

## Prove tecniche di progettualità europea Il Piano Stikker e il Piano Mansholt: i due volti dell'europeismo olandese di Giulia Vassallo\*

### *Il Piano Stikker*

Il 15 giugno 1950, da neopresidente del Consiglio dei ministri dell'Oece al posto di Paul-Henri Spaak<sup>1</sup>, Stikker vi presentava il suo "Piano d'azione per l'integrazione economica dell'Europa"<sup>2</sup>. Sicché, pure con una proposta "*een betje koel en bloedeloos*"<sup>3</sup> (un po' fredda e priva di passione), dall'Olanda giungeva la prima iniziativa ufficiale in materia di cooperazione europea<sup>4</sup>.

Nella fattispecie, il numero uno del *Buitenlandse Zaken*, persuaso che la stabilità e la competitività dell'economia europea su scala mondiale potessero

---

\* Il presente contributo è in realtà una parte del quarto capitolo del volume di G. Vassallo, *Gulliver di Lilliput. Il contributo olandese all'integrazione europea (1945-1966)*, attualmente in corso di stampa.

<sup>1</sup> Si riporta l'interessante commento espresso dagli osservatori americani MacBride e Boland circa la designazione di Stikker: "They consider the compromise appointment of Stikker as a step in the right direction but, while liking him personally, described him as leaving the impression of an 'honest businessman' whose experience and personality would possibly not enable him to play an outstanding role". Cfr. *Foreign Relations of the United States, 1950, Western Europe, Volume III, Doc. 337*.

<sup>2</sup> In realtà, i ministri degli Esteri dei paesi membri dell'Oece avevano già ricevuto il testo definitivo il 14 giugno. Cfr. NA, L'Aja, 2.03.01, Arch. AZ/KMP, inv.nr. 2970, *Spierenburg, Brief en nota*, 12.06.1950.

<sup>3</sup> Cfr. A. van Heerikhuizen, "Dirk Stikker. Een ambitieus Europeaan", in Ead., I. de Jong, M. van Montfrans (eds.), *Tweede levens: over personen en personages in de geschiedschrijving en de literatuur*, Vossiuspers UvA, Amsterdam 2010, pp. 153-163, qui p. 160.

<sup>4</sup> Il liberale *Vrij Volk*, celebrando l'importanza della proposta avanzata dal leader del partito di cui era organo ufficiale, enfatizzava il sostegno che l'iniziativa aveva ottenuto da parte del governo nazionale: "Om legendevorming uit de wereld te helpen, kan het geen kwaad er aan te herinneren, dat het geen persoonlijk plan van de heer Stikker is, maar een plan van de Nederlandse regering" (Pensato per aiutare il mondo, si dovrebbe ricordare che non si tratta di un'iniziativa personale di Stikker, ma di un piano del governo olandese). Cfr. "Het plan-Stikker", in *Het Vrije Volk*, 13.06.1950.

essere raggiunte soltanto attraverso una liberalizzazione ad ampio raggio del mercato continentale, proponeva un piano dettagliato per la rimozione delle barriere commerciali, sia tariffarie che non tariffarie, nel maggior numero possibile di settori economici. L'obiettivo di fondo, certo non poco ambizioso, era quello di giungere alla creazione di un mercato unico europeo, costruito sia attraverso la specializzazione della produzione (da realizzare nell'ambito di un processo di armonizzazione delle politiche economiche e finanziarie dei paesi partecipanti), sia mediante una più mirata divisione del lavoro, la quale avrebbe garantito il mantenimento di un elevato livello di impiego<sup>5</sup>.

Nella sua versione definitiva<sup>6</sup>, il piano Stikker faceva riferimento a concetti e strumenti, quali "approccio settoriale" e "fondo di integrazione", divenuti ormai d'uso comune nel gergo degli addetti ai lavori della costruzione europea, proprio a voler sottolineare l'intenzione di porsi al fianco, e non in opposizione, di quanti erano allora impegnati nell'elaborazione di proposte per il rafforzamento della coesione, non solo economica, dell'Europa.

Al metodo monnetiano si ispirava infatti l'approccio "industry-by-industry", cioè l'idea di integrare progressivamente la produzione, a partire dalle industrie per così dire "strategiche"<sup>7</sup> e via via inglobando gli altri settori<sup>8</sup>. La selezione delle industrie sarebbe stata effettuata da speciali comitati di esperti e successivamente approvata dal Consiglio dell'Oece, il quale, in tale occasione, avrebbe votato a maggioranza dei tre quarti, anziché all'unanimità, come di consueto.

Il fondo di integrazione, viceversa, costituiva lo strumento finanziario di supporto al processo di liberalizzazione, poiché avrebbe garantito alle manifatture impegnate nello sforzo di rimozione delle barriere tariffarie i mezzi necessari alla modernizzazione, alla riallocazione della manodopera e agli

---

<sup>5</sup> Cfr. ASDMAE, DGAE, Ambasciata d'Italia in Parigi (1861-1957), b. 478, f. 3, *Appunto*, 11.06.1950, p. 3.

<sup>6</sup> Stikker, in realtà, aveva già presentato all'Oece, nel 1949, una prima versione del suo progetto. Quella del giugno 1950, pertanto, rappresentava, per dirla con Albonetti, "il punto di arrivo di una serie di considerazioni similari che il ministro olandese aveva espresso nell'ambito dell'Oece già da qualche tempo". Cfr. A. Albonetti, *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Milano 1964, p. 80.

<sup>7</sup> Il criterio di selezione delle industrie è ben spiegato da Alan Milward: "beginning 'with the basic industries, agriculture and those processing industries which by their specialization can particularly contribute to Europe's viability and the product of which play an important part in international trade both intra-European and inter-continental'". Cfr. A.S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1984, p. 447.

<sup>8</sup> Cfr. W. Asbeek Brusse, "The Stikker Plan", in R.T. Griffiths, (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe, 1945-1957*, NEHA, Amsterdam 1990, pp. 69-92, qui p. 78.

investimenti<sup>9</sup>. Anche in materia di distribuzione degli aiuti finanziari ai paesi partecipanti il Consiglio avrebbe votato a maggioranza dei tre quarti<sup>10</sup>.

La liberalizzazione, infine, si sarebbe raggiunta in due fasi. Nella prima si prevedeva una riduzione del 25 per cento delle restrizioni quantitative; durante la seconda, oltre a procedere con l'eliminazione del restante 75 per cento, sarebbero state abolite anche le altre barriere commerciali<sup>11</sup>. I paesi "dissidenti" avrebbero avuto facoltà di rimanere al di fuori del processo di integrazione<sup>12</sup>.

*Un "Piano Schuman" per Londra?*

Non che il Piano Stikker brillasse per originalità. L'iniziativa si inseriva infatti nel solco della riflessione coeva sulla cooperazione economica continentale, mentre sul piano del metodo, come accennato, ricalcava più o meno fedelmente il modello settoriale di tipo monnetiano. Del resto, come sottolineato dall'ambasciatore italiano a Londra, Tommaso Gallarati Scotti, lo stesso ministro olandese concepiva il proprio schema come "una specie di 'estensione' del Piano Schuman"<sup>13</sup>, "not co-incidentally" elaborato a ridosso della Dichiarazione del 9 maggio<sup>14</sup>. Dello stesso tenore erano i commenti del delegato britannico al Consiglio dell'Oece, Harry B. Price, il quale definiva l'approccio stikkeriano "comparable to that of the Schuman Plan"<sup>15</sup>.

Anzi, perfino "nella sostanza" l'idea di Stikker appariva piuttosto simile all'iniziativa di Schuman. Stando ai commenti dei diplomatici della Farnesina:

La proposta Schuman dà maggiore risalto alla funzione ed ai poteri della "Alta Autorità". Ma la proposta Stikker non sembra differire nella sostanza. Anzi, mentre l'"Alta Autorità" di Schuman non agirebbe che su un settore con eventuale ricorso al Consiglio dell'O.E.C.E. (a Strasburgo), nella proposta Stikker il Consiglio dell'O.E.C.E. fungerebbe da "Alta Autorità" per tutto l'insieme della economia europea... Ma mentre la proposta Schuman si applicherebbe soltanto al carbone/acciaio, la proposta Stikker condurrebbe alla rapida formazione di una serie di "unioni doganali" per settore, coordinate dall'azione unitaria del Consiglio dell'O.E.C.E. In altre parole, lo Stikker propone, in sostanza, la formazione di una unione doganale europea.<sup>16</sup>

Certo non è da escludere che il funzionario dell'Aja ambisse, pur senza dichiararlo apertamente, a istituire una sorta di unione doganale europea. Ma è vero altresì che non era questo l'unico obiettivo del suo Piano, né il principale.

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Appunto*, 11.06.1950, cit., p. 3.

<sup>11</sup> Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence. The Netherlands' European Policy during the Formative Years of the European Union, 1952-1973*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2009, p. 38.

<sup>12</sup> *Appunto*, 11.06.1950, cit., p. 3.

<sup>13</sup> ASDMAE, AP 1946-1950, f. 30, *Piano Schuman, Atteggiamento belga e olandese*, 13.06.1950.

<sup>14</sup> Cfr. A. Brusse, "The Stikker Plan", cit., p. 78.

<sup>15</sup> Cfr. *ibidem* e Harry B. Price, *The Marshall Plan and Its Meaning*, Ithaca, New York 1955.

<sup>16</sup> *Piano Schuman, Atteggiamento belga e olandese*, 13.06.1950, cit.

Per comprendere ciò era sufficiente tener conto di due elementi essenziali della proposta, ovvero, in primo luogo, del fatto che essa fosse stata concepita e presentata nel quadro dell'Oece e, in secondo luogo, del carattere squisitamente tecnico e pragmatico del suo contenuto. Due aspetti che, da soli, bastavano ad evidenziare che le intenzioni fondamentali di Stikker erano, prima fra tutte, il coinvolgimento del maggior numero possibile di paesi nel processo di integrazione europea – o almeno la garanzia della partecipazione britannica – nonché, in seconda battuta, un perfetto bilanciamento tra le implicazioni sovranazionali del Piano d'azione (che poi si riducevano al solo voto a maggioranza del Consiglio) e l'evidenza immediata dei benefici da esso prospettati<sup>17</sup>.

Detto altrimenti, quanto a quest'ultimo aspetto, l'allora presidente del Consiglio dell'Oece, ma anche la più parte della dirigenza olandese dell'epoca, era persuaso che la prospettiva di un allargamento sia dei settori sottoposti a gestione comune, sia dei paesi coinvolti nel processo di liberalizzazione avrebbe ampiamente giustificato il ridimensionamento dei pur suggestivi contenuti federali promossi dal coevo piano francese, cioè, più nel concreto, la mancata previsione di un organo sovranazionale del tutto inedito, come l'Alta Autorità, incaricato di gestire autonomamente le risorse produttive comuni.

Ciò non significa che Stikker fosse ideologicamente ostile alla sovranazionalità, né che il suo scetticismo nei confronti dell'idea federale (più apparente che reale, secondo le più recenti interpretazioni<sup>18</sup>) fosse pregiudiziale. Viceversa, stando alle sue memorie, il leader del VVD accolse positivamente, e fin dall'inizio, l'idea che "the surrender of sovereignty and the creation of some kind of a federal authority were clearly steps towards the unification of Europe"<sup>19</sup>. Lo scetticismo, semmai, era rivolto ai governi, ritenuti psicologicamente impreparati a rinunciare a una completa autonomia decisionale. Lo si evince anche dal contenuto del discorso pronunciato all'Oece, il 18 aprile 1950:

If we really wish to develop our European cooperation, we shall have voluntarily to relinquish some of our cherished sovereign rights and accept the possibility that decisions can be made on matters of common interest with less than unanimity... [We needed] a new series of political devices to bring our respective governmental systems into harmony with the great technical unification of Europe which is taking place.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> NA, L'Aja, 2.03.01, Arch. AZ/KMP, inv.nr. 2970, *Plan van Actie voor Europese Economische Integratie*, 12.06.1950, p. 1.

<sup>18</sup> Cfr. A. van Heerikhuizen, "Dirk Stikker...", cit., p. 155 e ss.

<sup>19</sup> Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility. A memoir*, Murray, London 1966, p. 184.

<sup>20</sup> Ivi, pp. 184-185.

E da quanto puntualizzato successivamente, ancora nelle memorie:

Whether the system of high authority was the best device was a problem on which I have some doubts.<sup>21</sup>

Detto ciò, e tenendone conto nella valutazione complessiva del piano Stikker, la proposta del ministro olandese si rivela non soltanto intrinsecamente differente dal piano Schuman - il quale era principalmente rivolto alla Francia e alla Germania, o comunque a quella che Stikker definiva una "*kleine Europe*" (piccola Europa), e aveva il suo punto di forza nella creazione di un'Autorità sovranazionale del tutto inedita nella storia europea -, ma prende altresì le distanze dall'insieme della progettualità europea del tempo, la quale rimaneva fortemente incentrata su un'ottica squisitamente continentale.

Il Piano d'azione, in sintesi, può essere considerato il primo programma, se non l'unico, finalizzato a legare indissolubilmente i destini delle economie europea ed anglosassone in un vincolo di cooperazione solido perché liberamente accettato da tutti i partner. E soprattutto accettato dai britannici, la cui acquisizione al percorso collettivo dell'Europa occidentale rappresentava da sempre, per Stikker, un traguardo irrinunciabile, ancorché, realisticamente, con esigue probabilità di attuazione<sup>22</sup>.

Cionondimeno il ministro olandese, il cui sguardo rimaneva pragmaticamente vigile sul presente, cioè su uno scenario mondiale irrimediabilmente dominato dalla Guerra fredda, continuava a ritenere che il sodalizio dell'emisfero occidentale, in quanto essenziale per la sopravvivenza stessa dei governi coinvolti, dovesse essere non soltanto preservato a qualsiasi costo, ma esteso altresì a coprire progressivamente ogni aspetto della vita pubblica. Ragione per cui Stikker giudicava inconcepibile l'idea di una "grande Europa" unita in un vincolo di solidarietà, in materia di difesa e di cooperazione economica, ma separata dalla "piccola Europa" che intraprendeva un percorso autonomo di integrazione sovranazionale. Nell'ottica del leader liberale, viceversa, nell'impegno assunto dagli stati europei in direzione della reciproca convergenza - suggellato dal Patto di Bruxelles e dall'Oece prima, e dalla Nato poi - era implicita l'accettazione matura e consapevole "di tutte le conseguenze del dopoguerra", anche a costo di compromessi a dir poco scomodi<sup>23</sup>. Per meglio precisare, con le parole di Stikker:

---

<sup>21</sup> Ivi, p. 185.

<sup>22</sup> Cfr. N.P. Ludlow, *Dealing with Britain: The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, p. 18.

<sup>23</sup> A. van Heerikhuizen, "Dirk Stikker. Een ambitieus Europeaan", in Ead., I. de Jong, M. van Montfrans (eds.), *Tweede levens: over personen en personages in de geschiedschrijving en de literatuur*, Vossiuspers UvA, Amsterdam 2010, pp. 153-163, qui p. 155.

Without greater integration Western Europe might not be able to withstand, either economically or militarily, the shock of an intensification of the Cold War, whenever world Communism decided to start hostilities. Economic and military reasons, and, even more, political necessity called for European unity. <sup>24</sup>

Ma c'erano anche motivazioni di natura più propriamente nazionale alla base della pervicace perorazione stikkeriana dell'ancoraggio londinese alla locomotiva continentale. La presenza inglese nel contesto di integrazione che si stava formando sotto l'impulso della dichiarazione Schuman, in effetti, rappresentava per l'Aja l'unica garanzia di sottrarsi al dominio delle grandi potenze. Con quest'ultimo che sarebbe stato non soltanto ineludibile, ma addirittura ufficializzato in un ambito ristretto come quello dei Sei<sup>25</sup>. E tale dominio, peraltro, avrebbe inevitabilmente condotto la "*kleine Europa*" ad esso assoggettata in una direzione affatto diversa dai *desiderata* olandesi, o, se non altro, dalle priorità dell'allora ministro degli Esteri. Stando in proposito alle memorie di Stikker:

I felt that a creation of a separate group of six... was too risky an enterprise. I felt that the establishment of a restricted bloc of six, which might even become autarkic, would, instead of leading to wider Western European unity, split Western Europa into blocs, I likewise feared the dangers that it posed to the vital need for unity within the Atlantic Alliance. <sup>26</sup>

#### *Costruire l'Europa o "salvare" l'Olanda?*

In linea col giudizio di Boon, biografo di Stikker, ad ispirare il ministro olandese sarebbe stata insomma la prospettiva del "*Noord-Niederlander*", o la cosiddetta "*Groningse nuchterheid*" (sobrietà dell'uomo di Groninga), ovvero una visione fortemente pragmatica e tutta protesa verso il contesto atlantico<sup>27</sup>. E in effetti potrebbe definirsi una vera e propria passione, quella nutrita dall'allora Presidente del Consiglio dell'Oece, nei confronti dell'Alleanza atlantica e del mondo anglosassone. La quale in più di un'occasione condusse il ministro a identificare, quando non addirittura a sovrapporre, le priorità del proprio governo con gli interessi di Washington. Non a caso, a tutt'oggi, il leader del VVD

---

<sup>24</sup> Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 183.

<sup>25</sup> Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence, The Netherlands' European Policy during the Formative Years of the European Union, 1952-1973*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2009, cit., p. 67.

<sup>26</sup> Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 250.

<sup>27</sup> Cfr. H. Boon, "Stikker, Dirk Uipko (1897-1979)", in *Biografisch Woordenboek van Nederland*. URL: <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn2/stikker> [12-11-2013]. Sullo stesso tema si veda anche A. van Heerikhuizen, "Dirk Stikker...", cit., p. 153.

viene ricordato come il principale artefice dell'“atlantizzazione” (*atlantisering*) della politica estera olandese del secondo dopoguerra<sup>28</sup>.

D'altro canto, come pone in rilievo Asbeek Brusse, neanche il Piano d'azione restò immune dall'influenza del grande fratello americano. Lo dimostrerebbe, ancora secondo la Asbeek Brusse, quel “sudden integrationist flavour” che emanava dal documento, probabile effetto del recente soggiorno di Stikker a Washington, presso l'ECA (1 marzo 1950). Da tale incontro – prosegue la studiosa olandese – i funzionari statunitensi Hoffman e Harriman si aspettavano infatti di poter trasformare Stikker nel loro “chief apostle in Europe”<sup>29</sup>. Il che significava soprattutto, come si evince dal verbale della riunione, convincere il ministro ad assumere il ruolo delicatissimo di anello di congiunzione tra Washington, Londra e l'Europa<sup>30</sup>. E in proposito, stando anche ai contenuti e alle finalità del Piano d'azione, si potrebbe dire che il leader liberale si mise prontamente a disposizione dei partner americani.

In verità, quella che apparve a molti come autentica soggezione alle direttive statunitensi era per Stikker il necessario risvolto di una strategia ben precisa, finalizzata ad emancipare l'Olanda (“*small power*” sottorappresentata in una scena internazionale dominata dalle grandi potenze<sup>31</sup>) dall'orbita soffocante del “triumvirato” anglo-franco-statunitense. Fuori dall'apparente contraddizione, il liberale di Groninga ritenne che la scelta atlantica, a tratti addirittura spudoratamente ostentata, fosse l'unica alternativa possibile per consentire all'Aja sia di preservare la propria vocazione extra-continentale, sia di svincolarsi dal ben più opprimente primato francese (e col tempo, molto probabilmente, franco-tedesco) in Europa.

Non si può infatti sottovalutare il fatto che, alla fine dei conti, l'azione di Stikker, sia in patria che in ambito internazionale, fu quasi interamente condotta puntando dritto all'obiettivo di ridefinire un ruolo di rilievo per il proprio paese sul nuovo scenario postbellico, di recuperare cioè all'Olanda quel prestigio internazionale “suddenly reduced” dallo smantellamento della colonia

---

<sup>28</sup> Cfr. A. van Heerikhuizen, “Dirk Stikker...”, cit., p. 155. Dello stesso avviso è Jan Brouwer, il quale sostiene che fu durante il ministero Stikker che la politica estera olandese cominciò a ruotare attorno al cardine essenziale della *membership* atlantica. Cfr. J. Brouwer, *Stikker, Nederland en de wereld*, in «Politieke Opstellen», 15-16, 1995-1996, Nijmegen, 1996. Su questo tema si veda anche D. Hellema, *Dutch Security Now and Then*, in «Atlantisch Perspectief», 2002, vol. 26, n. 3, [https://www.atlcom.nl/ap\\_archive/pdf/AP%202002%20nr.%203/Hellema.pdf](https://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202002%20nr.%203/Hellema.pdf)

<sup>29</sup> Cfr. W. Asbeek Brusse, “The Stikker Plan”, cit., p. 76.

<sup>30</sup> Cfr. *Memorandum of Conversation with Dirk Stikker, Foreign Minister of the Netherlands and Others*, March 1, 1950, Acheson Papers - Secretary of State File, [https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/achesonmemos/view.php?documentVersion=transcript&documentYear=1950&documentid=66-6\\_01](https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/achesonmemos/view.php?documentVersion=transcript&documentYear=1950&documentid=66-6_01)

<sup>31</sup> Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 235.

indonesiana<sup>32</sup>. E anche il Piano d'azione – secondo una nutrita frangia di studiosi – rientrerebbe in tale disegno di riabilitazione nazionale<sup>33</sup>.

