, molto interessante. I primi accenni che ho trovato di contatti tra i due risalgono al 1962. Colombo, infatti, non figura tra gli italiani che entrarono a far parte del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa quando il Comitato fu inventato da Monnet, nella fase di rilancio del processo d'integrazione che coincise con un momento delicato di passaggio nella sua situazione personale. Nel '55 il governo francese non era intenzionato a rinnovare la sua nomina alla Presidenza dell'Alta autorità della Ceca e Monnet stesso, dopo il fallimento della Ced, riteneva necessario svolgere un'azione dall'esterno, non da una sede ufficiale, per rimediare agli errori che erano stati commessi. Quali erano stati gli errori all'epoca della Ced? Scegliere un obiettivo inadatto quale l'integrazione degli eserciti, non preparare adeguatamente il consenso alla nuova iniziativa e non preoccuparsi di quello che sarebbe stato il momento decisivo, la ratifica dell'accordo. Il Comitato Monnet nacque proprio allo scopo di effettuare una *relance* del processo d'integrazione evitando tali errori. Esso era un organismo privato, composto da un lato da una piccola *leadership*, alla testa del quale c'era Monnet, che aveva il compito di ovviare agli inconvenienti che si erano verificati in occasione della Ced; dall'altro ne facevano parte i rappresentanti più autorevoli dei partiti politici e dei sindacati dei paesi membri della Ceca purché appartenenti alle aree di governo e non ostili al progetto integrazionista. Quindi non ne facevano parte i comunisti, né i gaullisti, né altre forze che avevano avversato la Ceca. Monnet voleva che questi organismi fossero rappresentati nel Comitato ai livelli più alti, cioè a livello di segretari politici dei partiti e di segretari generali dei sindacati. Quindi, all'inizio Colombo non ne fece parte, ma per la Democrazia cristiana ne faceva parte Amintore Fanfani come segretario del partito. La rosa dei partecipanti democristiani si allargò quando avvenne la fusione dei due partiti socialisti italiani, Psi e Psdi, che fece raddoppiare la rappresentanza dei socialisti italiani in seno al Comitato, per cui Mariano Rumor protestò presso Monnet:

«Non ha senso – disse – che i socialisti siano molti più di noi, siano più rappresentati nel Comitato di altri».

MARIA GRAZIA MELCHIONNI

Comunque, anche quando non faceva ancora parte del Comitato, Colombo ebbe rapporti epistolari e scambi di visite con Monnet.

Chi fungeva spesso da tramite fra i due era l'ambasciatore Bottai, grande e fedele amico di Emilio Colombo. Era lui quello che con la sua Cinquecento andava a prendere Monnet all'aeroporto e lo accompagnava agli incontri politici, perché nell'Italia di allora si facevano le cose anche in questo modo un po' domestico. Nacque e si sviluppò subito una grande amicizia tra Monnet e Colombo. Avendo visto con attenzione la corrispondenza che Monnet intratteneva con altri membri del Comitato, italiani e non, posso dire che c'era una differenza di tono, una differenza di calore.

Monnet attribuiva una grande importanza al *volet* italiano nel suo Comitato, tant'è vero che veniva quasi sempre lui personalmente a Roma. Qualche volta mandava il segretario generale del Comitato, Jacques Van Helmont, ma per lo più veniva lui, circa quattro volte all'anno. Attribuiva importanza al nostro paese perché riteneva fosse cruciale per l'integrazione dei Sei che l'Italia non si discostasse dalla coppia franco-tedesca, che non si ponesse alla testa dei piccoli paesi contro la coppia franco-tedesca perché in quel caso la compagine si sarebbe sbandata. Ci sono, nelle lettere tra Colombo e Monnet, dei passaggi molto interessanti. C'era una grande differenza di età tra i due e Colombo vedeva in Monnet il suo Virgilio, come suggerisce il fatto che in una lettera lo chiamasse «guida a quanti credono nell'ideale europeo». Le loro lettere si chiudono sempre con delle espressioni di affetto e devozione particolari.

C'è un episodio significativo che accadde nel '68, in occasione dell'attribuzione a Colombo del premio Schuman. A Monnet venne chiesto di essere lui a conferire la medaglia a Colombo. Però glielo dissero molto tardi, quando aveva già programmato un viaggio che lo avrebbe portato a Londra e a Washington, dove soprattutto aveva appuntamenti importanti. Quindi Monnet era dispiaciuto e scrisse a Colombo:

«Voi sapete come io vorrei essere a Metz per l'occasione, per rimettervi questa medaglia io stesso, ma non posso assicurare la mia presenza, farò però il possibile per essere al vostro fianco quel giorno».