Il primo a pronunciarsi in tal senso, neanche a dirlo, è il britannico Alan Milward, il quale, forse non a caso, dedica al progetto di Stikker più di qualche pagina del suo voluminoso *The European Rescue of the Nation State*, laddove la letteratura in argomento si mostra piuttosto carente<sup>34</sup>. Stando allo storico euroscettico, il piano Stikker, più di qualsiasi altra proposta coeva, offrirebbe supporto alla tesi evocata dal titolo del suddetto volume, secondo la quale l'integrazione europea sarebbe, in ultima analisi, nient'altro che un piano di salvataggio per il "Nation State" europeo. A dimostrazione di ciò starebbe il fatto che il ministro olandese, fino ad allora piuttosto indifferente, se non apertamente ostile, alle profferte francesi e italiane per l'unione doganale a cinque<sup>35</sup> (l'allusione, per intendersi, è alla tormentata vicenda del Fritalux), avesse deciso di lanciarsi sul terreno dell'integrazione europea proprio nel momento di maggior criticità per i rapporti economici olandesi con i partner continentali<sup>36</sup>.

Va infatti precisato, anche prendendo spunto dalle informazioni che al riguardo ci offre l'accurato saggio di Asbeek Brusse, che nel periodo a cavallo tra la fine del 1949 e la metà del 1950 l'Olanda si ritrovò a ricoprire il ruolo, quanto meno scomodo, di unico promotore della riduzione tariffaria in un contesto europeo in cui le tariffe erano invece ritenute "legitimate instruments of trade policy for governments imposing them and sometimes problematic but nonetheless surmountable barriers for governments facing them"<sup>37</sup>. Senza contare peraltro che anche Washington tendeva a minimizzare sugli effetti dannosi di tale strumento protezionistico<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. W.M. Downs, "Dirk U. Stikker", in D. Wilsford (ed.), *Political Leaders of Contemporary Western Europe. A Biographical Dictionary*, Greenwood Press, Westport 1995, pp. 427-432, qui p. 429.

<sup>33</sup> Cfr. M. Lak, "The Early Years of European Integration – German and Dutch Reactions to the Schuman Plan", in J. de Zwaan, M. Lak, A. Makinwa, P. Willems, *Governance and Security Issues of the European Union. Challenges Ahead*, Asser Press, The Hague 2016, pp. 11-32, qui p. 25.

<sup>34</sup> Ad oggi non esistono monografie dedicate a Dirk Stikker, né al suo progetto. La biografia più completa è il già citato lavoro di H. Boon, "Stikker, Dirk Uipko (1897-1979)", per il Dizionario biografico olandese. C'è poi l'interessante contributo di A. van Heerikhuizen, cui in questa sede si è ampiamente attinto. E infine il saggio di W. Asbeek Brusse, anch'esso largamente maneggiato, sul Piano d'Azione.

<sup>35</sup> Cfr. cap. II.

<sup>36</sup> Così Milward: "This [Il Piano Stikker, ndr.] found its origin in an intensive consideration of the difficult Dutch situation in Europe by the Ministry of Economic Affairs from April onwards". Cfr. A.S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London and New York, 2000, pp. 180-181.

<sup>37</sup> Cfr. W. Asbeek Brusse, "The Stikker Plan", cit., p. 69.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Simile condizione di isolamento, oltre a produrre ricadute negative sull'economia nazionale (notoriamente dipendente dalle esportazioni come pure dall'importazione di materie prime a basso costo<sup>39</sup>), poneva drammaticamente l'Aja di fronte all'impalpabilità del proprio peso sullo scenario del commercio mondiale. E se era vero, da un lato, che gli olandesi avrebbero comunque potuto far leva sul Benelux per guadagnare terreno nella contrattazione internazionale, era altresì innegabile che Bruxelles – che dal punto di vista della stabilità economica rappresentava l'elemento portante dell'organizzazione – non condivideva con i partner l'idiosincrasia nei confronti delle tariffe, o se non altro la estendeva a qualsiasi forma di limitazione del libero commercio, restrizioni quantitative comprese<sup>40</sup>. Peccato, però, che queste ultime rappresentassero per l'Olanda un irrinunciabile strumento di politica commerciale, utilizzato soprattutto nei confronti dei partner protezionisti<sup>41</sup>.

La situazione si complicò ulteriormente all'inizio del 1950, allorché la Germania ovest si uniformò agli orientamenti continentali in fatto di liberalizzazioni, cosa che privava l'Olanda della sua carta vincente, rappresentata appunto dagli accordi commerciali bilaterali stipulati con i tedeschi nel settembre del 1949<sup>42</sup>.

In estrema sintesi, quando Stikker elaborò il suo Piano d'azione, il sentimento prevalente nella dirigenza olandese, o almeno tra i responsabili dell'economia nazionale, era che il paese fosse letteralmente stretto in una morsa. Da un lato c'erano infatti i vincoli del Benelux (con particolare riferimento alla

---

<sup>39</sup> Ivi, p. 70 e ss.

<sup>40</sup> Va rilevato - sulla base di quanto riferito da Stikker al proprio governo - che i belgi erano allora in attesa di una risposta dagli americani circa un finanziamento, sotto forma di aiuto diretto, per la politica commerciale, sicché era almeno improbabile che, in quel delicatissimo frangente, Bruxelles assumesse una posizione di contrasto con la linea di Washington per venire incontro alle necessità degli olandesi. Cfr. NA, L'Aja, 2.05.02, MR, inv.nr. 458, *Brief, Stikker aan Minister-President en aan alle Ministers*, 16.06.1950.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Ivi, p. 73. Quanto ai termini dell'accordo si veda R.T. Griffiths, F.M.B. Lynch, *L'échec de la 'Petite Europe': Les négociations Fritalux/Finebel 1949/50*, in «Revue Historique», 274, 1985, pp. 159-193, in particolare le pp. 188 e 189. Per valutare l'entità dell'impatto di tali accordi sull'economia olandese basti considerare quanto riferito da Martijn Lak: "Dutch exports to Germany between 1947 and 1950 grew from 58 to 1109 million guilders, about as much as total Marshall Aid in the 1948-54 period. In practice, this meant that the extra demand from Germany resulted in an impulse of 8% of Dutch Gross Domestic Product, that is around four times as much as the Marshall Aid in the 1948-1954 period, which has been estimated at two per cent, making the recovery of economic relations with Germany of greater importance to the Dutch economic recovery than the Marshall Aid". Cfr. M. Lak, "The Early Years...", cit., pp. 20-21. Dello stesso autore si veda anche *Tot elkaar veroordeeld: de Nederlands-Duitse economische en politieke betrekkingen tussen 1945-1957*, Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam 2011, Hilversum, Verloren 2015, in particolare le pp. 164-168.

tariffa esterna comune), i quali imponevano un'azione collettiva a livello internazionale. Dall'altro lato c'erano gli Stati Uniti che premevano sull'Aja affinché mantenesse saldo l'ancoraggio al contesto economico occidentale. Sicché gli olandesi si sentivano costretti ad accettare le regole di un sistema commerciale intercontinentale (comprendente cioè l'area dell'Oece ma anche il GATT) del tutto in antitesi con la loro tradizione fortemente liberista e per di più fortemente influenzato dai paesi protezionisti, con la Francia nella pattuglia di testa.

Insomma, tornando a Milward, e tirando le somme circa la sua interpretazione, Stikker elaborò la soluzione che gli sembrò più idonea, e al contempo praticabile, per far fronte a due questioni urgenti di carattere essenzialmente nazionale. Ovverosia, in primo luogo, per emancipare l'Olanda da una condizione diplomaticamente fin troppo defatigante e in secondo luogo per riscattarla - puntando anche sul prestigio personale acquisito nell'ambito dell'Oece - dalla subalternità in cui gli equilibri postbellici l'avevano confinata, restituendo di contro al paese il ruolo di attore competitivo sul mercato europeo e intercontinentale.

È pur vero che tali valutazioni potrebbero apparire un po' forzate, cioè funzionali all'obiettivo di fondo di Milward, che è quello di assimilare il processo di integrazione europea a un piano di salvataggio per gli stati nazionali. Tuttavia anche lo studioso olandese Richard T. Griffiths, simpatizzante dell'unità europea, per non dire apertamente europeista, giunge alle medesime conclusioni del collega britannico in merito alle motivazioni di fondo del piano Stikker.

Alla lettera:

The Stikker Plan presented to the OEEC in June 1950 was simply a direct extension of Dutch foreign policy aims throughout the OEEC negotiations.<sup>43</sup>

In effetti, anche le memorie di Stikker non lasciano dubbi circa la priorità accordata dal ministro alle necessità dell'economia nazionale. Ciò che invece non appare evidente è l'avversione di principio del leader liberale al modello di integrazione prospettato da Monnet e Schuman. Riferisce infatti Stikker, a proposito di un colloquio con il ministro francese successivo alla *Déclaration*:

I needed, however, some reassurance as to the extent of the powers of the new Authority. The basis of the Dutch economy at that time was full employment, a relatively high purchasing power for the guilder, and in connection with that, low prices and relatively low wages. I therefore asked Schuman, 'Do you believe that this Authority, which is to act in a relatively restricted field, can in any way interfere in the national economies so far as general prices and social conditions are concerned?' When Schuman replied that this would not be the case I promised him full support in the negotiations.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Cfr. R.T. Griffiths, *Economic Reconstruction Policy...*, cit., p. 47.

<sup>44</sup> Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 184.

Tali dichiarazioni attenuano senz'altro i giudizi fin qui riportati. E al contempo conferiscono maggiore spessore al recente filone interpretativo secondo cui il piano Stikker costituirebbe, in ultima analisi, un precedente essenziale per il lavoro che Johan Willem Beyen, il successore di Stikker al *Buitenlandse Zaken*, avrebbe svolto due anni più tardi per la creazione del mercato comune europeo<sup>45</sup>. La pensa così Anjo G. Harryvan, accreditato studioso olandese dell'integrazione europea, il quale sostiene che, di fatto, sia Stikker che Beyen tentarono di apportare un contributo originale all'integrazione sovranazionale, il primo con il Piano d'azione e il secondo con il piano Beyen, e che le rispettive politiche mirarono essenzialmente a "engineering influence in the making of the Communities"<sup>46</sup>. La differenza starebbe invece, sempre secondo Harryvan, nel sostrato motivazionale delle due proposte, con la prima che si fondava su un "reactive and predominantly defensive approach" nei confronti di un'integrazione attuata nel quadro ristretto della Comunità a Sei, mentre la seconda avviava una "pro-active and intellectually challenging campaign" che ridefinì interamente le linee guida della politica europea olandese<sup>47</sup>.

L'ipotesi della continuità tra l'operato di Stikker e quello di Beyen è abbracciata anche da Asbeek Brusse, secondo la quale l'esperienza del Piano d'azione "formed the backdrop to a new Dutch initiative, known as the Beyen Plan"<sup>48</sup>. E ancor più convinta di ciò appare Annemarie van Heerikhuizen, quando sostiene, senza mezzi termini, che "se fosse stato per Stikker, l'Europa già nel 1950 avrebbe compiuto il primo passo verso il mercato comune". Sicché Beyen, sempre stando alla studiosa dell'Università di Amsterdam, si sarebbe limitato a "costruire sul terreno già battuto da Stikker"<sup>49</sup>. E per chiudere va citato Albert Kersten, il quale aggiunge che fu il ministro liberale ad aprire la prospettiva dell'"integrazione orizzontale", offrendo in tal modo a Beyen il principio cardine sul quale quest'ultimo avrebbe costruito il suo progetto per l'Europa<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> Cfr. *infra*, cap. V.

<sup>46</sup> Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit...*, cit., p. 68.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Cfr. W. Asbeek Brusse, "The Stikker Plan", cit., p. 87.

<sup>49</sup> Cfr. A. van Heerikhuizen, "Dirk Stikker. Een ambitieus Europeaan", cit., p. 160. La citazione è la traduzione di chi scrive dall'originale olandese: "... maar als het aan hem had gelegen had Europa al in 1950 de eerste stappen gezet op weg naar een gemeenschappelijke markt. Beyen... kon in feite voortbouwen op de door Stikker ingeslagen weg".

<sup>50</sup> Cfr. A.E. Kersten, "Oorsprong en inzet van de Nederlandse Europese integratiepolitiek", in E.S.A. Bloemen (ed.), *Het Benelux-effect. België, Nederland en Luxemburg en de Europese integratie, 1945-1957*, NEHA, Amsterdam 1992, pp. 11-12, qui p. 7.

*La ricezione del Piano e il fallimento dell'iniziativa*

Sia come sia - posta l'inconciliabilità delle posizioni nel pur esiguo dibattito storiografico in argomento e volendo invece riprendere la ricostruzione della vicenda da dove si era interrotta - sta di fatto che il Piano d'azione non riuscì a convincere né i governi europei, né, tanto meno, gli Stati Uniti.

I primi, cauti commenti all'iniziativa del presidente dell'Oece giunsero proprio dall'*American State Department*. Il quale, pur riconoscendo il merito di una proposta volta all'approfondimento dell'integrazione economica europea, criticava ripetutamente la mancanza di chiarezza del progetto, ravvisabile tanto nei dettagli tecnici, quanto nelle finalità essenziali<sup>51</sup>. Tant'è che - riferiva l'ambasciatore olandese a Washington al ministro - l'impressione generale dei commentatori d'oltreoceano era che Stikker avesse voluto presentare una controproposta al piano Schuman<sup>52</sup>, ma svuotata di qualsiasi contenuto politico.

Ad ogni modo, gli americani si dichiaravano intenzionati a prendere in considerazione i suggerimenti del leader olandese, purché egli, per parte sua, si impegnasse a spiegare meglio alcuni passaggi controversi del piano. In particolare, si chiedeva a Stikker come intendesse arginare il rischio che i governi tradizionalmente protezionisti assumessero atteggiamenti meno concilianti - se non apertamente ostruzionisti - allorché la riduzione tariffaria avesse coinvolto un elemento chiave per la loro economia. Viceversa - proponeva il rappresentante statunitense Joseph Scott - se la contrattazione fosse stata condotta su più rami produttivi contemporaneamente, perdite e guadagni sarebbero stati più facilmente bilanciabili, cosa che avrebbe senz'altro incoraggiato i partner a una scelta di maggiore flessibilità<sup>53</sup>.

Quanto ai governi europei, chiamati direttamente in causa dal piano Stikker, essi si pronunciarono ufficialmente a Parigi, durante il Consiglio dell'Oece del 6-7- luglio. A rappresentare l'Aja, in quella come in quasi tutte le occasioni di dibattito sulla cooperazione continentale, fu nominato Dirk Spierenburg, il quale stilò un resoconto dettagliato sull'andamento della discussione.

Sappiamo così che i primi a intervenire sulla proposta olandese furono gli italiani. Non che la cosa destasse meraviglia, anzi, esattamente il contrario. Lo stesso Stikker, come si è visto, aveva preventivato una reazione immediata, nonché fortemente critica, da parte degli stati tradizionalmente protezionisti. Tant'è che Spierenburg sembrò recepire quasi passivamente il contenuto delle

---

<sup>51</sup> NA, L'Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 24191, *Brief van de Nederlandse ambtenaar in Washington aan Van der Beugel*, 21.06.1950.

<sup>52</sup> Letteralmente "een tegenplan tegen het Schuman Plan". *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

osservazioni della delegazione di Roma. Eppure il tenore di quelle osservazioni era quanto meno pungente. Nel senso che, a detta degli italiani, i risvolti “dirigistici” del Piano d’azione rappresentavano una concreta minaccia per l’economia europea, la quale si sarebbe ritrovata sottomessa “a un imponente apparato di controllo e di direzione”<sup>54</sup>.

Più che remissiva presa d’atto, in realtà, quella di Spierenburg voleva essere una manifestazione di superiorità. Quella cioè di chi aveva ben compreso – per poi segnalarlo al proprio governo – che l’invettiva capitolina rispondeva più che altro a una volontà pretestuosa. La quale era diretta a screditare il progetto olandese per promuovere, in alternativa, il piano Pella<sup>55</sup>: uno schema decennale di riduzione tariffaria a carattere strettamente intergovernativo, senz’altro più “rispondente agli interessi italiani nel quadro europeo”<sup>56</sup>.

D’altra parte, però, le critiche italiane confermavano le perplessità statunitensi più sopra ricordate, nel senso che, per dirla con Pietrini, esprimevano la contrarietà di un paese tradizionalmente protezionista nei confronti di uno schema di integrazione che non prospettava “compensazioni all’interno dei singoli settori per i sacrifici che l’apertura dei mercati avrebbe sicuramente comportato per le industrie più arretrate”<sup>57</sup>. E questo, forse sì, impensieriva Spierenburg più di quanto, nella pratica, egli non lasciasse trasparire.

D’altra parte non è da escludere che l’aplomb del diplomatico dell’Aja si fosse alimentato, almeno inizialmente, dell’inattesa reazione dei francesi, disponibili ad accettare “a grandi linee” la proposta di Stikker. Ma l’ottimismo di Spierenburg era comunque destinato a spegnersi rapidamente. A stretto giro, infatti, la delegazione di Parigi si fece avanti con l’idea di integrare il Piano d’azione con un’iniziativa del ministro Maurice Petsche per la creazione di una

---

<sup>54</sup> Cfr. F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione: la Confindustria e l’integrazione europea 1947-1957*, prefazione di Antonio Varsori, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 157. Per la relazione di Spiereburg si veda NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 586, *Spierenburg, Verslag Council-vergadering te Parijs*, 06-07.07.1950.

<sup>55</sup> Ritenendo irrealizzabile il totale abbattimento delle barriere tariffarie, promosso dal collega olandese, Giuseppe Pella, ministro delle Finanze del governo De Gasperi, proponeva di delineare una zona preferenziale, nell’ambito della quale, sulla base di accordi multilaterali, i paesi dell’Oece avrebbero proceduto alla graduale rimozione degli ostacoli al libero commercio. Sulla genesi del Piano Pella. ASMAE, DGAE C, Italia 1950, b. 106, fasc. II, Piano italiano all’OECE e anche NA, L’Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 24191, *Memorandum Pella Juni 1950 Europese Integratie*, 11.07.1950.

<sup>56</sup> Così il piano Pella veniva definito dal rappresentante italiano presso l’Oece, Malagodi o Cattani (il documento, in realtà, non è firmato). ASMAE, DGAE, Ambasciata d’Italia in Parigi (1861-1957), b. 478, f. 3, *Accordo sull’Unione Europea dei Pagamenti*, 11.06.1950, p. 2. In realtà, sempre stando al documento italiano, il Piano Pella era stato abbozzato ancor prima che il Piano Stikker fosse presentato ufficialmente.

<sup>57</sup> Cfr. F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione...*, cit., p. 158.

Banca europea per gli investimenti, incaricata di coordinare l'azione europea e gestire le difficoltà derivanti dalla libera circolazione.

Secondo il *De Volkskrant*, quotidiano che allora raccoglieva gli umori del governo olandese, la proposta francese, che pure appariva meglio conciliabile con il progetto di Stikker rispetto al piano Pella, era da leggere come l'elemento forse meglio studiato di una più ampia strategia franco-italiana volta ad ostacolare l'applicazione della proposta dell'Aja<sup>58</sup>. Inoltre, il piano Petsche era talmente compatibile con il progetto schuman-monnetiano da potersi considerare "come un ingranaggio" (*als een kamrad*) di quest'ultimo. Sicché, a chiusura del cerchio, se la Francia fosse riuscita a far approvare congiuntamente dal Consiglio dell'Oece il Piano d'azione e il piano Petsche avrebbe conseguito simultaneamente almeno tre obiettivi di lungo periodo della propria politica europea:

- 1) avrebbe difeso i propri interessi commerciali ed economici senza però apparire, agli occhi degli americani, come uno stato nemico della liberalizzazione;
- 2) avrebbe implicitamente ricucito la trama del negoziato Finebel, di fatto mai formalmente interrotta<sup>59</sup>;
- 3) avrebbe infine creato, nell'ambito dell'Oece, uno strumento finanziario essenziale anche per le esigenze del *pool* carbosiderurgico<sup>60</sup>.

L'esito delle discussioni di Parigi sembrò effettivamente volgere in un senso favorevole a tali aspettative, giacché il Consiglio dell'Oece decise di sottoporre i tre progetti, congiuntamente, all'esame di un gruppo di esperti, il *Working Group n. 6*, incaricato di preparare un rapporto ufficiale per lo stesso Consiglio entro l'ottobre di quell'anno<sup>61</sup>.

Tale decisione creò improvvisa confusione nel *Ministerraad*. Il piano Stikker, che pure era sembrato uno strumento valido ed efficace per innescare un rapido processo di liberalizzazione sul Continente, nonché per coinvolgere i britannici nella causa europea, aveva mostrato la sua intrinseca fragilità proprio su quelli che si ritenevano i suoi punti di forza.