Ma non vi riuscì e allora mandò un telegramma al sindaco di Metz, in cui scrisse: «Vi prego di fare i miei complimenti a Colombo, nessuno più di lui ha contribuito alla costruzione dell'Europa», il che significa, secondo me, proprio questo: Colombo è stato l'uomo che ha tenuto l'Italia nella posizione che ha reso coesa la Comunità, è stato colui che ha compreso e interpretato il ruolo cruciale dell'Italia.

### **La Presidenza della Commissione al più assiduo negoziatore europeo?**

Arriviamo, quindi, al concetto della continuità della politica europea dell'Italia, sia dei governi di centro che di quelli di centro-sinistra, durante tutto il periodo storico della prima Repubblica. Continuità della politica europea ma

Emilio Colombo: aspetti del pensiero e momenti dell'azione politica europea

anche della politica atlantica, data la inscindibilità del binomio atlantismo e europeismo per l'Italia, inscindibilità che è stata costantemente tenuta presente da tutti e della quale è stato l'interprete principale per un lungo periodo Emilio Colombo. Posso citare alcune interviste in cui anche persone appartenenti a diverso schieramento politico esposero questo concetto chiaramente. Antonio Giolitti, ad esempio, disse:

«Io ho partecipato a tutti i negoziati per la formazione di un governo di centro-sinistra e non ricordo che si sia parlato mai di Cee. Della Cee si occupava Emilio Colombo, un uomo di governo che si sapeva che un paio di volte al mese prendeva un aereo per Bruxelles. A noi non interessava, sapevamo che rappresentava l'Italia, speravamo che non facesse grossi errori, tutto qua. Questo l'ho sentito dire anche da tutti i presidenti del Consiglio. Ricordo che Aldo Moro diceva: "Di questo si occupa Emilio Colombo, è inutile che ne parliamo"».

Colombo aveva fatto molti negoziati e proprio per la sua esperienza sul terreno europeo era incaricato di trattare tutti gli affari europei, anche se non rientravano nella competenza del Ministero che lui aveva in quel momento.

Aride Rossi, segretario della Uil, intervistato da Eleonora Guasconi disse che a Bruxelles Colombo era considerato l'esponente più indicato a rappresentare l'Italia nelle riunioni perché era un uomo molto pacato, molto calmo, che studiava i documenti. E spesso invocavano la sua presenza anche per questioni che non riguardavano il settore o un problema di sua competenza, proprio per questa continuità di rapporti che lui aveva da tempo con l'ambiente europeo.

A proposito dell'epilogo della crisi della sedia vuota e del ruolo di Colombo in tutta la vicenda che è riconosciuto da molti, c'è anche una testimonianza di Gaetano Stammati, che fu alto funzionario in diversi Ministeri economici, fece parte del Comitato economico e sociale, fu ragioniere dello Stato ecc.. In una intervista con me Stammati raccontò di aver appreso dall'ambasciatore Egidio Ortona che in quella seduta Colombo aveva dominato tutta la situazione e poi accennò ad un altro fatto importante, cioè al fatto che poco dopo a Colombo venne offerta la Presidenza della Commissione europea. Disse Stammati: «Egli fu molto esitante, poi finì con il rimanere in Italia per la politica attiva». Di questa offerta della Presidenza c'è anche un riscontro nell'archivio di Monnet, dove anzitutto si trova traccia di un incontro di Bottai con Van Helmont durante il quale Bottai chiese qualche informazione di più su certe notizie che si avevano circa un pensiero di Monnet che riguardava la Presidenza, le persone e gli italiani. Poi c'è una lettera di Colombo a Monnet.

L'idea di una Presidenza Colombo della Commissione circolò nel '66. Era un'idea di Monnet, il quale ne scrisse a Colombo che si scusò di rifiutare adducendo due motivi: non solo che aveva delle responsabilità nel paese che non poteva lasciare, ma soprattutto che pensava di poter essere più utile alla causa europea mantenendo il suo ruolo di attore per l'Italia nelle cose europee, che non trasferendosi alla testa della Commissione.