In primo luogo, infatti, non era riuscito a presentare ai partner europei – neanche agli americani – il problema delle tariffe come problema internazionale e non soltanto olandese. E di questo, forse, era complice anche il fatto che neanche

---

<sup>58</sup> Cfr. "Plan-Petsche: Europese bank voor industrie-ordering", in *De Volkskrant*, 7 juli 1950. [http://www.cvce.eu/obj/"plan\\_petsche\\_europese\\_bank\\_voor\\_industrie\\_ordering"\\_in\\_de\\_volkskrant\\_7\\_juli\\_1950-nl-8c8670f3-4bb2-40ab-a3fa-30d9ff2d9096.html](http://www.cvce.eu/obj/)

<sup>59</sup> R.T. Griffiths, F.M.B. Lynch, *L'échec de la 'Petite Europe'...*, cit., pp. 188 e 189.

<sup>60</sup> NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 572, REA Notulen, 10.06.1950, pp. 8-9.

<sup>61</sup> NA, L'Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 24110, *De behandeling der Plannen Stikker, Petsche en Pella door Werkgroep no. 6 van het Executive Committee*, 28.07-12.08.1950.

all'Aja, alla fine dei conti, la questione fosse stata discussa e chiarita in maniera efficace e definitiva. Come ha sottolineato Asbeek Brusse, in altre parole,

If the Dutch themselves were not always clear on the on the scope and solutions to the tariff problem it is hardly surprising that other governments of the OEEC countries were critical of their position.<sup>62</sup>

Ma soprattutto, e in secondo luogo, aveva mancato l'obiettivo principale, che era quello di costituire l'anello di congiunzione tra la progettualità europea e l'Inghilterra. Di tale fallimento era stata prova, a Parigi, la reazione "moderatamente positiva" dei britannici, i quali, pur mettendo in rilievo la bontà in sé della proposta, ne presero elegantemente le distanze, ribadendo di contro che le priorità della politica inglese erano il Patto Atlantico e il Commonwealth. Cosa che, in un sol colpo, vanificava interamente i pur sofisticati sforzi seduttivi perpetrati da Stikker all'indirizzo di Londra<sup>63</sup>.

Pertanto, nonostante gli incoraggiamenti di Spierenburg, che esortava il governo a svolgere "un ruolo attivo" e a "mantenere l'iniziativa" nell'ambito del *Working Party No. 6*<sup>64</sup>, il destino del piano Stikker sembrava di fatto già scritto all'apertura dei lavori del Comitato, il 24 luglio<sup>65</sup>.

Sensazione che divenne certezza allorché si passò alla discussione di due elementi essenziali della proposta, ovverosia tempi e metodo della riduzione tariffaria e l'approccio settoriale. Relativamente al primo aspetto, gli olandesi intendevano giungere alla rimozione delle tariffe nella maniera più completa e più rapida possibile. Peccato che gli italiani fossero di tutt'altro avviso, ritenendo tale dispositivo come "part of the national instruments available to compensate for inequalities in economic potential between the member states"<sup>66</sup> e, pertanto, definitivamente eliminabile soltanto nel lungo periodo. Tale divergenza di opinioni provocò una paralisi nel gruppo di lavoro, il quale, incapace di giungere ad un accordo, dovette rimandare la questione al settembre successivo<sup>67</sup>.

Il secondo elemento costituirebbe invece, secondo Asbeek Brusse, il nodo intorno al quale "the problem of the Stikker plan showed their real proportions"<sup>68</sup>. Perché – ancora facendo fede alla ricostruzione della studiosa –

---

<sup>62</sup> Cfr. W. Asbeek Brusse, "The Stikker Plan", cit., p. 81.

<sup>63</sup> NA, L'Aja, 2.05.02, MR, inv.nr. 586, *Spierenburg, Verslag Council-vergadering te Parijs*, 06-07.07.1950, pp. 6-7.

<sup>64</sup> Ivi, p. 9.

<sup>65</sup> Cfr. NA, L'Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 26239, *Press Communiqué*, 28.07.1950.

<sup>66</sup> Cfr. W. Asbeek Brusse, "The Stikker Plan", cit., p. 82.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> *Ibidem*. Dello stesso avviso è Dulco Hellema, il quale sottolinea che, essenzialmente, il Piano Stikker rendeva l'approccio settoriale più complesso di quanto già non fosse". Cfr. D. Hellema,

svincolando l'integrazione del singolo settore da un programma di più largo respiro, sottoscritto sulla base di una volontà politica dichiarata, il Piano d'azione esponeva i governi alle crescenti pressioni delle lobby di quel determinato settore (cosa che comunque rappresentava la prassi), non offrendo però possibilità di opporre ad esse una resistenza efficace, quale poteva essere, per esempio, il riferimento a uno schema organico di integrazione industriale.

Anche intorno a tale problematica, il consenso non fu raggiunto prima del novembre 1950. Ciononostante, i lavori si erano ormai impantanati in uno stallo pericoloso e l'impressione, fin troppo diffusa e palpabile, tanto da rivelarsi a breve una realtà di fatto, era che le discussioni potessero andare avanti all'infinito senza che si conseguisse alcun risultato concreto.

#### *Tirando le somme*

Ora, ricostruita la vicenda del Piano d'azione in tutti i suoi elementi, vale la pena di procedere con alcune riflessioni conclusive, prendendo spunto dalle letture che fino ad oggi sono state date in proposito dagli storici più accreditati. Sono proprio queste ultime, infatti, ad evidenziare che intorno all'iniziativa olandese permangono interrogativi da sciogliere ed elementi non del tutto noti, i quali meritano di essere portati all'attenzione di un pubblico interessato, nel tentativo di restituire al primo progetto olandese per l'Europa il suo reale significato.

La prima questione aperta, già posta in precedenza, attiene al rapporto tra il piano Schuman e il piano Stikker. Le due proposte, infatti, come si è visto, presentavano numerose analogie: nella simultaneità di presentazione, nel metodo adottato e perfino nelle finalità, se non altro in quelle di carattere economico. Inoltre, citando Annemarie van Heerikhuizen, il piano Stikker condivideva col piano Schuman quella "saggia impostazione affaristica" cui lo schema francese dovette buona parte del suo successo<sup>69</sup>. Tuttavia, l'esemplare olandese, che pure promuoveva un programma comune molto più ampio di quello previsto dalla *Déclaration*, finì per rimanere nell'ombra, offuscato dai bagliori della ben più celebre iniziativa francese.

In realtà, a voler sciogliere rapidamente l'interrogativo che nasce da tale constatazione - e che peraltro potrebbe apparire pleonastico, se non addirittura retorico - sarebbe sufficiente ricordare che fu l'elemento sovranazionale, il quale costituiva il fulcro centrale del piano Schuman e che al contrario appariva del tutto accessorio nel piano Stikker, a costituire l'effettiva discriminante tra le due proposte, tanto nei contenuti, quanto negli esiti.

---

*Buitenlandse politiek van Nederland: de nederlandse rol in de wereldpolitiek*, Het Spectrum, Utrecht 2006, p. 162.

<sup>69</sup> A. van Heerikhuizen, "Dirk Stikker. Een ambitieus Europeaan", cit., p. 161.

Ma van Heerikhuizen avanza un'ulteriore ipotesi a quella che considera un'ingiustificata discriminazione del progetto olandese. La storica ha ritenuto infatti che i destini inversi dei due piani si decisero non tanto sul piano ideologico e programmatico, quanto piuttosto nel confronto tra le personalità dei promotori, in particolare tra quella di Monnet e quella di Stikker, e soprattutto intorno alla differente abilità persuasiva dei due personaggi. Stando alla studiosa, più nello specifico, sarebbe stato il "tono da businessman" utilizzato da Stikker a consegnare la sua proposta alle sorti infauste cui effettivamente andò incontro. Perché di fatto, prosegue van Heerikhuizen, il ministro olandese non aveva il carisma del "visionario", né sapeva scrivere "progetti belli e coinvolgenti"; nondimeno, "se fosse stato per lui [Stikker, ndr.], già nel 1950 l'Europa avrebbe fatto il primo passo verso il mercato comune"<sup>70</sup>.

Plausibile o meno, l'ardito tentativo di riscatto del Piano d'azione operato da van Huizen invita a un'analisi più completa dell'iniziativa. Dalla quale emerge che un apporto originale effettivamente ci fu, benché non valorizzato né dal ministro olandese, né dai governi ai quali il piano venne trasmesso. Lo ha rilevato invece Kersten, il quale non soltanto ha individuato nel progetto di Stikker il riferimento simultaneo a un modello sia "verticale" che "orizzontale" di integrazione, ma ha altresì riconosciuto che il primo ad ispirarsi allo schema del predecessore, comprendendone quindi l'autentica valenza, fu proprio Johan Willem Beyen. Il quale, come si vedrà nelle pagine che seguono, recuperò la prospettiva aperta da Stikker riadattandola, stavolta con successo, al suo piano per l'unione doganale europea e il mercato comune<sup>71</sup>.

Vale quindi la pena di chiedersi se, in sintesi, il ministro "*Noord-Nederlandse*" non assomigli più al "personaggio nuovo, europeista ambizioso"<sup>72</sup> tratteggiato da van Huizen che all'immagine dell'atlantista euroscettico a cui per lungo tempo è stato accostato. O almeno se a Stikker non sia da attribuire un profilo più complesso di quello finora accreditatogli dalla storia.

Passando ora alle osservazioni sul Piano d'azione, occorre in primo luogo indicare che esso costituì la prima espressione coerente della visione olandese dell'integrazione europea. Con quest'ultima che, proprio in virtù del dibattito aperto dalla proposta di Stikker, cominciò finalmente a precisarsi e ad assumere un carattere "positivo"<sup>73</sup>.

Certo, come si è visto, si trattava di una visione fortemente condizionata dalla necessità di ricollocare la "piccola" Olanda nel nuovo scenario bipolare, cosa che costituì il perno attorno al quale ruotò l'intera politica stikkeriana. Da

---

<sup>70</sup> Cfr. A. van Heerikhuizen, "Dirk Stikker...", cit., p. 160.

<sup>71</sup> Cfr. A. Kersten, "Oorsprong en inzet...", cit., p. 7.

<sup>72</sup> Cfr. A. van Heerikhuizen, "Dirk Stikker...", cit., p. 161.

<sup>73</sup> Cfr. E.H. Van der Beugel, *From Marshall Aid...*, cit., p. 214.

qui la palese soggezione agli americani e soprattutto i continui, quanto sterili, tentativi di conquistare i britannici alla causa dell'integrazione europea. Cioè, in altre parole, quella propensione verso il mondo anglosassone che di fatto avrebbe distolto Stikker "from his being a European idealist"<sup>74</sup>.

E però va detto che un tale "emotional attachment" nei confronti dell'atlantismo si spiega meglio alla luce del contesto in cui si consumò l'esperienza ministeriale di Stikker. Il suo dicastero fu infatti senza dubbio il più esposto sia alle tensioni bipolari, sia alle pressioni americane per l'allestimento dell'apparato difensivo nazionale, sia all'opprimente problema della sicurezza. Con quest'ultimo che, come osserva anche Milward, presumibilmente rappresentò l'ostacolo più imponente di fronte a qualsiasi tentativo di più aperta partecipazione olandese alla progettualità europea sovranazionale<sup>75</sup>.

E ancora intorno al tema della sicurezza si sarebbe plasmata, in quegli anni, anche la particolare concezione olandese dell'Inghilterra come unica "leading force" in Europa. Percezione che, come si è visto, fu perfettamente integrata nella politica stikkeriana<sup>76</sup>.

Senza contare, peraltro, il complesso di inferiorità che, tanto più nella fase del ministero Stikker, gli olandesi provavano nei confronti dei partner continentali. E che non aveva a che fare soltanto con la condizione di piccolo stato, ma anche con la recente perdita delle colonie. Giustificato o meno, tale atteggiamento psicologico, anche a detta di van der Harst e Harryvan, alimentò nel *Ministerraad* il timore che l'adesione a una Comunità sovranazionale avrebbe finito per sancire l'assoggettamento dell'Aja all'influenza delle "Larger Powers"<sup>77</sup>. Di tale convinzione, il piano Stikker costituisce un esempio perfettamente calzante.

Per concludere, vale la pena di soffermarsi su un ultimo apporto, e forse il principale, almeno nell'ottica di chi scrive, per gli effetti nel breve come nel lungo periodo. Va precisato che tale contributo originale della proposta è emerso dalla lettura del rapporto stilato dai delegati italiani a Parigi, Malagodi e Cattani, sulla riunione dell'Oece del 6-7 luglio 1950. I due diplomatici della Farnesina, infatti,

---

<sup>74</sup> Cfr. W. Mallinson, *From Neutrality to Commitment: Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration*, I.B. Tauris, London and New York 2010, p. 52.

<sup>75</sup> Cfr. A.S. Milward, *The Reconstruction...*, cit., p. 432.

<sup>76</sup> In accordo con le interpretazioni di Kersten, tale convinzione era stata maturata durante l'esilio del governo a Londra e continuò a persistere almeno fino a tutta la prima metà degli anni Cinquanta. In base ad essa, ogni ipotesi di cooperazione europea, soprattutto in materia di difesa, che non prevedesse un coinvolgimento britannico veniva ritenuta matematicamente "unthinkable". Cfr. A. Kersten, "The War, the Netherlands and the development of the European Economic Community", in M.R.D. Foot, *Holland at War Against Hitler. Anglo-Dutch Relations 1940-1945*, Routledge, London 1990, pp. 213-218.

<sup>77</sup> Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 67.

furono i primi a mettere in rilievo la “grande importanza politica ed economica”<sup>78</sup> del piano olandese. La quale, stando ancora al rapporto, si rilevava essenzialmente nel quesito di fondo che Stikker sollevava, per porlo poi all’attenzione dei governi: “considerate veramente necessaria, od almeno utile, una effettiva integrazione economica europea (non dei discorsi sulla integrazione)?”<sup>79</sup>. E, stante la già ricordata diffidenza del ministro rispetto alla disponibilità dei governi europei ad accettare realmente l’idea dell’integrazione, per avere maggiore sicurezza della risposta, il piano non si limitava a proporre la gestione comune di un solo settore, “per quanto importantissimo”. Ma allargava “la proposta Schuman a tutta l’economia europea”<sup>80</sup>. In modo tale, citando Malagodi e Cattani,

da far passare in prima linea tutti gli interrogativi molto seri che senza dubbio rimangono da affrontare e risolvere per il settore del carbone e dell’acciaio.<sup>81</sup>

In altre parole, tornando a quanto più sopra precisato a proposito dell’impostazione stikkeriana, il Piano d’azione esortava i governi non soltanto a prendere coscienza del carattere “necessario” dell’integrazione, ma anche ad individuare consapevolmente la via migliore per realizzarla. E se la via scelta fosse stata quella sovranazionale – si legge ancora, con i delegati italiani, tra le righe del piano -, allora tale opzione si sarebbe dovuta estendere, o quanto meno “prefigurare” a “tutti i settori principali dell’economia europea”<sup>82</sup>.

E la risposta a tale quesito dai redattori del documento ci restituisce, più di qualsiasi ulteriore considerazione, la pragmatica lungimiranza della prospettiva stikkeriana:

Date le dimensioni e la complessità dell’economia europea ciò ci appare impossibile anche se stessimo per realizzare la federazione politica... È vero che la proposta Stikker prevede che le decisioni sarebbero nelle mani del Consiglio dell’OECE, e cioè dei Governi partecipanti. Ma qui nasce una nuova e fondamentale difficoltà: è possibile affidare l’amministrazione dell’economie europee, anche temporaneamente programmata, nonché una reale “armonizzazione” di politiche e decisioni di maggioranza a un Consiglio internazionale, senza in pari tempo realizzare una federazione politica e militare?<sup>83</sup>

Quanto Stikker intendesse realmente nutrire la sua proposta di implicazioni politiche di tale entità non è dato di sapere. Fatto sta che, stando almeno al documento italiano, dal Piano d’azione sembrava trasparire molta più visione

---

<sup>78</sup> *Accordo sull’Unione Europea dei Pagamenti*, 11.06.1950, cit., p. 1.

<sup>79</sup> *Accordo sull’Unione Europea dei Pagamenti*, 11.06.1950, cit., p. 6.

<sup>80</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>83</sup> *Ivi*, p. 13.

europea, pure infoltita di *Groningse nuchterheid* (sobrietà dell'uomo di Groninga), di quanto il suo stesso autore fosse forse disposto a riconoscere.

### *Il Piano Mansholt*

Come accennato più sopra, Stikker, con il suo schema, aveva ufficialmente aperto la fase positiva della partecipazione olandese alla progettualità europea.

Si trattava tuttavia di un contributo che esprimeva un orientamento parziale sulla cooperazione in Europa, benché largamente condiviso dall'*establishment* olandese. Era cioè la prospettiva di chi, come si è visto, riteneva che l'Olanda avrebbe dovuto sì ancorarsi alla locomotiva europea, ma senza perdere, al contempo, il legame con Londra. Il che significava, in altre parole, che l'adesione olandese ai progetti di integrazione si sarebbe decisa, come in effetti accadde per il piano Schuman, intorno al nodo della sovranazionalità, ovvero dell'entità dei poteri conferiti alle istituzioni sovranazionali, nonché del controllo consentito ai governi sull'operato di queste ultime. Più semplicemente, e per riassumere, il governo dell'Aja avrebbe rifiutato di partecipare a qualsiasi progetto le cui implicazioni sovranazionali fossero state tali da escludere a priori il coinvolgimento britannico.

Lo schema elaborato dal ministro dell'Agricoltura Sicco Mansholt e dal suo staff<sup>84</sup>, e messo a punto nell'ottobre del 1950, si colloca all'estremo opposto di tale prospettiva. In effetti, pur essendo stato formulato nel solco della riflessione sull'Europa tracciato in Olanda dal piano Stikker, l'impianto ideologico sul quale venne innestato faceva capo al più schietto europeismo federalista, quello cioè al quale il socialista Mansholt aveva dato piena adesione già all'indomani del Congresso dell'Aja del 1948<sup>85</sup>.

Fu proprio in quell'occasione, infatti, che il ministro (nominato al vertice dell'Agricoltura nel 1945) iniziò a ritenere la sovranazionalità la sola garanzia di progresso per l'economia europea. E nella medesima circostanza maturò la

---

<sup>84</sup> Fu Stephan Louwes, per la precisione, l'autore materiale del progetto, ma, come era consuetudine nel ministero diretto da Mansholt, l'intero gruppo dei collaboratori più stretti del ministro (che comprendeva anche Ivo Samkalden, Barend Van Dam, Herman Maas) partecipò attivamente alla formulazione dello schema. Con Mansholt che, naturalmente, dirigeva i lavori. Ricorda in proposito Hernst van der Beugel nell'intervista a Harryvan e van der Harst: "Die heren hadden wel departementale functies, maar ze werden gebruikt voor het lobbywerk van Mansholt" (Questi uomini avevano sì funzioni nel dipartimento, ma furono utilizzati per le attività di lobbying di Mansholt). Cfr. "Door de bank heen hebben wij dat gewonnen". Vraaggesprek met dr. E.H. van der Beugel", A.G. Harryvan, J. van der Harst, and S. van Voorst (eds.), *Voor Nederland en Europa: Politici en Ambtenaren over het Nederlandse Europabeleid en de Europese Integratie, 1945-1975*, Boom, Amsterdam 2001, pp. 31-64, qui p. 44.

<sup>85</sup> Cfr. K. Seidel, "Actors and Ideas. Tracing Continuities in European Agricultural Policy", in M. Rasmussen, A.-C. L. Knudsen (eds.), *The Road to a United Europe. Interpretations of the Process of European Integration*, Peter Lang, Bruxelles, 2009, pp. 288-323, qui p. 293. Si veda anche R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", in Id. (ed.), *The Netherlands and the Integration...*, cit., pp. 93-112, soprattutto le pp. 95-97.

convinzione che l'immobilità delle organizzazioni internazionali di stampo tradizionale fosse da ascrivere al diritto di veto, il quale esponeva gli stati, già soggetti a naturali resistenze psicologiche quando si trattava di ragionare in termini di interesse collettivo, ad ulteriori pressioni interne (tanto più forti nel caso delle *lobby* agricole)<sup>86</sup>.

Tali considerazioni condussero Mansholt ad abbracciare con sicurezza la causa federalista e a divenire al contempo il più fervente – e spesso il solo – sostenitore dell'Europa sovranazionale nell'ambito del *Ministerraad*. Al punto da mostrare perfino disinteresse per le questioni più propriamente nazionali – così, almeno, riferisce Dirk Spierenburg –, ritenute responsabili dei rallentamenti nella costruzione dell'Europa federale<sup>87</sup>.

Con ciò non si vuol certo alludere a un ruolo di secondo piano ricoperto dal ministro socialista nella sua lunga carriera al vertice dell'Agricoltura<sup>88</sup>. Semmai il rimando è alla posizione scomoda occupata da Mansholt, soprattutto per i frequenti contrasti col Primo ministro Drees, dei quali furono teatro sia le riunioni del partito che le assise di governo.

Tuttavia, come ricorda Ernst van der Beugel, il politico di Ulrum aveva più di qualche carta da giocare per volgere a suo favore i contrasti col premier. Era brillante, carismatico, autentico innanzitutto. Per dirla con van Merriënboer, “era imponente nel fisico come nel carattere”<sup>89</sup>. Ed era altresì un politico *rücksichtslose* (senza scrupoli). Insomma, tornando a van der Beugel, di là dalla divergenza di vedute su alcuni temi (e soprattutto sulla politica europea), Drees finiva sempre per scendere a patti col ministro europeista, nel quale riconosceva, di là da qualsiasi attrito personale, un'irrinunciabile risorsa politica (*een politieke asset*)<sup>90</sup>.

Fu proprio puntando su tali qualità individuali, nonché sul sicuro ascendente su Willem Drees, che Mansholt riuscì a convincere l'Aja, e in tempi straordinariamente brevi (se non altro rispetto alla complessità dell'operazione), a promuovere il piano “per un mercato comune europeo dei prodotti agricoli”, da lui stesso ideato ed elaborato meticolosamente dal suo staff. Una proposta che,

---

<sup>86</sup> Cfr. K. Seidel, “Actors and Ideas...”, cit., p. 95.

<sup>87</sup> Cfr. ASUE, *INT658*, Spierenburg, cit., p. 13.

<sup>88</sup> Mansholt fu ministro dell'Agricoltura dal 1945 al 1957, quando venne nominato commissario europeo nel primo esecutivo della Cee, presieduto da Walter Hallstein. Per ulteriori informazioni si veda la voce “Mansholt Sicco Leendert (1908-1995)” redatta da Johan van Merriënboer, il più noto biografo del ministro, e pubblicata on line nel dizionario biografico olandese.

Cfr. *Biografisch Woordenboek van Nederland*,

URL: <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn/BWN/lemmata/bwn6/mansholt>

<sup>89</sup> Cfr. J.C.F.J. van Merriënboer, *Het avontuur van Sicco Mansholt*, in «Politieke Opstellen», n. 15-16, 1995-1996, pp. 10-39, qui p. 10.

<sup>90</sup> Cfr. “Door de bank...”, cit., pp. 44-45. Sui contrasti tra Mansholt e Drees si veda anche R.T. Griffiths (ed.), *Socialist parties and the question of Europe in the 1950's*, E.J. Brill, Leiden 1993.

come si vedrà nelle pagine che seguono, seppure a fronte di un iter faticoso, riuscì ad aprire spiragli importanti, per non dire decisivi, nel dibattito di lungo periodo sulla comunitarizzazione del settore primario.

#### *Genesi e contenuti del piano*

Come accennato, il piano Mansholt venne ufficialmente presentato all'Oece nel novembre del 1950, inserendosi nel dibattito avviato dall'iniziativa di Stikker. Proprio quest'ultima, in effetti, aveva per la prima volta prospettato la questione agricola come un problema a sé stante e, in quanto tale, meritevole di uno "special treatment", nonché di discussioni separate<sup>91</sup>.

In realtà anche Mansholt, già all'indomani dell'annuncio del Piano d'azione all'Oece (giugno 1950), aveva intravisto la possibilità di una trattativa ufficiale sull'integrazione agricola europea. Tant'è che aveva immediatamente incaricato Stephan Louwes, il più esperto e fidato tra i suoi collaboratori<sup>92</sup>, di formulare una proposta da inserire, come capitolo "agricoltura", nel piano Stikker. Louwes, a sua volta, elaborò in tempi brevissimi uno schema che, almeno ad una lettura superficiale, sembrava perfettamente complementare con l'esemplare del *Buitenlandse Zaken*.

Entrambi proponevano infatti un programma di liberalizzazione per l'Europa occidentale, il cui obiettivo finale era quello di creare un grande mercato comune, libero da barriere commerciali, ivi comprese quelle di carattere non tariffario<sup>93</sup>. Ed entrambi miravano ad incrementare e modernizzare la produzione europea, cosa che, sia per Stikker che per Louwes, equivaleva non soltanto a dare uno slancio decisivo all'economia olandese (e nel secondo caso riuscendo anche a coinvolgere un settore ancora centrale della produzione

---

<sup>91</sup> Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 95.

<sup>92</sup> Come accennato, Stefan Louwe Louwes (1889-1953) fu uno tra i più stretti collaboratori di Mansholt al *Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening* (Agricoltura, Pesca e Approvvigionamento alimentare), questa la denominazione completa del dicastero olandese. Di quasi vent'anni più grande del cugino ministro, ricopriva all'epoca dei fatti il ruolo di Direttore generale del Dipartimento per gli approvvigionamenti alimentari e da sempre occupava ruoli di rilievo, come tutti i suoi famigliari, in realtà, nel mondo agricolo. Al punto che, secondo alcune interpretazioni, Schermerhorn e Drees, all'atto di formare il primo governo postbellico, deciso di affidare ai fratelli Louwes incarichi istituzionali nell'ambito del ministero dell'Agricoltura proprio per estendere la base di consenso del nuovo esecutivo. Cfr. J.C.F.J. van Merriënboer, *Het avontuur van Sicco Mansholt*, in «Politieke Opstellen», n. 15-16, 1995-1996, pp. 10-39.

<sup>93</sup> NA, L'Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 24110, *Spierenburg aan de Heer Minister*, 12.08.1950.

nazionale<sup>94</sup>), ma soprattutto guadagnarsi il favore degli americani<sup>95</sup>. Senza contare infine, ancora guardando ai punti di convergenza tra i due piani, il Fondo di integrazione, il quale diveniva parte integrante del piano agricolo. In effetti, essendo quest'ultimo incentrato sull'idea di stabilire un prezzo comune di produzione, "low enough to stimulate productivity improvements but not so low to cause production to fall"<sup>96</sup>, Louwes aveva pensato che il Fondo potesse sostenere gli stati in difficoltà nel portare avanti, senza traumi eccessivi, sia il processo di adeguamento, sia lo smantellamento tariffario.

Guardando ora alle differenze tra i due progetti, balza agli occhi la dicotomia nell'impostazione ideologica, nonché negli obiettivi di lungo periodo.

In primo luogo, quanto ai contenuti di carattere istituzionale, la proposta di Louwes appariva molto meglio correlata al piano Schuman che al progetto di Stikker, nel quale pure intendeva inquadrarsi. Prospettava infatti di affidare a un'Alta autorità sia il coordinamento delle politiche agricole nazionali, sia l'onere di fissare il prezzo comune di produzione. Sicché, se guardata in un'ottica meno tecnica e più politica, quella del duo Louwes-Mansholt aveva tutte le sembianze di una iniziativa di stampo schuman-monnetiano per l'integrazione agricola. Ma l'animo "avventuroso" del ministro olandese non gli avrebbe certo consentito di limitarsi a ricalcare le orme altrui. Il piano, infatti, aggiungeva a completamento dell'apparato istituzionale già prefigurato dal tandem parigino un elemento propriamente "nederlands", ovverosia il Consiglio dei ministri, davanti al quale l'Alta Autorità sarebbe stata responsabile. Quanto al meccanismo decisionale, entrambi gli organi avrebbero adottato il criterio della maggioranza qualificata.

È evidente che la decisione di introdurre un organismo intergovernativo nella proposta fosse il frutto di una scelta ponderata, dalla quale Mansholt si attendeva due risultati ben precisi. In primo luogo, aspirava ad ottenere un rapido "via libera" per il proprio progetto da parte del *Ministerraad*, visto che, com'è noto, quest'ultimo aveva fatto del Consiglio dei ministri il nodo dirimente dell'adesione olandese al *pool* carbo siderurgico. In secondo luogo ambiva a limitare le opposizioni dei partner, i quali, confortati dalla presenza di un'istituzione rappresentativa dei governi, avrebbero avuto forse meno difficoltà ad accettare che anche il settore agricolo fosse affidato ad un'Alta Autorità sovranazionale.

---

<sup>94</sup> Stando a Griffiths, infatti, "Despite the industrialization... agriculture remained an important, though declining, component of Dutch national income and, more significantly, of employment". Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 93.

<sup>95</sup> Come rileva Griffiths, a tale proposito, "Louwes' ideas drew heavily on the provisions of the 1949 American Agricultural Act, presumably in the belief that thereby any European scheme would attract US support". Ivi, p. 95.

<sup>96</sup> Ivi, p. 96.

Tornando ora a guardare alle differenze tra il piano Mansholt e il progetto stikkeriano, Louwes prevedeva di portare a realizzazione l'integrazione agricola al termine di un periodo transitorio non meglio precisato, ma sicuramente adeguato all'entità dell'impegno richiesto ai governi, sia per intensificare la produzione, sia per accrescere il volume degli scambi intereuropei, sia infine per mettere a punto una politica comune nel commercio dei prodotti agricoli con i paesi terzi. Ciò implicava di lasciare ai singoli stati facoltà di mantenere attive alcune forme di protezione, soprattutto a livello di importazioni, laddove il Piano d'azione mirava, come si è visto, a una liberalizzazione quanto più possibile rapida e completa<sup>97</sup>.

Alla luce di ciò non stupisce, quindi, che proprio Stikker, davanti al Consiglio dell'Oece, nel luglio del 1950, decidesse per l'esclusione dal proprio piano del progetto di Louwes e per il conseguente rinvio di quest'ultimo ad una conferenza *ad hoc*. In tale contesto – aggiungeva nell'occasione il Presidente – l'Olanda si sarebbe impegnata a promuovere ulteriori iniziative<sup>98</sup>.

Mansholt accolse la notizia con insolita soddisfazione. La decisione di Stikker gli lasciava infatti campo libero per portare avanti in autonomia il suo proposito di formulare una sorta di *alter ego* "agricolo" del piano Schuman. Raccolse pertanto i suoi più fidati collaboratori – van der Lee e Samkalden<sup>99</sup>, oltre a Louwes naturalmente – e cominciò a lavorare al progetto al quale, osserva Milward, avrebbe dedicato da allora - e fino alla metà degli anni Settanta – gran parte della sua vita pubblica<sup>100</sup>.

L'idea centrale di Mansholt, che risaliva al marzo del 1950<sup>101</sup>, era quella di creare un'uniformità nella produzione agricola europea attraverso una politica comune di investimenti e ammodernamenti. E il piano elaborato nell'estate di quello stesso anno rappresentò, di fatto, un tentativo coerente di attuazione di

---

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 586, *Statement by Dr. Stikker on the Netherlands Plan of Action made at the Council Meeting of OEEC*, 07.07.1950.

<sup>99</sup> "At his department he [Mansholt, ndr] could be benefit from the presence of some excellent senior officials, of whom special mention deserve S.L. Louwes, the stimulating force behind the pre-war agricultural crisis legislation, the jurist Samkalden, the economist Le Mair and Boerma and Van der Lee, who occupied themselves especially with international agricultural affairs". Cfr W.H. Vermeulen, *Europese landbouwbeleid in de maak. Mansholts eerste planne, n 1945-1953*, Groningen, Stichting Nederlands Agronomisch-Historisch Instituut, 1989, p. 159.

<sup>100</sup> Cfr. A.S. Milward, *The Reconstruction...*, cit., p. 444.

<sup>101</sup> Mansholt cominciò infatti a progettare una soluzione personale alle difficoltà nella liberalizzazione del mercato agricolo su suggerimento di Stikker, il quale, sempre nel marzo di quell'anno, propose al proprio governo, per la prima volta, di elaborare "an overall European plan for 'sectoral integration'", con un capitolo speciale per l'agricoltura. *Ibidem*.

tale idea, formulato con l'ausilio sia delle proposte già avanzate da Louwes, sia degli spunti offerti dalla riflessione europeista dell'epoca.

Ora, nel ripercorrere sinteticamente gli elementi principali di quella che potrebbe considerarsi la seconda versione del progetto<sup>102</sup>, occorre dire che il sistema ruotava attorno al Fondo di integrazione, il quale avrebbe avuto la funzione di finanziare la politica comune e di adottare "misure speciali" per le economie in difficoltà. Tale fondo, a sua volta, sarebbe stato alimentato da una tariffa comune europea sulle importazioni agricole, a patto che queste ultime fossero state effettuate all'interno del mercato comune, destinato a sorgere contestualmente all'attuazione del *pool*<sup>103</sup>.

Mansholt puntava ad ottenere in primo luogo la stabilità dei prezzi<sup>104</sup>, ritenuta essenziale per far fronte alle criticità che inevitabilmente sarebbero emerse in un settore così fortemente esposto agli effetti negativi della liberalizzazione. E il ministro era ben consapevole che il timore di tali ricadute avrebbe scatenato reazioni violente da parte dei partner europei, soprattutto di quelli con i maggiori interessi nel settore primario, come la Francia e l'Italia, ma anche l'Olanda. Tuttavia, per aggirare l'ostacolo, aveva stabilito di concedere autonomia ai governi nel mantenere tariffe interne e nella regolazione dei prezzi, sempre in ambito nazionale, almeno fino al raggiungimento degli standard imposti dalla politica agricola comune. Senza però che tali concessioni avessero ripercussioni negative sul commercio intereuropeo, il quale sarebbe stato invece regolato da prezzi comuni e da una soglia massima per le tariffe.

E proprio a quest'ultimo aspetto si agganciava la struttura istituzionale prefigurata dal piano, nella quale si condensava l'impostazione sovranazionale su cui l'intero schema era poggiato.

In effetti, sebbene Mansholt avesse tentato di ammorbidire, almeno nominalmente, i riferimenti alla sovranazionalità dello schema di Louwes (l'Alta Autorità, ad esempio, veniva sostituita da un ben più incolore *European Board for Agriculture and Food*<sup>105</sup>), restava evidente – come rilevò Spierenburg per primo –

---

<sup>102</sup> Per ulteriori dettagli si vedano, oltre al più volte citato R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", W.H. Vermeulen, *Europees landbouwbeleid in de maak. Mansholts eerste plannen, 1945-1953*, Historia Agriculturae, Groningen, 1989; J.C.F.J. van Merriënboer, *Het avontuur...*, cit.; Werner Maihofer (ed.), *Noi si mura. Selected working papers of the European University Institute*, European University Institute, Firenze, 1986 e E. Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma. Atti del colloquio di Roma 23-25 marzo 1987*, Giuffrè, Milano 1989.

<sup>103</sup> Ivi, pp. 452-453. L'allusione al "mercato comune" è esplicita (*Het ontstaan van een Europese markt*). Cfr. NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 670-690, *Integratie Europese Landbouw*, 08.1950.

<sup>104</sup> Mansholt aveva maturato tale convinzione già durante la crisi degli anni Trenta. Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT 012, *Sicco Mansholt*, 17.04.1989.

<sup>105</sup> Alan S. Milward afferma in proposito: "The method was another, or the same, High Authority". Cfr. Ivi, p. 444.

che le decisioni principali continuavano a far capo a un organo indipendente dall'autorità dei governi. Lo European Board, infatti, era incaricato sia di fissare il prezzo comune di produzione, sia di stabilire le eccezioni nell'eliminazione delle tariffe, sia infine di assegnare le sovvenzioni alle aziende agricole in difficoltà<sup>106</sup>. E tutto ciò mediante un meccanismo decisionale interamente affidato al voto a maggioranza qualificata, in base al quale decideva non soltanto lo European Board, ma anche il Consiglio dei ministri<sup>107</sup>.

#### *La risposta dell'Aja*

La versione aggiornata del piano Mansholt venne presentata al REA (Consiglio degli esperti di economia), il 4 agosto<sup>108</sup>.

Nell'occasione, Mansholt puntò essenzialmente a far sì che la sua proposta fosse discussa in tempi brevi, così da poter essere trasferita con altrettanta rapidità sui tavoli europei. Il rischio da evitare – rilevò puntualmente il ministro - era infatti quello che anche l'integrazione agricola diventasse affare esclusivo della Francia. Cosa tutt'altro che improbabile, del resto, visto che Pierre Pflimlin aveva già depositato (il 12 giugno) il suo progetto nelle cancellerie europee<sup>109</sup>. E certo non si trattava di un'iniziativa di fronte alla quale gli olandesi potevano rimanere impassibili, visto che essa mirava di fatto alla creazione di un *pool* franco-tedesco esteso anche al terreno dell'agricoltura. Il che, come rilevato da Milward, nella percezione dell'Aja, significava che i francesi giocavano ormai a carte scoperte sia con riguardo alla volontà di escludere la Gran Bretagna dall'integrazione continentale, sia relativamente al tentativo di intromissione nel rapporto privilegiato tra Olanda e Germania ovest sul mercato agricolo<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> NA, L'Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 24110, *Spiereburg aan de Heer Minister*, 12.08.1950, pp. 1-2.

<sup>107</sup> A.S. Milward, *The Reconstruction...*, cit., p. 453.

<sup>108</sup> NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 572, *REA, Notulen*, 08.08.1950.

<sup>109</sup> *Ibidem*. Tale preoccupazione circolava già da tempo nell'ambito del ministero dell'Agricoltura. Vi allude espressamente una relazione del 24 luglio, ove si legge che i tempi di elaborazione e presentazione del Piano costituivano una questione cruciale, giacché la presentazione tempestiva di uno schema olandese avrebbe evitato alla Francia di guadagnare nell'ambito dell'Ocece e dell'agricoltura lo stesso ruolo guida che il Piano Schuman stava ricoprendo per l'integrazione nel settore carbossiderurgico. NA, L'Aja, NA, 2.11.57, Arch. DIO/LVV, inv.nr. 670-690, *Nota*, 24.07.1950, p. 2.

<sup>110</sup> Cfr. A.S. Milward, *The Reconstruction...*, cit., pp. 443-444. I timori olandesi, in realtà, erano condivisi anche dagli italiani, sia a livello di *élite* politiche, sia dalle *lobby* agricole. Lo spiega efficacemente una relazione dell'ambasciatore Magistrati relativa alla conferenza stampa di Pflimlin sul *pool* agricolo: "Non si manca qui di sottolineare che il ministro Pflimlin, alsaziano di origine e familiare colla lingua e colla cultura tedesca, appare come una delle figure più rappresentative di quegli ambienti francesi i quali, pur sinceramente convinti dell'esigenza di una integrazione europea, ravvisano in un'intima collaborazione franco-tedesca la sua pietra angolare

I segnali d'allarme lanciati da Mansholt non vennero però raccolti dal REA, il quale preferì invece rimandare la questione a una successiva riunione a livello interdipartimentale. Nel frattempo, ad ogni modo, si raccomandava al ministro di apportare alcune modifiche al piano, soprattutto per quello che riguardava la questione dei prezzi. Le principali obiezioni mosse allo schema infatti, soprattutto da Drees, nascevano tutte dal timore che le misure introdotte da Mansholt comportassero un aumento significativo dei prezzi nazionali<sup>111</sup>.

In verità, il governo olandese sembrava più spaventato dalle implicazioni sovranazionali del piano Mansholt che dalla possibilità che il futuro dell'agricoltura europea fosse deciso da Parigi. Se non altro perché quest'ultima prospettiva appariva alquanto lontana, tenuto conto dei giudizi negativi espressi in merito da Monnet. Il quale aveva etichettato il piano Pflimlin come uno strumento concepito per facilitare "l'expansion de l'agriculture française" piuttosto che come un'iniziativa per "construire l'Europe"<sup>112</sup>, e, di conseguenza, non idoneo a rappresentare l'estensione del piano Schuman al terreno agricolo<sup>113</sup>.

Ma se tali critiche ebbero un effetto dirimente sul dibattito interno al *Ministerraad*, agirono invece da catalizzatore su Mansholt, incoraggiandolo ad esercitare ulteriori pressioni sull'Aja affinché sciogliesse le riserve sulla sua iniziativa. Il ministro, infatti, si convinse di avere più di qualche *chances* che la sua idea di *pool* agricolo, la quale in effetti sembrava avere uno stretto "*degré de parenté*"<sup>114</sup> con la prospettiva monnetiana, potesse conquistare il padre dell'Europa comunitaria. E certo il sostegno aperto di Monnet spalancava ampie possibilità di successo per il piano anche a livello europeo. Purché Mansholt fosse riuscito a persuadere la maggioranza "cautamente" europeista del *Ministerraad* a chiudere un occhio – e forse anche entrambi - di fronte all'accento marcatamente federalista della proposta<sup>115</sup>.

---

e reputano il momento attuale, in cui la Francia ancora dispone in Germania delle posizioni di favore derivantile dal suo carattere di Potenza Occupante, il più propizio per porne le premesse in tutti i campi". ASDMAE, AP 1946-1950, f. 30, *Intervista stampa del ministro francese Pflimlin sul pool agricolo*, 30.11.1950.

<sup>111</sup> Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 572, REA, *Notulen*, 12.09.1950, p. 9.

<sup>112</sup> Cfr. G. Bossuat, *La France, l'aide américaine et la construction européenne, 1944-1954*, vol. II, Imprimerie nationale/Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris 1992, p. 142.

<sup>113</sup> Ivi, pp. 42-43.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> Efficace, a tale proposito il quesito posto da Bossuat: "Quel était son [del Piano Mansholt, ndr.] degré de parenté avec l'inspiration Monnet? Il est délicat de le déterminer, sachant qu'au même moment les Hollandais reculent devant la supranationalité". *Ibidem*.

Anche nella versione formulata per la riunione di settembre, infatti, l'ottica europea finiva col prevalere sulle priorità nazionali, cosa che scatenava scetticismi e reazioni "ciniche"<sup>116</sup>, soprattutto dal lato di Drees e Van den Brink.