Nel gennaio 1972 Colombo era primo ministro e Moro ministro degli Esteri, e il trattato di adesione della Gran Bretagna alla Cee fu firmato a Bruxelles da

MARIA GRAZIA MELCHIONNI

loro due. L'evento, fortemente voluto dai politici italiani, era nei voti del governo americano e questo conferma la sintonia che esisteva fra Roma e Washington. Direi che è anche interessante il fatto che gli Stati Uniti nel '75 favorirono la partecipazione dell'Italia al G6, perché i francesi preferivano il G5 (Francia, Stati Uniti, Germania, Gran Bretagna, Giappone). Fu con l'aiuto degli Stati Uniti e dei tedeschi che l'Italia entrò a far parte del G6. Infatti i rapporti molto buoni l'Italia li ebbe anche con i tedeschi. Sappiamo delle amicizie di Colombo con alcuni statisti tedeschi. Nelle relazioni internazionali contano i rapporti di fiducia e di stima reciproca fra le persone che decidono, perché il buon esito degli affari dipende dalla credibilità che le persone hanno e dalla fiducia che ispirano.

### **La Presidenza del Parlamento europeo**

Anche quella dell'elezione di Colombo alla Presidenza del Parlamento europeo è una storia interessante. Si era ancora nel quadro del Parlamento non eletto. Il Parlamento, come sappiamo, fu eletto per la prima volta nel '79. La decisione di approdare all'elezione venne presa nel '75, mentre l'elezione di Colombo a presidente del Parlamento europeo avvenne nel '77. Come avvenne e perché? Di questo ha scritto recentemente Pascal Fontaine, in una grossa storia del gruppo democratico cristiano e del partito popolare europeo nel Parlamento europeo. Che cosa succedeva? Succedeva che le presidenze erano appannaggio dei socialisti o dei liberali o dei gaullisti, i quali si erano accordati per passarsela l'uno con l'altro. Votavano compatti e a turno presentavano i loro candidati. Un giovane parlamentare che sarebbe poco dopo diventato presidente del gruppo democratico cristiano, il tedesco Egon Klepsch, decise di sventare la combinazione ma aveva bisogno di un candidato prestigioso, di qualcuno intorno al quale fosse possibile coagulare una maggioranza in grado di battere l'altro candidato, che era un irlandese. Quindi chiese a Colombo di essere questo personaggio. Colombo era molto ascoltato in Parlamento. Tutti dicono che i suoi discorsi si capivano, al di là della traduzione simultanea, perché parlava molto lentamente e non solo le interpreti avevano la possibilità di capire bene, ma anche altri riuscivano a comprendere l'italiano perché, ad un livello di cultura alto quale esisteva in quel Parlamento, la lingua italiana era una lingua conosciuta, quanto meno come conoscenza passiva. Colombo venne eletto alla terza votazione con 7 o 8 voti più dell'irlandese. Perché venne eletto? Perché si pensò che, essendo conosciuto in campo internazionale, la sua presenza avrebbe giovato al prestigio del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo era, infatti, alla ricerca di maggior prestigio e di maggior potere. Come presidente del Parlamento europeo Colombo fu rieletto altre due volte, mentre la regola era di non superare le due Presidenze. Lui ne fece anche una terza e, quindi, fu quello che traghettò il Parlamento non eletto verso il Parlamento eletto. Dopo di lui ci furono Louise Weiss, la decana, e poi Simone Weil. Nel 1979 Colombo fu eletto al Parlamento europeo con una maggioranza strabiliante di 860.000 voti e poi fu rieletto per il periodo '89-'92.

Era presidente, nel '79, quando morì Monnet e apprendiamo da Pascal Fontaine che fu lui che propose subito al Parlamento europeo di acquistare la casa

Emilio Colombo: aspetti del pensiero e momenti dell'azione politica europea

di Monnet a Houjarray per farne un museo, perché era la casa in cui era stata concepita la dichiarazione Schuman e quindi meritava l'onore di diventare un museo dell'Europa, uno dei pochi musei dell'Europa.

### **L'atto Colombo-Genscher**

Gli anni '70 erano stati molto difficili per la Comunità: diverse crisi finanziarie, petrolifere, guerre nel Mediterraneo. In quel periodo si parlava di Europa in perdita di velocità, di *Europe en perte de vitesse*. Si parlava anche di europessimismo e di euroscetticismo dopo l'avvento di Margaret Thatcher al potere in Gran Bretagna. L'allargamento a Nord aveva creato qualche problema, e il processo di integrazione appariva bloccato, in difficoltà; ma soprattutto si era rimasti fermi sugli sviluppi politici, che Colombo considerava essenziali. C'è una frase in un suo discorso pronunciato in occasione del quarantesimo anniversario dei trattati di Roma:

«La lezione che la storia ci consegna è che non esistono fatti economici, emergenze monetarie, interessi finanziari in grado da soli di dare impulso a interi cicli di civiltà. Sono sempre la politica e la sua vena progettuale che muovono la storia».

Questa frase spiega l'attenzione di Colombo per sviluppi politici nell'integrazione europea, sviluppi politici come motore. C'era anche il problema dell'identità politica dell'Europa che si era cercato di bandire, nel senso di farne un bando, con la dichiarazione di Copenaghen, nel '73. Però bisognava riempire di contenuti questo concetto dell'identità politica europea, di cui si parlava tanto. E fu in questo quadro di stanchezza – erano gli anni in cui si pensava di introdurre anche una spinta dal basso, *Europe from below*, una spinta dai cittadini proprio per rianimare una strada che si andava illanguidendo – che Colombo, in un discorso fatto a Firenze all'Associazione dei Comuni di Europa, prospettò l'idea dell'Europa su un terreno istituzionale, proponendo di fare qualcosa per smuovere la politica europea.

Si accorse poco dopo che un discorso simile veniva fatto in Germania dal suo omologo, che era Hans Dietrich Genscher; allora ci furono contatti fra di loro che li portarono ad elaborare congiuntamente una proposta, presentata al Parlamento europeo sotto forma di dichiarazione il 18 novembre dell'81. Parallelamente agli sviluppi di questa iniziativa di rilancio italo-tedesca – che avveniva a livello di governi e che era stata presentata al Parlamento, ma era destinata a essere gestita in sede di Consiglio, a livello di ministri –, parallelamente ad essa era in atto un'altra iniziativa, quella di Altiero Spinelli al Parlamento europeo, al Parlamento neo-eletto. Nacque un certo contrasto tra queste due linee d'azione, soprattutto da parte di Spinelli che aveva una preconcepita diffidenza nei confronti di ciò che si svolgeva a livello diplomatico, a livello di governo; era quasi una sua idea fissa, dopo il fallimento della Ced che egli imputava alle cancellerie. Invece da parte dei governi si considerava l'iniziativa parlamentare molto preliminare rispetto ad un risultato politico vero e proprio, perché le trasformazioni avvengono sulla base di

MARIA GRAZIA MELCHIONNI

accordi internazionali presi in sede diplomatica e approvati prima dai governi e poi dai Parlamenti nazionali. Le due strade non si elisero, ma comunque non si fusero: vennero percorse separatamente ed ebbero due esiti diversi. Il progetto spinelliano si concluse con l'approvazione da parte del Parlamento europeo, dopo un *iter* molto lungo, nell'84 e poi morì lì, perché la soluzione prospettata da Spinelli per l'attuazione del suo progetto di trattato sull'Unione europea era impraticabile; mentre l'atto Colombo-Genscher sfociò, anch'esso con un *iter* molto lungo, nella dichiarazione di Stoccarda dell'83, un'enunciazione che toccava la revisione delle istituzioni e che ebbe uno sbocco concreto nell'atto unico. Tutt'e due le iniziative produssero effetti sull'atto unico, sia la dichiarazione di Stoccarda che il progetto di trattato spinelliano, ma in modo diverso. La dichiarazione di Stoccarda perché tenne viva l'istanza in sede di Consiglio dei ministri, e quindi ne permise una ripresa in quella sede; il progetto spinelliano perché ne tennero conto in Italia i socialisti, al governo con Bettino Craxi, e anche Giulio Andreotti, che operarono per l'atto unico.

### **La dichiarazione di Venezia sul Medio Oriente**

Alla dichiarazione sul Medio Oriente pronunciata a Venezia il 13 giugno 1980, della quale fu l'artefice, Colombo tiene molto. In quel tempo egli era ministro degli Esteri con Francesco Cossiga ed era reduce da due momenti importanti, cioè da uno era reduce, dell'altro invece si stava occupando. L'evento dal quale era reduce era l'accordo per la revisione del contributo britannico al bilancio della Comunità che la Gran Bretagna chiedeva da tempo, asserendo di pagare molto e di ricevere poco in cambio. L'accordo, molto difficile, era stato ottenuto dopo un negoziato che si era concluso alle 8 del mattino, ma positivamente. Nel frattempo, c'era anche in discussione l'accordo con il Parlamento europeo, che per la prima volta nella sua storia aveva bocciato il bilancio della Comunità. Questo accordo fu fatto nel giugno dai ministri del Bilancio, però Colombo, che era presidente di turno della Comunità, intervenne molto durante l'*iter* del negoziato e, quindi, giocò un ruolo. Avrebbe voluto essere lui a concludere questo accordo, che purtroppo fu fatto dai ministri del Bilancio, lui però era intervenuto a favorirlo.