Ai detrattori del piano, peraltro, non sfuggiva certo che, a differenza di Stikker, Mansholt chiudeva drasticamente le porte a Londra. Non soltanto per i contenuti sovranazionali del *pool* prefigurato dal ministro – che di per sé ponevano una pesante ipoteca sulla possibile partecipazione britannica – ma principalmente per la scarsa attrattiva che uno schema così concepito avrebbe avuto su una politica agricola come quella inglese, basata, come è noto, su un sistema di basse tariffe e di importazioni a basso costo dal Commonwealth<sup>117</sup>.

A complicare la situazione per Mansholt sopraggiungevano poi ulteriori dichiarazioni di Monnet, il quale precisava che la sua ostilità nei confronti dell'idea del "*pool vert*" nasceva dalla convinzione che "il ne faut pas essayer de tout faire à la fois"<sup>118</sup>. Più precisamente, come sottolinea anche Milward, l'ideatore della Comunità temeva che le discussioni sull'integrazione agricola – il cui esito restava peraltro fortemente incerto – rallentassero la realizzazione della Comunità carbosiderurgica<sup>119</sup>.

Era chiaro, ad ogni modo, che ad entrare in collisione, di là da qualsiasi possibile correzione che Mansholt decidesse apportare al piano, erano due prospettive teoriche, cioè due diversi modi di concepire l'integrazione del settore primario. Quella del ministro dell'Agricoltura, il quale, come si è visto, riteneva la soluzione sovranazionale l'unica praticabile per affrancare definitivamente le politiche agricole europee dalla soggezione al protezionismo<sup>120</sup>; e quella dominante all'Aja, secondo cui l'integrazione agricola rappresentava esclusivamente uno strumento di liberalizzazione dei mercati internazionali<sup>121</sup>.

Tale spaccatura fu il motivo di fondo che accompagnò tutte le fasi di discussione del piano Mansholt al *Binnenhof*. Tanto da rendere aspramente dibattuta perfino la scelta del contesto in cui presentare l'iniziativa. Mansholt preferiva puntare infatti sulla "piccola Europa", allargata, eventualmente, a Inghilterra e paesi scandinavi. Era infatti persuaso, e non a torto, che, essendo il suo progetto incentrato sull'idea della cessione di sovranità, sarebbe stato quanto meno inopportuno sottoporlo all'approvazione di un'organizzazione che

---

<sup>116</sup> Griffiths definisce "cynical comment" quello espresso da Van den Brink sul Piano. Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 98.

<sup>117</sup> Cfr. A.S. Milward, *The Reconstruction...*, cit., p. 453.

<sup>118</sup> Cfr. G. Bossuat, *La France, l'aide...*, cit., p. 142.

<sup>119</sup> Cfr. A.S. Milward, *The Reconstruction...*, cit., p. 444.

<sup>120</sup> Per un ulteriore approfondimento su questo tema si veda J.C.F.J. van Merriënboer, *Het avontuur...*, cit. e anche K. Seidel, "Actors and Ideas...", cit., pp. 291-293.

<sup>121</sup> Cfr. J.C.F.J. van Merriënboer, *Het avontuur...*, cit. p. 19.

decideva all'unanimità. Per di più, il ministro federalista mal tollerava l'idea di legare indissolubilmente le sorti del suo piano a quelle del Piano d'azione. E non soltanto per l'intrinseca antinomia di impostazione tra i due schemi, ma principalmente perché, come osserva Griffiths, stante lo stallo delle trattative del Working Group n. 6, "its chances of being realised within the OEEC had fallen to virtually zero"<sup>122</sup>.

Inutile dire che il parere di Van den Brink e compagni era del tutto opposto. Anche perché, come suggerito dalla nota del segretario del REA, Quaedvlieg, se il progetto fosse stato presentato all'Oece e inserito nel contesto degli studi di settore sul Piano d'azione, il governo olandese si sarebbe sentito meno vincolato rispetto a un'adesione formale alla proposta, cioè ad un'accettazione incondizionata di tutti i suoi contenuti<sup>123</sup>.

Fu una formula di compromesso, alla fine, a sciogliere il nodo. Si decise infatti che, in prima battuta, il piano Mansholt sarebbe stato presentato alla commissione agricoltura dell'Oece. In caso di insuccesso, una riunione interdipartimentale avrebbe individuato una soluzione alternativa.

Restavano ora in sospeso le questioni relative ai contenuti, la cui discussione venne rimandata alla successiva riunione del REA, prevista per l'11 ottobre. Nel frattempo, a Mansholt si richiedevano ulteriori confronti sia con i responsabili politici più coinvolti dai temi del piano (con particolare riferimento a Liefstinck e Van den Brink), ma anche con i francesi, se non altro per evitare – come suggeriva Spierenburg – che le disposizioni della proposta olandese entrassero in conflitto con quelle di Schuman<sup>124</sup>.

Il ministro federalista non perse tempo. Prima ancora di prendere contatti formali con Parigi ebbe un incontro "fruttuoso" (*vruchtbare*) con Van den Brink e Liefstinck, a conclusione del quale, pure a seguito di diverse concessioni, sembrò raggiunto l'accordo efficace a rendere il testo pienamente accettabile da parte del REA. In primo luogo fu espunto il riferimento al mercato unico dei prodotti agricoli<sup>125</sup>. In secondo luogo, si ritoccò la questione dei prezzi, riformulandola nei termini che seguono: l'Alta Autorità, con l'assenso del Consiglio, avrebbe stabilito il solo livello europeo dei prezzi, mentre ai singoli stati sarebbe stata concessa piena libertà di mantenere i prezzi interni al di sotto di tale livello.

---

<sup>122</sup> Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit. p. 98. Sullo stato dei lavori del Working Group n. 6 si veda, oltre al paragrafo precedente, NA, L'Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 24110, *De behandeling der Plannen Stikker, Petsche en Pella door Werkgroep No. 6 van het Executive Committee*, 28.07-12.08.1950.

<sup>123</sup> Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 589, *Notitie*, 10.10.1950.

<sup>124</sup> Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 572, *Notulen*, 03.10.1950, p. 9.

<sup>125</sup> Più precisamente, tale prospettiva sarebbe rimasta aperta per prodotti come il grano e lo zucchero, mentre sarebbe stata del tutto esclusa per latte, frutta e verdura. Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 572, *REA Notulen*, 10.10.1950, p. 2.

Infine, all'osservazione fatta da Spierenburg nell'incontro precedente, circa lo squilibrio tra oneri e vantaggi prospettati dal piano ai paesi partecipanti, si contrappose un'accurata illustrazione dell'impatto positivo che la stabilità del mercato agricolo – che poi, agli occhi di Mansholt, rappresentava il traguardo più importante ed immediato assicurato dal piano – avrebbe avuto sulle economie europee. E senza tra l'altro considerare che tale stabilità avrebbe consentito ai paesi partecipanti di guadagnare posizioni anche nei confronti dell'Inghilterra<sup>126</sup>.

Anche Van den Brink aveva ritenuto "illuminante" il colloquio del 10 ottobre. E lo ribadì con forza al REA del giorno successivo. Si rammaricava soltanto che la formula di compromesso avesse condotto all'eliminazione, nel testo sull'integrazione agricola, di uno dei concetti più originali avanzati già a suo tempo da Stikker, e cioè la proposta di sostenere collettivamente lo sforzo per l'innalzamento del livello di produzione<sup>127</sup>.

La discussione si spostò quindi sulle possibilità di successo del piano davanti a un forum internazionale. Su questo punto, le maggiori perplessità erano manifestate da Spierenburg, Drees e Stikker. Con quest'ultimo che, nel tentativo di dipanare una polemica destinata altrimenti a protrarsi fin troppo a lungo, prospettò provocatoriamente ai presenti una sicura approvazione. Tale certezza – proseguiva il ministro, non senza ironia – gli derivava dalla constatazione che anche i governi più reticenti non avrebbero certo faticato ad accettare uno schema che, in ultima analisi, prefigurava la piena integrazione agricola come un obiettivo irraggiungibile. Al contempo, proprio la constatazione dell'impossibilità di realizzare un programma comune per l'agricoltura avrebbe lasciato emergere quella che Stikker riteneva la chiave di volta dell'intero processo di integrazione, cioè la necessità di un accordo con la Gran Bretagna<sup>128</sup>.

Mansholt replicò che, di là da qualsiasi dubbio o considerazione espressa, con il ministro Pflimlin che incalzava per mettere a segno il suo progetto di tutela degli interessi agricoli francesi, all'Olanda si richiedeva un intervento deciso, ancorché potenzialmente rischioso. Che poi – aggiungeva – come aveva evidenziato l'incontro con Van den Brink e Lieftinck, si sarebbe comunque

---

<sup>126</sup> *Ibidem*. Per ulteriori dettagli si veda NA, L'Aja, NA, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 672, *Spierenburg aan Mansholt, Nota*, 02.10.1950.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> "Minister Stikker is ook van oordeel, dat de gevoerde discussies zeer verhelderend hebben gewerkt. Het plan zelf is geen integratie in de volledige zin, integendeel, de conclusie luidt dat integratie voor de landbouw niet mogelijk is... Wanneer slechts duidelijk wordt gesteld, dat eigenlijke integratie op landbouwgebied niet mogelijk is en wanneer we tegelijk ons voornemen om nog eens een poging te wagen om met Engeland tot overeenstemming te komen, acht spreker geen bezwaren aanwezig tegen indiening van het plan". Ivi, p. 8.

trattato di ben poca cosa rispetto al pericolo derivante dall'accettazione passiva del diktat parigino nel settore primario.

Quanto invece alle ipotesi avanzate dal REA sulle possibili reazioni dei partner europei, il ministro rilanciava prontamente mettendo sul piatto le garanzie di sostegno già ventilate da Danimarca e Germania<sup>129</sup>.

Al termine della seduta, a dir poco defatigante, il REA concordò sull'assenso alla presentazione del piano, a patto che quest'ultimo fosse sia ulteriormente discusso in una riunione interdipartimentale allargata ai ministeri dell'Economia e degli Esteri, sia modificato in modo tale che risultasse prioritaria l'applicazione delle misure transitorie rispetto all'obiettivo finale dell'integrazione<sup>130</sup>.

*La preparazione del dibattito internazionale (novembre 1950-febbraio 1951)*

Nei mesi che intercorsero tra il REA dell'ottobre 1950 e la conferenza europea sull'agricoltura, che si aprì nel marzo del 1952 a Parigi, le risorse di Mansholt e del suo ministero furono interamente impiegate nella preparazione dapprima dei colloqui bilaterali con i partner europei e poi, dal marzo 1951, di quello che sarebbe stato il primo dibattito internazionale sull'integrazione agricola.

Più nel dettaglio, una volta ottenuto l'avallo del governo – che peraltro veniva ritenuta la prova più difficile –, dai primi di novembre del 1950 il ministro federalista passò ad un'altra fase delicatissima, vale a dire alla raccolta di consensi preventivi sulla sua proposta da parte degli omologhi europei. Mansholt riteneva in effetti che intorno a tali approvazioni si sarebbe giocato non soltanto il lineare svolgimento delle discussioni internazionali, ma la sua stessa reputazione nell'ambito del *Ministerraad*. Come si ricorderà, infatti, solo pochi giorni prima, per guadagnare al piano il “sì” del REA, il ministro aveva assicurato di poter contare sul sostegno, quanto meno, di danesi e tedeschi.

Pertanto, per tutto il mese di novembre, il ministero dell'Agricoltura olandese fu al centro di un intenso scambio di missive aventi tutte per oggetto il futuro agricolo europeo. Il 6 novembre fu la volta del lussemburghese Simon<sup>131</sup>, il 7 del danese Hauch<sup>132</sup> e il 17 dell'italiano Antonio Segni<sup>133</sup>. Si trattava di comunicazioni “strictly confidential”, e non prive di evidente coinvolgimento emotivo, in cui Mansholt esponeva a grandi linee il proprio progetto. L'intento di fondo era quello di presentare la soluzione del problema agricolo come chiave di volta per lo sviluppo economico dell'Europa occidentale, nonché per un

---

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 677, *Brief, Mansholt aan E. Simon*, 06.11.1950.

<sup>132</sup> NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 696, *Brief, Mansholt aan H. Hauch*, 07.11.1950.

<sup>133</sup> NA, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 677, *Brief, Antonio Segni aan Mansholt*, 21.12.1950.

rapido riequilibrio della bilancia dei pagamenti. Tale soluzione, proseguiva il ministro

Will mainly be achieved by eliminating the uncertainty that exists in respect of prices and markets, under which agriculture is labouring in many cases, and by lifting some the trade barriers in the goods traffic between the countries of western Europe. <sup>134</sup>

Mansholt precisava di essere perfettamente consapevole della “great circumspection” con cui andava affrontata la questione, soprattutto per gli interessi vitali che in alcuni stati europei gravavano attorno al settore primario. Tuttavia, la possibilità di aggirare l’ostacolo esisteva ed era anche a portata di mano:

When the protective measures in the European countries were brought under the control of a European authority, this would already be an important move in the right direction. <sup>135</sup>

Perché la prima conseguenza di una gestione comune della produzione agricola sarebbe stata la stabilizzazione dei prezzi e del mercato, la quale, a sua volta, rappresentava, almeno per Mansholt, un elemento di “paramount importance in agriculture”. Certo, si trattava di un vantaggio di ben poco conto se paragonato al sacrificio richiesto agli stati sul piano dell’autonomia decisionale. Di questo il socialista *rücksichtslose* era ben consapevole, e, come si è visto, Spierenburg non aveva mancato di sottolinearlo al REA dell’11 ottobre. Ma era pur vero che

The extent of this restriction [della sovranità economica, ndr.] may vary and will have to be further investigated. At the same time steps will have to be taken to maintain the democratic control of the policy to be adopted by the European body. <sup>136</sup>

Ad ogni modo, Mansholt si dichiarava disposto a uno scambio di vedute anche a livello bilaterale su qualsiasi aspetto del piano, ivi compresa la questione dei poteri dell’organo sovranazionale. E tale disponibilità nasceva dalla convinzione che si trattasse di un tema di “vital importance both to your and my country”.

Al fondo di tanta solerzia vi erano in realtà ben precise ragioni politiche, stante il ruolo strategico che i ministri dell’Agricoltura ricoprivano all’epoca nella maggior parte dei governi chiamati in causa dal piano. Come opportunamente rilevato da Griffiths, infatti, nelle “shaky and vulnerable coalitions”<sup>137</sup> che reggevano gli stati dell’Europa occidentale, ai responsabili della politica agricola

---

<sup>134</sup> *Brief, Mansholt aan H. Hauch*, cit., p. 2.

<sup>135</sup> *Ibidem*.

<sup>136</sup> Ivi, p. 3.

<sup>137</sup> Cfr. R.T. Griffiths, “The Mansholt Plan”, cit., p. 100.

erano riconosciute un'influenza e un'autonomia "not inconsiderable", giacché le loro scelte politiche si rivelavano spesso decisive nel determinare la tenuta delle compagini di governo<sup>138</sup>.

Mentre Mansholt tessava la sua rete personale di consensi, Samkalden riferiva da Parigi, l'11 novembre, di aver discusso direttamente con Pflimlin. Dall'incontro era emerso che Francia e Olanda concordavano sia sull'analisi dello stato attuale dell'economia, sia sugli obiettivi essenziali da conseguire attraverso l'integrazione agricola<sup>139</sup>. Le differenze, al contrario, emergevano prevalentemente intorno al calendario della liberalizzazione, con particolare riferimento all'abolizione delle restrizioni quantitative. Gli olandesi, infatti, intendevano avviare immediatamente il processo e concluderlo in tempi brevi. I francesi, al contrario, preferivano rimandare la questione a un momento successivo. Se non altro per evitare che le difficoltà connesse con lo smantellamento tariffario – il quale avrebbe richiesto sforzi imponenti, data la caratterizzazione fortemente protezionistica del settore – scoraggiassero i governi dal proseguire nel cammino comune<sup>140</sup>.

Nel complesso, ad ogni modo, l'incontro aveva mostrato che si trattava di divergenze "not insurmountable"<sup>141</sup>.

A questo punto restava da comprendere quanto anche gli altri stati fossero disposti a puntare il tutto per tutto sulla sovranazionalità e quanto invece preferissero ripiegare su soluzioni minimaliste, ovvero su "better marketing arrangements for the planned agricultural surpluses"<sup>142</sup>.

E i primi ad esporsi in tal senso, neanche a dirlo, furono i britannici. Il 9 dicembre arrivò infatti la certo non sorprendente comunicazione del *Foreign Office*, il quale affermava di non avere interesse per alcun incontro bilaterale sull'integrazione agricola, preferendo viceversa attendere l'esame del Piano d'azione all'Oece<sup>143</sup>. Nel dare la notizia, l'ambasciatore olandese a Londra aggiungeva che l'opposizione britannica avrebbe presumibilmente condizionato anche il comportamento del governo di Copenaghen. Cosa che – ancora secondo l'ambasciatore – avrebbe dovuto indurre il governo a riflettere seriamente sull'opportunità di lasciarsi trascinare dai francesi in un percorso senza la Gran Bretagna e presumibilmente limitato ai soli paesi del piano Schuman<sup>144</sup>. Per parte sua, l'ambasciatore definiva "molto rischioso" (*zeer riskant*) per gli olandesi

---

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 673, *Samkalden aan Mansholt, Verslag*, 10.11.1950, p. 2.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

<sup>141</sup> Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 100.

<sup>142</sup> Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 101.L'

<sup>143</sup> NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr 671, *Notitie*, 09.12.1950

<sup>144</sup> *Ibidem*.

procedere autonomamente, con la convocazione di una conferenza dei ministri dell'Agricoltura, senza la certezza della partecipazione britannica e danese<sup>145</sup>.

Mansholt recepì invece l'autoesclusione di Londra come una sorta di lasciapassare a costo zero per i contenuti sovranazionali del suo piano e preferì concentrarsi su quello che sarebbe stato il riscontro dall'Italia. La risposta di Segni, in effetti, giunse soltanto il 21 dicembre, peraltro accuratamente formulata per non fornire alcun tipo di chiarimento esplicito circa la posizione degli italiani sulla cooperazione agricola. Riassumendo con le parole del ministro:

On ne peut, en vérité, ne pas se rendre compte que la variabilité des prix... l'instabilité des marchés extérieurs... les limitations de différente nature qui entravent les échanges, représentent une source d'incertitude pour les exploitations agricoles, aussi bien qu'un obstacle à la production et à une meilleure distribution des denrées. Vous nous avez donné des orientations pour affronter ces problèmes, et j'ai chargé les Bureaux compétants de mon Ministère d'en faire, très soigneusement, un premier examen, comme prémisse nécessaire aux discussions ultérieures. Par conséquent, je vous donne l'assurance de mon intérêt le plus vif...<sup>146</sup>

Sembrava in verità che Segni volesse prendere tempo per verificare l'esito dell'incontro che di lì a poco, il 12-19 febbraio per la precisione, si sarebbe tenuto a Parigi tra i rappresentanti delle organizzazioni agricole italiane e francesi. Nell'occasione, infatti, gli italiani avrebbero puntato a stipulare accordi bilaterali, oltre che con i francesi, anche con i belgi e con i tedeschi. Se fossero riusciti nell'intento – così dichiarava Eygenraam, l'*attaché* del ministero dell'Agricoltura olandese – l'Italia non avrebbe avuto più alcuna convenienza a proseguire le discussioni sul *pool* agricolo, del quale paventava i risvolti politici e le conseguenti ricadute negative nei rapporti con Londra<sup>147</sup>.

Le sensazioni di Eygenraam vennero presto confermate dal resoconto dell'ambasciatore italiano Umberto Grazi, circa una riunione alla Farnesina sul tema del "*pool verde*". La seduta, riferiva l'ambasciatore, si era conclusa con la decisione di partecipare all'iniziativa con "prudente scetticismo", nella convinzione che il progetto "si sarebbe realizzato con difficoltà"<sup>148</sup>.

Le reazioni tiepide dei partner europei convinsero il ministro dell'Agricoltura olandese a stringere sempre più l'intesa con Pflimlin. Il quale, per parte sua, aveva tutto l'interesse a mantenere gli olandesi *lié* a Parigi, vista la sostanziale uniformità di vedute sugli obiettivi e sul funzionamento del *pool*

---

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> Segni *aan* Mansholt, cit.

<sup>147</sup> NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 670-690, Brief C.C.L.J.M. Eygenraam *aan* Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, 27.01.1951.

<sup>148</sup> Cfr. ASMAE, DGAP I, Olanda 1950, b. 257, Resoconto della riunione tenuta sabato 10 febbraio 1951 presso la Direzione Generale Affari Economici del Ministero Estero per uno scambio di idee circa il progetto francese per un "*pool*" agricolo.

verde<sup>149</sup>. Peraltro, sia Mansholt che Pflimlin andavano progressivamente orientandosi verso l'idea che il progetto sarebbe stato più facilmente realizzabile se promosso nell'ambito di una conferenza *ad hoc*.

Tanto più che, proprio nei primi mesi del 1951, la Commissione agricoltura dell'Oece – ove il piano Mansholt era frattanto stato depositato e restava in attesa di ulteriori discussioni - versava in uno stallo apparentemente insuperabile, al punto che i delegati olandesi ritenevano “impossibile” (*onmogelijk*) che le proposte del loro ministro potessero andare incontro a un'accoglienza positiva<sup>150</sup>.

Il 29 marzo del 1951, fu il governo di Parigi a prendere in mano le redini della questione. Con una decisione che sorprese anche Mansholt<sup>151</sup>, affidò a Paris, il Segretario generale del Consiglio d'Europa<sup>152</sup> l'incarico di divulgare, per conto dei francesi, un invito ufficiale a una conferenza europea sull'agricoltura. La riunione sarebbe stata aperta agli stati membri dell'istituzione di Strasburgo, nonché ad Austria, Portogallo e Svizzera<sup>153</sup>.

La notizia scatenò un acceso dibattito al *Ministerraad*, incentrato sull'opportunità o meno di accettare l'invito. Il fronte del “no”, neanche a dirlo, era guidato da Stikker e Liefstinck, i quali temevano che, spostando le trattative al di fuori dell'Oece, si sarebbe implicitamente offerta a Londra la possibilità di distaccarsi definitivamente dal programma continentale per l'integrazione agricola, e forse non soltanto da quello. Sul versante opposto, Mansholt e Van den Brink – che ormai sembrava essersi persuaso a sostenere il progetto del collega dell'Agricoltura – replicavano che le possibilità di vedere l'Inghilterra anche soltanto associata al *pool verde* si riducevano ogni giorno di più. E tanto

---

<sup>149</sup> ASUE, COL, MT Agricultural Policy and European Integration, 000038 1948-1958 EEC, p. 27.

<sup>150</sup> Per ulteriori informazioni sui lavori della Commissione si veda il rapporto di Stijkel per Spierenburg in NA, L'Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 24112, *Notitie*, 17.03.1950.

<sup>151</sup> Il telegramma di Van Boetzelaer allude infatti allo “stupore” (*Uw bevreemding*) con cui il governo olandese accolse la notizia che fosse stato il Segretario generale del Consiglio d'Europa a procedere all'inoltro degli inviti. Lo stupore riguardava non soltanto la procedura adottata dalla Francia per portare avanti la propria iniziativa, ma anche la disponibilità del Segretario generale nei confronti di Parigi. Cfr. NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 679, *Codetelegram Van Boetzelaer aan Ministerie van Buitenlanse Zaken*, 05.04.1951.

<sup>152</sup> Come spiega Marcello Dell'Omodarme, l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa aveva presentato nel novembre del 1950 un progetto per la Comunità europea dell'Agricoltura all'Oece, il quale era stato inserito nel quadro delle discussioni sul *Pool verde* insieme ai progetti di Pflimlin e di Mansholt. Questo spiegherebbe, almeno in parte, il motivo per cui la Francia incaricò il Segretario del Consiglio d'Europa, Paris, di inoltrare il suo invito alla conferenza, nonché la decisione di coinvolgere tutti gli stati membri della suddetta organizzazione. Cfr. M. Dell'Omodarme, *Europa...*, cit., p. 31.

<sup>153</sup> Cfr. NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. None, *Samkalden aan Spierenburg, Boon en van der Beugel, Nota*, 29.03.1951. Il testo originale dell'invito francese è contenuto in NA, L'Aja, 2.03.01, AZ/KMP, inv.nr. 351.88(4):63, *Brief, Boon aan Stikker*, 05.04.1951.

valeva, a questo punto, concentrarsi su quegli stati effettivamente interessati all'iniziativa.

Per quanto aspra, la conflittualità interna si esaurì velocemente e già alla fine di aprile gli orientamenti del governo presero a volgersi in un senso favorevole ai *desiderata* di Mansholt. La ragione di tale inversione di tendenza è facilmente intuibile e va ascritta alla firma del trattato Ceca, del 18 aprile 1951. L'evento agì infatti da detonatore sul governo dell'Aja, accendendo gli entusiasmi degli europeisti e convincendo gran parte degli scettici che quella prospettata da Monnet e Schuman era, almeno per il momento, l'unica Europa possibile, o, se non altro, lo era per l'Olanda.

Mansholt, per parte sua, decise di cavalcare il successo appena riscosso dal piano francese e di prospettare il suo schema come parte del più ampio progetto di integrazione verticale inaugurato dal *pool* carbo siderurgico<sup>154</sup>. Tale proposta fu prontamente accolta dal *Ministerraad*, con Stikker che per primo si dichiarò favorevole ad una soluzione "à la Schuman Plan" per il settore primario<sup>155</sup>. Soltanto Lieftinck continuava a perorare "question préalable" dell'inclusione inglese, ma era ormai del tutto isolato<sup>156</sup>.

La Francia divenne pertanto, per il momento con riguardo alla sola questione agricola, l'alleato principale degli olandesi in Europa. E fu questa, in effetti, la prima occasione – e anche l'unica, come si vedrà - in cui i due paesi individuarono una comunanza di interessi tale da condurli a un reale sodalizio politico. Autentico sì, ma di scarsa durata.

#### *La strategia di Mansholt per un pool agricolo sovranazionale*

Tra l'aprile del 1951 e il marzo del 1952, il governo olandese, e Mansholt soprattutto, studiarono nel dettaglio l'atteggiamento da assumere per la prima discussione *ad hoc* sull'agricoltura europea.

Il 4 aprile 1951, infatti, Pflimlin aveva ufficialmente divulgato agli stati interessati alla conferenza il proprio memorandum e gli olandesi – che avevano già preso visione del documento, benché in via confidenziale<sup>157</sup> - notarono con soddisfazione che, di fondo, sussisteva una sostanziale uniformità di metodo e di intenti tra il loro progetto e quello francese<sup>158</sup>. Il piano di Pflimlin per l'agricoltura europea era rimasto infatti pressoché inalterato da quando il ministro francese lo aveva discusso con Samkalden a Parigi, nel novembre 1950. Restavano quindi le

---

<sup>154</sup> ASUE, INT 012, *Mansholt*, cit., p. 5.

<sup>155</sup> Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 99.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> Samkalden aveva infatti inviato il testo a Spierenburg, van der Beugel e Boon il precedente 29 marzo. Cfr. *Samkalden aan Spierenburg, Boon en van der Beugel...*, cit.

<sup>158</sup> Cfr. NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 680-690, *Spierenburg, Nota*, 20.04.1951.

consuete differenze “non insormontabili”: 1) la tempistica della rimozione tariffaria (graduale per i francesi e immediata per gli olandesi); 2) la quantità di prodotti da affidare alla gestione dell’Alta Autorità, con la Francia che si sarebbe limitata a quelli di maggior interesse per l’economia nazionale e l’Olanda intenzionata ad integrare l’intero settore.

Ma ciò che più contava, almeno per Mansholt, era il fatto che il piano francese essenzialmente invitasse i governi europei – e non soltanto quelli che avevano già sottoscritto il piano Schuman - a chiarire le rispettive posizioni sull’idea di Comunità sovranazionale, nonché a farlo su un terreno sensibile, per non dire spinoso, come quello dell’agricoltura. Insomma, l’impatto psicologico suscitato dall’invito era forte, ma necessario per far sì che, fin dalla fase preparatoria della conferenza, si individuasse con chiarezza la linea di divisione tra i governi disposti ad accogliere la regolamentazione sovranazionale dell’agricoltura europea e quelli che invece sarebbero rimasti legati all’idea della concertazione intergovernativa nell’ambito di un’organizzazione internazionale già esistente<sup>159</sup>.

Stanti tali premesse, la strategia di Mansholt poteva considerarsi ben delineata e tutta improntata su ragioni di carattere strettamente ideologico. Egli si sarebbe presentato alla conferenza animato dal fervore federalista con il quale aveva perorato la causa dell’integrazione agricola di fronte al suo governo, per puntare poi a far emergere le spaccature interne al consesso, sicché i lavori potessero proseguire quanto prima col coinvolgimento dei soli governi disposti ad accettare la sovranazionalità<sup>160</sup>. Condizione *sine qua non* per il successo di tale disegno sarebbe stato l’appoggio francese, poiché l’Olanda, come rilevato da Spierenburg, non aveva la forza né economica né politica per porsi come leader della conferenza<sup>161</sup>.

Individuati gli obiettivi e le premesse teoriche per conseguirli, per il ministero dell’Agricoltura olandese si aprì una nuova fase di intensissimo lavoro diplomatico. Mansholt si recò più volte a Parigi, a colloquio con Pflimlin e Schuman, e coinvolse spesso anche Spierenburg, in quanto esperto dei negoziati internazionali, soprattutto di quelli per la Ceca<sup>162</sup>. Inoltre, i funzionari del ministero furono chiamati a mantenere contatti costanti con i responsabili della

---

<sup>159</sup> NA, L’Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 673, *Aantekening betreffende besprekingen te Parijs over het Plan der Franse Regering voor Europese samenwerking inzake de landbouw*, 11.04.1951.

<sup>160</sup> Cfr. R.T. Griffiths, “The Mansholt Plan”, cit., pp. 100-101.

<sup>161</sup> “De Nederlandse positie zowel economisch als politiek, bepaaldelijk niet sterk kan worden genoemd”. Cfr. Spierenburg, *Nota*, 20.04, 1951, cit.

<sup>162</sup> NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 395, *Notulen*, 02.04.1951.

politica agricola degli altri stati, per avere qualche anticipo sulle posizioni che le varie delegazioni avrebbero assunto nel corso della conferenza<sup>163</sup>.

Fu così che Mansholt ricevette alcune anticipazioni sugli atteggiamenti altalenanti, per non dire del tutto contraddittori, che avrebbero assunto i governi alla conferenza. Venne a conoscenza, per esempio, dell'intenzione iniziale dei danesi di uniformarsi alle posizioni dell'Aja<sup>164</sup>, salvo apprendere, in un secondo momento, del ripiegamento dello stesso governo di Copenaghen su orientamenti più conformi a quelli inglesi, causa la forte dipendenza del settore agricolo nazionale dai mercati d'oltremania, nonché l'opposizione delle organizzazioni agricole all'istituzione di un'Alta Autorità<sup>165</sup>.

Allo stesso modo il ministro ricevette rassicurazioni dal governo italiano, il quale, a detta dell'*attaché* Eygenraam, "nutriva ora più simpatia nei confronti del piano Mansholt"<sup>166</sup>, ritenendolo più concreto e obiettivo rispetto al progetto di Pflimlin, il quale, di contro, "teneva esclusivamente conto degli interessi francesi"<sup>167</sup>. Tuttavia, la replica ufficiale della Farnesina all'invito francese alla conferenza prendeva nettamente le distanze dall'idea di creare un'architettura istituzionale simile a quella della Ceca anche per il settore agricolo. Si accordava invece la preferenza all'Oece, nei termini che seguono:

... institution qui permit être de par elle même capable, telle qu'elle est constituée, d'assurer les objectifs proposes ainsi que l'application des méthodes plus aptes à les rejoindre. Cette institution eut d'ailleurs déjà à même d'élaborer les données nécessaires et d'évaluer les conditions de production particulières de chaque Pays pouvant influencer la formation d'un marché unifié.<sup>168</sup>

Per quanto disorientanti, le indecisioni e gli improvvisi ripiegamenti dei partner europei non riuscirono a scoraggiare Mansholt. Egli, al contrario, era convinto che atteggiamenti tanto ondivaghi fossero il risultato delle pressioni delle lobby agricole sui ministri competenti. Cosa che lo spingeva a nutrire ancor

---

<sup>163</sup> Perfino Stikker partecipò alla costruzione di un profilo di massima della conferenza, relazionando sull'atteggiamento che avrebbe assunto la delegazione svizzera. Cfr. NA, L'Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 27340, *Stikker aan Spierenburg, Memorandum*, 22.04.1951.

<sup>164</sup> L'intento del governo di Copenaghen, sulle prime, era quello di partecipare alla conferenza facendo fronte comune con gli olandesi, sia contro le tendenze protezionistiche degli altri stati, sia per manifestare la condivisa insofferenza verso la posizione privilegiata dei britannici a livello internazionale. Cfr. NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. None, *Frank aan Samkalden, Brief*, 20.04.1951

<sup>165</sup> Ivi, inv.nr. 626, *Samkalden, Verslag van de bespreking te Kopenaghen over de Landbouwingegratie*, 24.04.1951.

<sup>166</sup> "de Italiaanse Regering nu meer sympathie heeft voor het plan Mansholt". Cfr. Ivi, inv.nr. 670-690,

<sup>167</sup> "uitsluitend rekening houdt met de Franse belangen". *Ibidem*.

<sup>168</sup> Ivi, inv.nr. 679, *W.F.L. van Bylandt aan Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brief*, 26.05.1951, p. 3.

più fiducia nel suo progetto, finalizzato proprio a svincolare, e in via definitiva, i responsabili politici da questo genere di pressioni.

Forte di tali convinzioni, il numero uno dell'Agricoltura olandese ritenne che fosse giunto il momento della risposta del proprio governo all'invito francese<sup>169</sup>. Scrisse pertanto una lettera di intenti a Drees per invitarlo a confermare sinteticamente l'adesione olandese alla conferenza<sup>170</sup>. Del resto – argomentava il ministro – dell'Aja erano note a Parigi tanto le intenzioni sull'agricoltura europea, quanto le obiezioni al memorandum di Pflimlin.

Ciò non escludeva, naturalmente, che alla risposta fossero accluse alcune precisazioni, le quali venivano puntualmente anticipate nella lettera del ministro socialista al premier. La prima era che i rappresentanti del governo di Sua Maestà, così come prospettato dal memorandum francese, si sarebbero sentiti liberi di esporre il proprio punto di vista, ed eventualmente avanzare proposte, in qualsiasi momento della conferenza. Quanto alla seconda, si trattava più che altro di un suggerimento circa il forum che avrebbe dovuto ospitare l'incontro, offerto sulla base di una richiesta esplicita dei francesi a presentare proposte in tal senso. E Mansholt riteneva che questo fosse, in effetti, l'elemento cruciale della risposta olandese a Pflimlin, nonché un'occasione "imperdibile"<sup>171</sup> per mettere a punto la propria strategia. Se infatti la Francia avesse accolto l'idea olandese di convocare "una conferenza speciale" (*een speciale conferentie*<sup>172</sup>), incaricata di definire in linea generale la forma della futura integrazione agricola, l'intera questione avrebbe assunto fin da subito un carattere "politico". Cosa che, di conseguenza, avrebbe lasciato emergere facilmente la spaccatura tra stati favorevoli e contrari alla sovranazionalità che era alla base della strategia di Mansholt. Senza contare che, presumibilmente, dato il tenore dell'incontro, anche Monnet avrebbe accettato di prendervi parte. E tale presenza, con tutta probabilità, avrebbe consentito di condurre i lavori da un "punto di vista europeo" (*een... Europees gezichtspunt*), essenziale per impedire ai "vested interests" di influenzare eccessivamente i risultati<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> Dopo una prima replica a caldo infatti, peraltro finalizzata esclusivamente ad esprimere dissenso per le modalità di trasmissione dell'invito, l'Aja aveva fatto calare sulla questione il più completo silenzio. E Mansholt riteneva invece urgente sciogliere le riserve, se si voleva presentare la conferenza come un'iniziativa congiunta franco-olandese ed evitare, al contempo, che l'iniziativa prendesse la strada del consueto incontro fra diplomatici. Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 592, *Maansholt aan de Minister-President, Brief*, 07.05.1951.

<sup>170</sup> "Het antwoord van de Nederlandse regering kan daarom kort zijn". *Ibidem*.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

*Per una “conferenza speciale”*

L'*aide memoire* per il governo francese, preparato da Mansholt e allegato alla sua lettera a Drees, venne discusso al REA del successivo 16 maggio. Come era prevedibile, la discussione si incentrò immediatamente sul tema della “conferenza speciale”.

La questione, in effetti, appariva piuttosto complessa, giacché intorno ad essa si sarebbe giocato – o almeno così sembrava – il futuro dell’Olanda in Europa. Era ormai chiaro, infatti, che al *pool* agricolo modellato sul disegno di Mansholt avrebbero aderito soltanto i paesi che avevano già accettato l’idea del trasferimento di sovranità.

E i primi a restare fuori, naturalmente, sarebbero stati i britannici. Questi ultimi infatti – a detta dell’ambasciatore Bakker – si erano già espressi negativamente sul memorandum di Pflimlin, sottolineando che l’interesse di Londra si limitava agli aspetti “pratici e realistici” (*practisch en reëel*) dei due progetti e certo non giungeva a contemplare gli obiettivi politici, tanto meno se di contenuto federale<sup>174</sup>. Sicché, qualora l’Olanda, avviando un’integrazione agricola già concepita come ulteriore passo verso la federazione europea, avesse deciso di proseguire sulla via tracciata da Monnet e Schuman, avrebbe dovuto giocoforza abbandonare l’idea, ancora coltivata da molti al *Ministerraad*<sup>175</sup>, della *special relationship*, forse non soltanto commerciale, con Londra. Ed era proprio questo – osservava Spierenburg - il nodo che il REA di quel 16 maggio avrebbe dovuto sciogliere, attraverso una ferma manifestazione di volontà politica.

In realtà, come sostenevano Mansholt e van den Brink, il passo era già stato compiuto con l’adesione al piano Schuman. Dal 1950, cioè, l’Olanda aveva scelto la “piccola Europa”, proiettandosi di fatto su un itinerario che, si pensava, avrebbe condotto prima o poi alla federazione. Tuttavia, nel caso del *green pool*, ben altri interessi economici erano in gioco. A differenza del settore carbosiderurgico, il quale, tutto sommato, rappresentava un fattore marginale della crescita economica olandese, si trattava ora di puntare su un terreno al quale, direttamente o indirettamente, era legata l’esistenza del 40 per cento della popolazione nazionale<sup>176</sup>. E tale terreno, neanche a dirlo, era nella massima parte sostenuto dalle esportazioni verso il mercato britannico<sup>177</sup>.

In ogni caso, come segnalava ancora Mansholt al REA, prima di Schuman era stata la perdita dell’Indonesia ad imporre all’Aja di riorientare in direzione del Continente la propria politica economica e internazionale, cosa che, con

---

<sup>174</sup> NA, L’Aja 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 680-690, *Bakker aan Samkalden*, 07.05.1951.

<sup>175</sup> Il riferimento a Stikker e Liefinck è per lo meno implicito. Per ulteriori dettagli si veda NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 572, *REA, Notulen*, 16.05.1951.

<sup>176</sup> *Het Landbouwplan en de Federalisatie van Europa*, cit.

<sup>177</sup> *REA, Notulen*, 16.05.1951, cit.

buona pace dei nostalgici del glorioso passato coloniale, aveva comportato un notevole ridimensionamento delle ambizioni politiche nazionali, sia in termini sia di obiettivi, sia di autonomia<sup>178</sup>. E, *mutatis mutandis*, l'Olanda avrebbe comunque dovuto continuare ad adattarsi alla nuova condizione di piccolo stato su uno scenario europeo e internazionale dominato da partner di ben altro calibro. Di conseguenza, la strada che sembrava più percorribile era quella di influenzare le scelte dei "grandi", in maniera esplicita o dalle retrovie, in un senso più confacente ai propri *desiderata*.

Il REA rumoreggiava, imbeccato peraltro dalle circostanziate osservazioni di Lieftinck sulla politica di alzi prezzi che si sarebbe necessariamente imposta qualora i britannici fossero stati esclusi dal *pool*<sup>179</sup>.

Tuttavia, stante la necessità di trovare rapidamente un accordo, Drees stabilì di adottare, come soluzione di compromesso, il suggerimento di Stikker. Quest'ultimo prevedeva che ai paesi interessati (i Sei, con tutta probabilità) fosse consentito fin dall'inizio intraprendere discussioni sull'Alta autorità agricola al di fuori dell'Oece; agli altri (soprattutto Inghilterra e Danimarca) avrebbero invece proseguito sulla via della cooperazione intergovernativa, senza che però fossero loro precluse forme di associazione, anche stretta, alla nuova comunità sovranazionale<sup>180</sup>. Più nel concreto, si proponeva di convocare una conferenza preliminare tra i ministri dell'Agricoltura, con l'incarico specifico di definire i parametri concettuali del *green pool*<sup>181</sup>, i quali sarebbero stati esposti in seguito alla conferenza internazionale.

La risposta ufficiale olandese, corredata di quest'ultima proposta, venne quindi inoltrata a Parigi il 19 maggio successivo.

Nei mesi che seguirono però, constatati gli sviluppi in corso a livello comunitario, Mansholt andò progressivamente ripensando la conferenza speciale nella forma di un incontro informale circoscritto ai soli *Schuman-landen*, per i quali, ormai, l'integrazione agricola rappresentava nient'altro che un "passo laterale" (*een liggende step*)<sup>182</sup>, cioè un completamento, sul percorso già intrapreso. E perciò - si desumeva all'Agricoltura olandese - in quell'ambito ristretto, trovare un accordo sui contenuti sovranazionali del *pool* sarebbe stata poco più che una formalità.

---

<sup>178</sup> *Ibidem*.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> *Ibidem*.

<sup>181</sup> "die zich zouden moeten bezig houden met de algemene conceptie van de Europese integratie op het gebied van de landbouw". Cfr. NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 673, *Mansholt aan Drees, Brief*, 01.11.1951.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

Sulle prime, Pflimlin sembrava seriamente intenzionato ad accettare anche tale proposta. Anzi, il 1 dicembre, l'ambasciatore olandese a Parigi comunicava a Mansholt che Monnet stesso si era espresso favorevolmente al riguardo<sup>183</sup>.

Tuttavia, a fine dicembre, l'atmosfera appariva profondamente cambiata. Il Consiglio dei ministri francese aveva infatti definito "discriminatoria" l'idea della conferenza a Sei, celando dietro tale affermazione – almeno stando al resoconto di van der Lee – il timore che la scelta del "doppio binario" per il *green pool* compromettesse la credibilità di Parigi a livello internazionale. Van der Lee propose allora di lasciare che fosse l'Aja a lanciare l'iniziativa dell'incontro a Sei, ma tale profferta fu lasciata cadere nel vuoto<sup>184</sup>.

Fu Mansholt stesso, quindi, a perorare la causa del *pool* ristretto direttamente con Pflimlin, in una lettera del 6 gennaio 1952. Dichiarava il ministro:

Je comprends tout à fait que votre Conseil des Ministres a un grand souci de n'établir aucune discrimination envers ces pays qui ont été invités par la premiers note du Gouvernement français et que par conséquence on si décidé d'inviter à une conférence préparatoire tous ces pays qui ont reçu cette note. Néanmoins j'ai peur qu'une telle conférence pourrait emporter le risque qu'on n'aboutit à rien. A mon avis il serait de grande importance si nous pourrions nous mettre d'accord sur l'attitude que nos deux Gouvernements iront adopter à la conférence préparatoire. <sup>185</sup>

Più che altro, Mansholt aveva a cuore che il consesso ponesse al primo punto dell'ordine del giorno la questione istituzionale e che successivamente, cioè alla conferenza internazionale, confermasse il principio dell'Alta Autorità "comme exprimé dans le Plan Schuman"<sup>186</sup>. Cosa che non era certo scontata, vista la partecipazione dell'Inghilterra ai lavori. Dichiarava in proposito il ministro olandese:

la participation britannique n'empliquera de la part du Royaume Unie aucune adhésion préalable aux solutions qui pourront être proposées et je partage votre opinion qu'il serait utile d'ajouter que dans l'hypothèse où le Royaume Uni ne pourrait adhérer pleinement au système envisagé il serait souhaitable que des liens particuliers de caractère contractuel pussent l'unir au groupe des pays participants. <sup>187</sup>

E certo poteva sembrare se non altro insolito che un rappresentante del governo olandese tramasse con la Francia per escludere Londra dai piani di integrazione continentale, a meno di un dichiarato accoglimento da parte dei britannici, fosse pure strappato *obtorto collo*, dell'idea sovranazionale. Nonché

---

<sup>183</sup> NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 67, Frank aan van der Lee, 01.12.1951.

<sup>184</sup> NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 679, Jan van der Lee aan Mansholt, Aantekening, 22.12.1951.

<sup>185</sup> Ivi, inv.nr. None, Mansholt aan Pflimlin, 06.01.1952.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

roba da far rizzare i capelli in testa a Stikker, il quale continuava a profondersi in lusinghe di vario genere all'indirizzo dei reticenti partner d'oltremontana. Ma è pur vero che Mansholt, in quella fase così cruciale delle trattative sul *pool* verde, sarebbe stato pronto a qualsiasi compromesso pur di veder realizzato il proprio disegno. Ed è vero altresì che lo stesso *Ministerraad* non sembrò osteggiare più di tanto la battaglia personale dell'appassionato ministro. Per quali ragioni tenderanno di spiegarlo, almeno in parte, le pagine che seguono<sup>188</sup>.

Gli scenari, in ogni caso, cambiarono nuovamente a partire dal gennaio 1952, allorché la Francia tornò ai propositi iniziali circa l'incontro preliminare<sup>189</sup>. Era passata cioè l'idea che da una conferenza estesa alla partecipazione di ben diciotto paesi non potesse derivare alcun tipo di accordo concreto, tanto meno sul tema istituzionale. Non è chiaro se il motivo di tale mutamento di prospettive fosse stata la convincente (e tenace) perorazione di Mansholt, oppure l'entusiasmo scatenato dal successo del piano Schuman, o ancora l'apertura del negoziato sulla comunità politica, o, per finire, il sostegno indirettamente espresso dal governo americano nei confronti dell'iniziativa.

Sia come sia, venne elaborata una strategia congiunta, in base alla quale, anziché procedere con gli incontri preliminari a Sei, i francesi avrebbero predisposto un memorandum per tutti i governi, il quale avrebbe indicato come primo obiettivo della conferenza l'istituzione di un'Alta Autorità sul modello del piano Schuman. Gli stati, soprattutto l'Inghilterra, che avessero ritenuto inaccettabile tale condizione, si sarebbero potuti avvalere di un particolare *status* di paese associato previsto per il solo settore agricolo. Agli olandesi spettava il compito di portare avanti i colloqui bilaterali con Londra e con gli altri partner ritenuti realmente interessati alla cosa<sup>190</sup>.

Tale strategia sembrava in effetti la più efficace ai francesi, che si vedevano togliere così dall'imbarazzo di aver esteso il proprio invito a diciotto paesi, per poi applicare un metodo "discriminatorio" nei confronti di coloro che non avessero accettato la sovranazionalità. Ma anche agli olandesi, i quali non soltanto ritenevano che essa garantisse ulteriormente l'acquisizione di risultati concreti al termine della conferenza, ma si guadagnavano anche il riconoscimento ufficiale di interlocutori privilegiati di Londra. Che certo era il

---

<sup>188</sup> In effetti, i documenti riferiscono di una collaborazione stretta tra Stikker e Mansholt per promuovere la causa dell'integrazione agricola, soprattutto attraverso colloqui frequenti con i rispettivi omologhi francesi. I due sembravano quindi divergere soltanto sull'opportunità di coinvolgere o meno l'Oece nel discorso sul *pool* agricolo. Cfr. NA, L'Aja 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 24191, *Het Landbouwplan en de Federalisatie van Europa*, 15.05.1951.

<sup>189</sup> Si veda la lettera di van der Lee, del 7 gennaio 1952, ai funzionari del ministero dell'Agricoltura e degli Esteri, <http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/europa/G01064.pdf>

<sup>190</sup> NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 476, *Mansholt aan Drees, Brief*, 08.02.1952.

miglior esito che Mansholt potesse sperare di ottenere da una trattativa per la gestione sovranazionale dell'agricoltura.

Ad ogni modo, la precondizione per il successo di tale manovra era che i paesi Schuman restassero compatti nel sostenere la posizione franco-olandese<sup>191</sup>. Un presupposto apparentemente, ma solo apparentemente, di facile realizzazione.

*Marzo 1952-luglio 1954: breve sogno di un'Europa "verde"*

La *conférence* aprì i battenti il 25 marzo 1952, a Parigi. Fu Robert Schuman ad avviare i lavori. Tale, inattesa, presenza fu giudicata come un'ulteriore conferma, qualora fosse stata necessaria, della volontà di sussumere l'evento nel progetto di unità continentale aperto proprio dalla Dichiarazione del ministro transalpino<sup>192</sup>. Non che la sensazione fosse infondata. Anzi, al contrario, perché Pflimlin, Mansholt e i rispettivi staff puntavano esattamente a tale obiettivo, nella speranza che emergesse fin da subito una separazione recisa tra sostenitori e detrattori della sovranazionalità, con i Sei saldamente coesi a formare il primo gruppo.

Ora, guardando esclusivamente ai fatti, si potrebbe dire che il traguardo fu raggiunto, nel senso che la netta spaccatura di orientamenti non tardò a registrarsi. Ma non nella direzione auspicata dal tandem franco-olandese, visto che il "nocciolo duro" degli "*Schumanlanden*" si mostrò tutt'altro che amalgamato. E del tutto inaspettatamente, peraltro, Pflimlin e Mansholt si videro offrire un supporto dall'Italia, dalla quale si attendevano invece grandi difficoltà, per ritrovarsi, di contro, privati dell'appoggio sia belga che tedesco, il quale invece era dato praticamente per assicurato. Più nel dettaglio, i tedeschi mostrarono preferenza per i rapporti bilaterali, soprattutto con l'Olanda<sup>193</sup>, mentre i belgi si defilarono, compressi dalle rimostranze dei produttori agricoli, grandi e piccoli. Cosa che peraltro valeva anche per la Rft<sup>194</sup>.

In entrambi i casi, ad ogni modo, si trattò di semplici anticipazioni di quelle che sarebbero state le reali sorprese della conferenza. La prima, considerata da Mansholt come il risvolto forse più straordinario, benché presumibilmente "fittizio" (*gefingeerd*) dell'incontro, fu determinata dalla risposta inglese, definita

---

<sup>191</sup> *Ibidem*.

<sup>192</sup> In proposito, va ricordato che Pflimlin, dopo le ultime elezioni in Francia, era stato sostituito, in qualità di ministro dell'Agricoltura, da Camille Laurens, decisamente meno entusiasta rispetto all'idea di un mercato agricolo comune, tanto più sotto il controllo di un organo sopranazionale. Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 101.

<sup>193</sup> Cfr. NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. None, *Van der Lee aan Mansholt*, 07.04.1952.

<sup>194</sup> Ivi, inv.nr. 679, *Mansholt, Verslag*, 04.04.1952.

dai delegati olandesi “la migliore possibile, tenendo conto delle circostanze”<sup>195</sup>. I britannici espressero infatti la volontà di rimanere “in any case... closely associated with the forthcoming conference”<sup>196</sup>, nonché totalmente disponibili ad ulteriori discussioni. La seconda, senz’altro meno gradita, pervenne dal ministro dell’Agricoltura francese, Camille Laurens<sup>197</sup>, il quale non perse occasione per raccomandare prudenza “en ces matières qui touchent à l'essence même de la vie de millions d’hommes”<sup>198</sup>.

Terminati i lavori, Mansholt si presentò tuttavia davanti al *Ministerraad* con un bilancio ben più modesto di quanto previsto, soprattutto a fronte dell’impegno profuso nella preparazione dell’evento. Tuttavia, pur nell’evidente insoddisfazione, il suo intervento cercò di mettere in rilievo gli aspetti positivi della conferenza, soprattutto se valutati in prospettiva<sup>199</sup>. Tra questi, andava senz’altro considerata l’acquisizione di consapevolezza, a livello trasversale, circa l’impossibilità di giungere a una decisione coerente nell’ambito di una trattativa allargata a diciotto paesi. La conferenza aveva infatti disvelato, pur nel clima disteso che si era tentato di conservare, sia l’inconciliabilità di vedute, sia l’effetto paralizzante esercitato dagli interessi particolari sul settore primario. Di conseguenza, sembrava che l’enfasi fosse caduta su ciò che Mansholt aveva sempre predicato, vale a dire sulla necessità di portare avanti il progetto con i soli governi realmente interessati all’integrazione agricola europea. Tant’è che al gruppo di lavoro ad interim, istituito dalla conferenza per preparare l’agenda del successivo incontro, era stato affidato l’incarico di concentrarsi essenzialmente sugli aspetti istituzionali<sup>200</sup>.

Un altro elemento da non sottovalutare, alla ricerca degli aspetti positivi della discussione, era l’ufficializzazione del coinvolgimento di Monnet alla preparazione del *pool vert*, cui faceva seguito un’ulteriore stretta nei rapporti franco-olandesi, non soltanto sulla specifica questione, ma, più in generale, a livello comunitario.

---

<sup>195</sup> Così si legge in una relazione sulla conferenza inviata da un funzionario del ministero dell’Economia (la cui firma è illeggibile) al Consiglio dei ministri. Cfr. *Notitie*, 04.1951, <http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/europa/G00852.pdf>

<sup>196</sup> *Ibidem*.

<sup>197</sup> Laurens aveva sostituito Pflimlin al dicastero dell’Agricoltura nel novembre del 1951. Sulla sua designazione aveva pesato sensibilmente l’influenza delle lobby agricole e degli ambienti rurali. Cfr. C. Parsons, *A Certain Idea of Europe*, Cornell University Press, Ithaca (NY), 2003, pp. 83-86.

<sup>198</sup> *Mansholt, Verslag van de Voorbereidende Conferentie over de Europese Landbouwgemeenschap te Parijs*, 04-05.04.1952, <http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/europa/G00852.pdf>

<sup>199</sup> Cfr. NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 396, *Notulen*, 31.03.1952.

<sup>200</sup> NA, L’Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 674, *Kort verslag van de bespreking met Minister Mansholt*, 10.04.1952.

L'acquisizione del burocrate di Cognac alla costruzione dell'integrazione agricola, peraltro, ebbe l'effetto di ridare stimolo a un ministero dell'Agricoltura olandese evidentemente affaticato da un biennio di lavoro ininterrotto, peraltro non compensato da risultati adeguati. Il lavoro Monnet, almeno in un primo momento, sembrò apportare originalità alla progettazione, in particolare attraverso una prospettiva macroeconomica (anche se per molti più funzionale agli interessi francesi che a quelli collettivi<sup>201</sup>), ma soprattutto puntava espressamente alla creazione di un "agricultural pool of the Six"<sup>202</sup>.

Anche il gruppo di lavoro ad interim, per la verità, lanciava segnali particolarmente incoraggianti. La delegazione tedesca, certo in parte per merito di Mansholt (che si era recato più volte a Bonn, nell'ultimo mese), manifestava notevoli aperture verso la sovranazionalità, trascinandosi dietro, peraltro, anche belgi e danesi. E pure gli inglesi – che partecipavano come osservatori – continuavano sulla linea, già adottata a Parigi, di avvicinamento al continente<sup>203</sup>. Ciò che invece cominciava ad incrinarsi erano i rapporti franco-olandesi, se non altro per la presenza ingombrante di Laurens, il quale, benché più conciliante verso l'idea di proseguire le trattative con un numero limitato di paesi, continuava a perorare la causa di un'integrazione limitata ai prodotti di maggior interesse per l'economia francese<sup>204</sup>.

Ma Mansholt non ritenne opportuno soffermarsi più di tanto sulla questione, se non altro per evitare il rischio di perdere un alleato certo, nonché l'unico col quale condividere una "visione" sufficientemente chiara sia sul lavoro da svolgere, sia sugli obiettivi da conseguire. E men che mai in quel delicatissimo frangente, segnato dalla decisione del gruppo di lavoro di affidare agli olandesi l'elaborazione di un documento ufficiale sulla struttura della futura Comunità agricola. Non che per Mansholt la cosa in sé rappresentasse una novità assoluta. L'aspetto inedito, al contrario, era rappresentato dal coinvolgimento dei belgi nell'iniziativa, peraltro motivato dall'intenzione di configurare il *pool vert* sul modello del Benelux. E sulle ricadute che tale scelta avrebbe avuto, forse non soltanto in termini di prestigio internazionale e forse non soltanto nel breve periodo, sull'Olanda (che peraltro ambiva da tempo ad assumere *la leadership* dei "piccoli" in ambito comunitario) appare superfluo soffermarsi.

Anche all'Aja Mansholt e il suo progetto avevano assunto una specifica centralità nell'agenda politica del *Binnenhof*. La crisi di governo, che si era aperta proprio in quell'estate del 1952, rischiava infatti di privare il paese di una politica

---

<sup>201</sup> NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 692, *Verslag der besprekingen op het Bureau Monnet, betreffende het ingemeen overleg op te stellen basis-document aangaande agrarische integratie*, 28.05.1952.

<sup>202</sup> Cfr. C. Parsons, *A Certain Idea...*, cit., p. 85.

<sup>203</sup> *Verslag der besprekingen op het Bureau Monnet...*, cit.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

europea coerente ed efficace, in un momento, poi, cruciale del percorso comune. In particolare, l'Olanda rischiava di perdere definitivamente l'occasione di veder realizzato il suo principale obiettivo, che era quello di porre solide basi di carattere economico a un'integrazione continentale che sembrava ormai inesorabilmente diretta verso l'unità politica. In tale contesto, mettere a segno l'obiettivo dell'integrazione agricola simultaneamente a quello della Ced/Cpe diventava determinante anche a livello simbolico, cioè come affermazione della necessità di far marciare parallelamente l'unità continentale sul binario politico e su quello economico. In tale prospettiva, il *Ministerraad* riteneva essenziale il supporto statunitense. E anche in questo caso, Mansholt era considerato il solo che avesse il carisma necessario per convincere Washington ad apporre il proprio suggello sul progetto per l'integrazione agricola<sup>205</sup>.

Almeno ad un primo esame, le aspirazioni dell'Aja sembravano destinate a una rapida realizzazione. Non soltanto perché il ministro federalista accolse con entusiasmo la proposta di guidare la manovra<sup>206</sup>, ma anche per gli sviluppi nell'ambito del gruppo di lavoro sul *pool* agricolo, i quali andavano disegnando uno scenario altamente gradito al pur traballante governo olandese. Da un lato, infatti, gli schieramenti si erano consolidati, confermando la spaccatura tra i Sei, ormai pienamente partecipi della costruzione di una nuova struttura sovranazionale, e quel che restava degli altri dodici invitati alla conferenza di marzo, stabilizzatisi nel ruolo di osservatori<sup>207</sup>. Per non dire poi della ritrovata intesa tra i partner del Benelux, certo favorita dalla consacrazione del gruppo quale pioniere di un modello "generale" di integrazione economica.

Era pur vero che, per ottenere i successi auspicati con la giusta tempestività, l'Olanda avrebbe avuto bisogno del supporto essenziale di Monnet, in quanto guida politica riconoscibile, e con una visione ben definita, della comunità agricola<sup>208</sup>. Ma quest'ultimo mostrò ben presto che il suo legame con il *pool vert* altro non era che un idillio temporaneo. Ben diverso valore rivestiva invece per l'allora presidente dell'Alta Autorità il progetto Ced/Cpe, al quale, proprio dal settembre 1952, cioè in seguito alla risoluzione di Lussemburgo, decise di dedicarsi a tempo pieno.

Mansholt tentò più volte, anche attraverso i suoi collaboratori, come pure per il tramite dei diplomatici olandesi che avevano partecipato al negoziato sul piano Schuman, di convincere l'eminenza grigia della *Déclaration* a perorare la

---

<sup>205</sup> Ivi, inv.nr. 670-690, *Van der Lee aan Mansholt, Verslag*, 15.07.1952.

<sup>206</sup> Fa fede, in tal senso, la lettera di Mansholt a Stikker, del 16 luglio 1952. Cfr. NA, L'Aja, 2.03.01, AZ/KMP, inv.nr. 2675, *Mansholt aan de Minister van Buitenlanse Zaken, Brief*, 16.07.1952.

<sup>207</sup> Cfr. NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. 686, *Interim Werkgroep voor landbouwintegratie, Verslag*, 09.09.1952.

<sup>208</sup> Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 102.

causa dell'integrazione agricola nell'ambito dell'Assemblea *ad hoc*, ma senza successo<sup>209</sup>.

Per la verità, l'atteggiamento di Monnet era emblema di un cambiamento psicologico di ben più vasta portata, innescato dalla risoluzione di Lussemburgo e con immediate ripercussioni sul negoziato agricolo. Una palese testimonianza in tal senso venne offerta dai colloqui tra Laurens e van der Lee, tenutisi a novembre nella capitale francese. Il fedele funzionario comunicò infatti a Manhsolt che il ministro francese, già di per sé tiepido nei confronti dell'iniziativa del suo predecessore, aveva dichiarato che l'interesse primario della Francia era ora quello di perseguire l'integrazione politica, tanto più che dagli ambienti dell'agricoltura nazionale provenivano sempre più frequenti segnali di disinteresse, per non dire di ostilità, nei confronti del *pool vert*<sup>210</sup>.

Nello stesso periodo, notizie di ripensamenti giunsero anche dalla sponda italiana e tedesca, ove la preferenza per un accordo a sedici tornava farsi incalzante<sup>211</sup>. E anche Fanfani, per parte sua, tornava a insistere sulla necessità di un accordo a sedici, salvo poi concordare con Mansholt sull'impossibilità di ottenere tale risultato.

Ma era pur vero che, per quanto a livello internazionale le cose stessero prendendo una piega sfavorevole al *pool*, Mansholt aveva adesso un alleato di peso su cui contare. Si trattava di Johan Willem Beyen<sup>212</sup>, il nuovo ministro degli Esteri. Tra i due la sintonia fu immediata, soprattutto in tema di integrazione europea. E non fu un caso, pertanto, che il federalista dell'Agricoltura scegliesse di rivolgersi al fidato collega del *Buitenlandse Zaken* per ottenere un supporto, morale oltre che pratico, al rilancio del *pool* a livello internazionale.

L'8 novembre, più precisamente, Mansholt chiedeva a Beyen di portare avanti un'azione congiunta in direzione dei partner comunitari. L'intento era quello di verificare il consenso all'adozione di una posizione comune per la conferenza internazionale del 20 gennaio 1953, cosa che si era rivelata impossibile nell'occasione precedente a causa delle pressioni dei produttori agricoli sui rispettivi ministri. In tal senso, precisava Mansholt, sarebbe stato opportuno organizzare un incontro preliminare a cui fossero ammessi anche i sei ministri

---

<sup>209</sup> Si vedano in proposito le lettere di van der Lee a Max Kohnstamm, soprattutto quelle dell'8 e del 29 settembre 1952. Cfr. NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. None, *Van der Lee aan Kohnstamm, Brief*, 08.09.1952; 29.09.1952.

<sup>210</sup> Ivi, *Van der Lee, Nota voor de Heer Minister*, 07.11.1952.

<sup>211</sup> Ivi, inv.nr. 677, *Van der Lee aan Mansholt, Nota*, 30.11.1952.

<sup>212</sup> A Beyen è al suo operato come ministro degli Esteri olandesi è interamente dedicato il capitolo V del presente volume.

degli Esteri, i cui pareri indipendenti dalle pressioni delle lobby avrebbero senz'altro influenzato positivamente anche i colleghi dell'Agricoltura<sup>213</sup>.

Nel frattempo, Mansholt stipulava un accordo segreto con Laurens, il quale confermava la disponibilità francese sia all'incontro preliminare, sia alla definizione del punto di vista comune di Sei. Sempre sulla base di tale accordo, infine, i due ministri convenivano sul fatto che la comunità agricola sarebbe stata "ouverte à tous les pays qui accepteraient la constitution d'une autorité politique conforme aux principes énoncés dans la résolution de Luxembourg"<sup>214</sup>.

Forte dell'intesa coi francesi, Mansholt si sentì quindi libero di esprimere il proprio punto di vista, affrancato da qualsivoglia accortezza diplomatica, sulle velleità di adesione al *pool* agricolo - definite "inaccettabili" - da parte dei paesi che intendevano rimanere al di fuori dell'integrazione comunitaria. Tra questi la Danimarca, al cui ambasciatore il ministro olandese indirizzava, il 25 novembre, una missiva a dir poco affilata. Vi si leggeva infatti, a chiare lettere, l'ostilità di Mansholt nei confronti di quei governi che aspiravano a beneficiare dei vantaggi commerciali introdotti dalla comunità agricola senza assumersi anche gli oneri della partecipazione all'insieme del processo di integrazione, ivi compreso l'impegno della difesa comune, nonché senza condividere l'aspirazione all'unità politica, di natura sia federale, sia confederale<sup>215</sup>. E, ancor più fuori dai denti, il ministro alludeva alla "meschina diffidenza" dell'esecutivo di Copenaghen, il quale, pur guardandosi bene dal formulare un qualsivoglia "pensiero costruttivo", anzi, semmai opponendosi a ogni proposta, pretendeva comunque di essere puntualmente informato sugli sviluppi delle trattative<sup>216</sup>.

L'intento, evidentemente, era quello di guadagnare terreno rispetto all'idea di formare una comunità perfettamente inquadrata nel processo di integrazione avviato dalla Ceca, scoraggiando al contempo gli "esterni" ad assumere atteggiamenti ostruzionistici, che sarebbero stati tanto inutili quanto dannosi.

Nel frattempo, la data della conferenza a sedici era stata ulteriormente posticipata al marzo 1953, e forse non casualmente, visto che solo pochi giorni prima, il 10 marzo, l'Assemblea *ad hoc* avrebbe dovuto presentare ai governi il suo Statuto della Comunità politica europea. L'incontro preparatorio a Sei era

---

<sup>213</sup> Ivi, inv.nr. 686, *Mansholt aan Beyen, Brief*, 08.11.1952.

<sup>214</sup> Ivi, inv.nr. None, *Accordo segreto tra Mansholt e Laurens*, 15.11.1950.

<sup>215</sup> "... naar mijn mening het niet wel denkbaar is dat een land deel zou kunnen uitmaken van een landbouwgemeenschap zonder tevens deel uit te maken van de K.S.G. en de E.D.G. en zonder zich aan te sluiten bij het streven naar een politiek-economische federatie of confederatie... Een gemeenschap als de E.D.G. legt de daaraan deelnemende landen zodanige lasten op, dat ik het niet aanvaardbaar zou achten dat een daarbij niet aangesloten land de vruchten zou kunnen plukken van bijv. een landbouwgemeenschap zonder mede de lasten te dragen van een defensie-gemeenschap". Ivi, inv.nr. 696, *Mansholt aan G.P. Luden, Minuut*, 19.11.1952.

<sup>216</sup> *Ibidem*.

invece stato fissato al 15 febbraio, in concomitanza con la riunione dei ministri degli Esteri della Ceca, a Roma. Tale decisione era frutto di una precisa volontà politica, apertamente dichiarata sia da Mansholt che da Laurens. Entrambi miravano infatti a una dichiarazione dei capi dicastero degli Esteri sulla stretta "interrélation" tra la risoluzione di Lussemburgo e l'organizzazione dei mercati agricoli<sup>217</sup>.

Sempre in vista della *pré-réunion* del 15 febbraio, si era stabilito, su iniziativa di Adenauer, di redigere un memorandum da presentare alla successiva conferenza a sedici e Laurens aveva chiesto all'omologo olandese di occuparsi della stesura<sup>218</sup>.

Il memorandum fu completato il 10 febbraio 1953. Il documento racchiudeva coerentemente sia le concezioni federaliste di Mansholt, espresse con il fervore e la trasparenza proprie dell'eloquio del ministro, sia l'idea olandese di marcia parallela dell'integrazione agricola ed economica<sup>219</sup>.

Mansholt, tuttavia, aveva perso la fiducia nella possibilità di realizzare il progetto secondo le sue aspirazioni, indipendentemente dall'impegno personale o dal lavoro diplomatico svolto dai suoi solerti collaboratori. Il contesto europeo era cambiato sensibilmente nell'ultimo anno e l'agricoltura aveva perso la sua centralità nel dibattito europeo, tanto per i promotori dell'Europa sovranazionale, quanto per i sostenitori dell'approccio intergovernativo.

In una lettera a Beyen - il quale, nel frattempo, aveva inserito il tema dell'integrazione agricola nel suo piano del dicembre 1952 e che continuava a rappresentare l'interlocutore più assiduo di Mansholt al *Ministerraad* - il ministro federalista esprimeva grande sfiducia sull'esito della conferenza, a meno di una recisa presa di posizione dei ministri degli Esteri dei Sei in favore della realizzazione del *pool verde*<sup>220</sup>. Le richieste di Mansholt all'indirizzo dei colleghi erano poche, in realtà, ma precise e in qualche misura compromettenti:

1° prennent la décision de tenir la réunion sous la présidence de M. Bidault;

2° affirment l'interrélation entre la résolution de Luxembourg et le problème de l'organisation des marchés agricoles;

3° affirment la nécessité que les pays-membres de la Communauté Charbon-Acier prennent une attitude commune à la Conférence Européenne sur l'Organisation des Marchés Agricoles;

4° affirment que pour la mise en œuvre d'une communauté agricole européenne l'application de l'élément supranationale est indispensable. <sup>221</sup>

---

<sup>217</sup> Ivi, inv.nr. None, *Mansholt aan Laurens*, Brief, 13.02.1953.

<sup>218</sup> Ivi, inv.nr. None, *Laurens aan Mansholt*, Brief, 27.01.1953.

<sup>219</sup> Ivi, inv.nr. 677, *Memorandum on Agricultural Integration*, 10.02.1953.

<sup>220</sup> Ivi, inv.nr. 677, *Mansholt aan Beyen*, Brief, 13.02.1953.

<sup>221</sup> *Mansholt aan Laurens*, 13.02.1953..., cit.

Il pessimismo di Mansholt, in realtà, si rivelò più che giustificato alla prova dei fatti. L'incontro a Sei del 14 marzo ospitò in effetti una platea tentennante e pronta a cambiare fronte in qualsiasi momento. E ad assumere tali atteggiamenti non furono soltanto le delegazioni dei governi da sempre poco convinti della comunità agricola sovranazionale, ma addirittura i francesi, i quali tornarono a puntare sulle trattative a sedici. "Laurens è andato via col vento" (*door de wind was gegaan*), commentava Linthorst Homan in una relazione al ministero degli Esteri<sup>222</sup>.

Il memorandum del 10 febbraio, fatta eccezione per qualche intervento dei tedeschi<sup>223</sup>, venne dapprima aspramente criticato e poi liquidato in quanto "too authoritarian and dirigiste, and weighted toward consumer interests"<sup>224</sup>. La riunione si chiuse infine con la decisione di rilanciare l'accordo a sedici<sup>225</sup>.

L'incontro preliminare fu in pratica un'anticipazione abbastanza fedele della successiva conferenza, la quale si rivelò, alla fine dei conti, una sterile rappresentazione di prospettive sempre più inconciliabili, nonché una celebrazione di interessi particolari e strapotere lobbistico<sup>226</sup>. Anzi, come Mansholt avrebbe ricordato anni dopo, in un'intervista a Richard Griffiths, il risultato più evidente delle due riunioni fu la "deception" tanto dello stesso ministro quanto del suo piano<sup>227</sup>, nonché l'evidenza della generale impreparazione ad accettare un'autorità sovranazionale per l'agricoltura.

---

<sup>222</sup> NA, L'Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 24100, *Algemeen Verslag over de conferentie der Zes Ministers van Landbouw*, 14.03.1953. Ad allontanare i transalpini, più Bidault che Laurens in effetti, dal proposito di lavorare insieme agli olandesi, "per creare un forte legame tra i Sei", sembrava avesse contribuito in misura determinante la presentazione del piano Beyen sulla comunità tariffaria. Van der Lee, in effetti, già alla fine di febbraio aveva avuto modo di sperimentare i malumori scatenati dallo schema beyeniano a Parigi, trovandosi a dover rassicurare i suoi interlocutori sull'intenzione dell'Aja di proseguire sulla via già tracciata d'accordo con Laurens, senza alcuna velleità nascosta di emancipazione né dal quadro dei Sei, né dal metodo concordato. Cfr. NA, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. None, *Van der Lee aan Mansholt, Nota*, 04.03.1953.

<sup>223</sup> Linthorst Homan definì infatti "voor ons aantrekkelijke" (attraente per noi) l'intervento del rappresentante tedesco, Hermes, il quale sostituiva Niklas, assente per motivi di salute. Cfr. *Algemeen Verslag over de conferentie...*, cit. Stando a Thiemeier, sulla delegazione di Bonn – che pure risentiva delle pressioni della Deutscher Bauernverband (l'unione degli agricoltori tedeschi) – esercitava pressioni anche Adenauer, il quale riconosceva nel negoziato agricolo un'ulteriore occasione per rafforzare la riconciliazione franco-tedesca. Cfr. G. Thiemeier, *The "Social Market Economy" and its Impact on German European Policy in the Adenauer Era, 1949-1963*, in «German Politics & Society», Vol. 25, No. 2 (83), 2007, pp. 68-85, qui p. 80.

<sup>224</sup> Cfr. C. Parsons, *A Certain Idea...*, cit., p. 86.

<sup>225</sup> *Algemeen Verslag over de conferentie...*, cit.

<sup>226</sup> NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, *Notulen*, 23.03.1953, p. 7.

<sup>227</sup> Cfr. INT 012, *Mansholt*, cit., p. 24.

Fu stabilito, ad ogni modo, che una nuova riunione a livello dei sedici ministri dell'Agricoltura si sarebbe tenuta nell'ottobre successivo. Nel frattempo, un "comitato ad interim" avrebbe esaminato le questioni sul tappeto - con particolare riferimento all'organizzazione dei mercati agricoli, ai temi istituzionali e ai rapporti con i paesi terzi - per passare infine alla definizione di un piano di lavoro. Qualsiasi accenno all'inclusione del *pool* agricolo nel contesto della Comunità sovranazionale scompariva dal rapporto finale del negoziato, così come dall'orizzonte concettuale dei governi impegnati nel progetto.

Restava ora da vedere - o almeno questo pensò di fare Mansholt, non poco sollecitato in tal senso dagli americani<sup>228</sup> - se il processo potesse ripartire all'ombra degli sviluppi dell'integrazione generale, politica ed economica. Pertanto, anziché esibire comportamenti risentiti, cosa che, almeno all'indomani della conferenza, si verificò per la quasi totalità dei delegati olandesi alle assise, il ministro federalista esortò il suo staff a cooperare attivamente ai lavori del gruppo ad interim.

Ma anche questa strategia si rivelò inconsistente, perché effimera era l'aspettativa sulla quale era stata concepita. Lo dimostrò in modo incontrovertibile la conferenza dell'ottobre 1953, la quale, nel discutere la possibilità di rinviare all'Oece le competenze del comitato ad interim, consegnò di fatto il *Green pool* - o almeno l'idea di integrazione agricola promossa dal piano Mansholt - al suo stallo definitivo<sup>229</sup>.

Tant'è che lo stesso ministro olandese, in una riunione con i suoi più stretti collaboratori, nel maggio del 1954, espresse chiaramente tutta la sua delusione nel constatare l'impossibilità di emancipare l'agricoltura dalla soggezione alle lobby nazionali. Soggezione che, proseguiva il ministro, aveva fatto sì che le discussioni sul *pool vert* si separassero da quelle sull'integrazione politica e che, di conseguenza, le diverse conferenze internazionali ottenessero risultati sterili e rapporti di vario genere, ma con carattere sostanzialmente dilatorio<sup>230</sup>.

Mansholt, in realtà, nutriva ancora qualche timida speranza nell'effetto psicologico positivo che avrebbero potuto avere sul negoziato sia la firma del Trattato Ced/Cpe, sia l'ingresso dell'europeista Spaak come ministro degli Esteri in Belgio. Ma la conferenza di Parigi, del 6 luglio 1954, evidenziò ancora una volta che, almeno per il momento, le discussioni sull'agricoltura giungevano

---

<sup>228</sup> NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. None, *Van der Lee, Verslag*, 19.09.1953.

<sup>229</sup> NA, L'Aja, 2.05.117, BZ, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 10317, *Mansholt aan Drees, Brief*, 03.03.1954.

<sup>230</sup> NA, L'Aja, 2.11.57, DIO/LVV, inv.nr. None, *Verslag van de bijeenkomst op 21 mei 1954 ter bespreking van de mogelijkheden tot nauwere Europese samenwerking op agrarisch-technisch gebied*, 26.05.1954.

inesorabilmente davanti “ad un vicolo cieco”<sup>231</sup>. La risoluzione dell’incontro fu quella di “liquidare” il *Green pool* trasferendo definitivamente il progetto all’Oece. E, con tale decisione, la progettualità “grandiosa” di Mansholt e Pflimlin per l’agricoltura europea svaniva definitivamente<sup>232</sup>.

*Fantasia di un visionario o propositi di un anticipatore?*

La vicenda “tedious and unsuccessful”<sup>233</sup> del *pool vert* si pone in stridente contraddizione con il successo che, dalla conferenza di Messina (1-3 giugno 1955) e fino al 1962, accompagnò la messa a punto della Politica agricola comune (Pac), destinata a divenire “the cornerstone of integration in the framework of the Six”<sup>234</sup>.

Tale contrasto ha spinto più di qualche studioso<sup>235</sup> a interrogarsi sulla ragione per cui la conferenza del 1955 sia riuscita, in soli due giorni, a conseguire un risultato che oltre un biennio di discussioni serrate non seppero garantire. E cioè a “condannare al successo”, per dirla con le parole di Edgard Pisani, ministro francese dell’Agricoltura dal 1961, anche l’integrazione delle politiche agricole<sup>236</sup>.

Alla ricerca di una spiegazione, si potrebbe convenire con Patel e Schot nel ritenere la lezione offerta dal fallimento del *Green pool* essenziale per comprendere “diverging and converging interests and positions”<sup>237</sup> e, di conseguenza, per tentare una soluzione alternativa<sup>238</sup>. Ma mentre Pflimlin, già nel marzo 1954, era giunto alla conclusione che tale inconciliabilità di vedute si

---

<sup>231</sup> NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 504, *Verslag der tweede Ministersconferentie voor de organisatie der agrarische markten*, 20.07.1954.

<sup>232</sup> Cfr. C. Parsons, *A Certain Idea...*, cit., p. 86. Occorre precisare, in proposito, che il negoziato fu chiuso ufficialmente soltanto nel gennaio del 1955. Cfr. A.S. Milward, *The European Rescue...*, cit., p. 272

<sup>233</sup> Cfr. W. Loth, *Building Europe: A History of European Unification*, De Gruyter, Berlin/Boston 2015, p. 97.

<sup>234</sup> Cfr. G. Thiemeyer, “The failure of the Green Pool and the success of the CAP: long term structures in European agricultural integration in the 1950s and 1960s”, in K.K. Patel (dir.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Nomos, Baden-Baden 2009, pp. 46-59, qui p. 47.

<sup>235</sup> Tra gli altri, oltre al già citato studio di G. Thiemeyer, “The failure...”, cit., meritano di essere ricordati i saggi di K.K. Patel, J. Schot, *Twisted Paths to European Integration: Comparing Agriculture and Transport Policies in a Transnational Perspective*, in «Contemporary European History», Vol. 20, No. 4 (November 2011), pp. 383-403 e il meno recente *The European Agricultural Community, 1948-1954*, a cura di R.T. Griffiths e A.S. Milward, European University Institute Working Paper No. 86/254, Florence 1986.

<sup>236</sup> Cfr. A.S. Milward, *The Reconstruction...*, cit., p. 460.

<sup>237</sup> Cfr. K.K. Patel, J. Schot, *Twisted Paths...*, cit., p. 389.

<sup>238</sup> Tale constatazione è ampiamente circostanziata da A. Fearné “The History and Development of the CAP 1945-1990”, in C. Ritson, D.R. Harvey (eds.), *The Common Agricultural Policy*, CAB International, Wellingford 1997.

potesse superare soltanto abbandonando l'idea di un'Autorità sovranazionale per l'agricoltura<sup>239</sup>, Mansholt, forte anche della "tactical coalition" con Beyen<sup>240</sup>, si mosse nella direzione opposta. Irrobustì, cioè, l'idea secondo cui il coacervo di interessi particolari che di fatto blindava l'apertura dei mercati agricoli potesse dipanarsi soltanto affidando ad un apparato sovranazionale la gestione del settore primario europeo<sup>241</sup>.

È pur vero che – come rilevato da Knudsen, ma non solo<sup>242</sup> – il ministro dell'Aja aveva motivazioni ben più stringenti del suo omologo francese per portare avanti la campagna per l'integrazione agricola, anche a dispetto dei ripetuti fallimenti cui era fino ad allora andato incontro. E prima fra tutte l'endemica esigenza dell'economia olandese di affrancare il commercio agricolo intereuropeo dai vincoli del protezionismo e di accedere liberamente ai mercati dei principali importatori, Inghilterra e Rft<sup>243</sup>. Insomma, suggerisce ancora la storica tedesca, non sarebbe stata soltanto una genuina adesione all'idea federale a rendere l'azione di Mansholt tenace al punto da diventare vincente, bensì, per lo meno, un'ambizione politica pragmaticamente sorretta da un concreto interesse economico. Ciò significherebbe, in altre parole, che l'adesione all'idea sovranazionale avrebbe rappresentato anche per il ministro dell'Agricoltura, come per Stikker nello stesso periodo, un'opzione strategica finalizzata al già ricordato "rescue of the Nation State"? Può darsi. Fatto sta che, a differenza dell'omologo del *Buitenlandse Zaken*, Mansholt andò oltre gli aspetti tecnici e le necessità contingenti, e si guardò bene anche dal formulare un progetto finemente calibrato sull'obiettivo dell'inclusione britannica (benché quasi la totalità del *Ministerraad* percepisse quest'ultima come l'unico, reale traguardo cui il *Green pool* dovesse aspirare). Finì invece per elaborare una visione politica, la quale, peraltro, non si esaurì con la stagione, certo densa ma comunque improduttiva, delle trattative sul *Pool vert*, ma al contrario si rinvigorì e si precisò proprio sulla lezione dell'insuccesso.

In effetti, all'indomani della *débâcle* del luglio 1954 – come osserva anche Knudsen – Mansholt fu il solo a mettere da parte tanto l'idea dell'immediato vantaggio per l'economia nazionale (a differenza dei francesi), quanto le considerazioni di carattere diplomatico (che dominarono la prospettiva dei tedeschi). Si concentrò invece sul problema della mancanza di *leadership* politica - o meglio dell'incapacità della Francia di assumere tale ruolo – e su quanto

---

<sup>239</sup> Cfr. A.S. Milward, *The European Rescue...*, cit., p. 272.

<sup>240</sup> Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit...*, cit., p. 86.

<sup>241</sup> Cfr. A.-C.L. Knudsen, *The Road to a United Europe...*, cit., p. 293.

<sup>242</sup> Sulla stessa linea di pensiero si pone Alan Milward in *The European Rescue...*, cit., p. 271 e ss.

<sup>243</sup> *Ibidem*. In proposito si veda anche G. Thiemeyer, *The "Social Market Economy"...*, cit., p. 79.

quest'ultima avesse determinato l'insuccesso del *Green pool*<sup>244</sup>. Infine, stabilì che fosse l'Olanda a colmare quella lacuna.

È pur vero che il momento era a dir poco opportuno. Se infatti, all'epoca del *Pool vert*, gli olandesi non avrebbero mai ambito al proscenio della costruzione europea