La dichiarazione di Venezia riguardante il Medio Oriente fu una presa di posizione forte, un'affermazione di interesse dell'Europa per una questione internazionale importante per la pace, una questione che la riguardava da vicino perché il Mediterraneo non poteva non essere considerato dall'Europa una sua area di interesse vitale. La dichiarazione era fortemente anticipatrice di certe posizioni politiche, anzi rappresentava una visione presbite delle possibilità di soluzione della questione, perché auspicava una soluzione della questione che fosse basata sulla partecipazione di tutte le parti in causa, interessate alla sicurezza in quella regione. Il documento parlava di ritiro di Israele dai territori occupati nel '67, e si preoccupava dello statuto di Gerusalemme e della libertà dei luoghi santi. Era una presa di posizione coraggiosa per quanto riguardava le posizioni di allora di Stati Uniti e Israele, che infatti non reagirono bene all'iniziativa. Israele, per quanto

Emilio Colombo: aspetti del pensiero e momenti dell'azione politica europea

concerneva Gerusalemme, ne proclamò l'annessione poco dopo e poi ci fu l'invasione del Libano nell'82.

Quanto all'atteggiamento degli americani, non risulta che essi fossero pronti per accettare la dichiarazione. Colombo, sempre a Venezia, in occasione del vertice dei sette paesi più industrializzati che si tenne il 22-23 giugno, ne parlò con il segretario di Stato Edmund Muskie, ma la posizione assunta dai nove sulla questione mediorientale non venne discussa ufficialmente. E quando poi Colombo si recò a Washington a presentare la dichiarazione al Senato americano, l'ambiente non si mostrò favorevole ad accettarla. Che la dichiarazione fosse stata opera di Colombo fu riconosciuto da Anwar Sadat, che lo chiamò «padre spirituale della dichiarazione di Venezia». Couve de Murville ha scritto nelle sue memorie, *Le monde en face*: «Il solo esempio di una dichiarazione in cui i nove all'epoca abbiano affermato una politica che aveva un significato e che costituiva una presa di posizione importante, è quella su Venezia», però ha aggiunto che François Mitterrand se ne dissociò subito per problemi di politica interna; e in un altro suo libro di ricordi, *Une politique étrangère*, ha aggiunto di non aver capito come fosse stato possibile attivare una presa politica forte su una questione così calda com'era quella di Venezia.

A commento della visione politica di Colombo, è il caso di sottolineare la sua profonda affinità con la visione di Monnet. Colombo riconosce di essere debitore a Monnet per l'incoraggiamento che ne ha ricevuto – per tutti i suoi membri il Comitato d'azione è stato il luogo di conferma in una fede –, perché non si è sentito solo nel portare avanti un certo disegno e anche per l'ispirazione che ne ha tratto a costruire un'Europa politica, a costruirla gradualmente, con prudenza e senza strappi, tenendo conto dei tanti condizionamenti gravanti sulla costruzione europea. Perché l'Europa è un disegno originale, che si manifesta su un terreno profondamente segnato dalla storia, non è come costruire una realtà politica nuova in un luogo in cui non ci sono precedenti complessi con i quali relazionarsi.



Fondation Jean Monnet pour l'Europe  
Centre de recherches européennes - Université de Lausanne

## Remise de la Médaille d'or de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à

### Emilio Colombo

sénateur à vie et ancien président du Conseil des ministres d'Italie,  
ancien président du Parlement européen

et à  
**Javier Solana**

président du Center for Global Economy and Geopolitics (ESADEgeo),  
ancien haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère  
et de sécurité commune

Vendredi 7 octobre 2011, à 17 heures - Anthropole, auditoire 1031,  
Université de Lausanne, Dorigny

#### PROGRAMME

##### *Ouverture de la cérémonie*

JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES, président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe

##### *Messages*

DOMINIQUES ARLETTAZ, recteur de l'Université de Lausanne

DANIEL BRELAZ, syndic de la Ville de Lausanne

PASCAL BROULIS, président du Conseil d'État du Canton de Vaud

##### *Laudatio*

MICHELINE CALMY-REY, présidente de la Confédération

#### **Remise de la Médaille d'or**

##### *Réponses*

EMILIO COLOMBO, sénateur à vie et ancien président du Conseil des ministres d'Italie,  
ancien président du Parlement européen

JAVIER SOLANA, président du Center for Global Economy and Geopolitics (ESADEgeo),  
ancien haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère  
et de sécurité commune

##### *Allocution*

JOSÉ MANUEL BARROSO, président de la Commission européenne

##### *Perspectives*

JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES, président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe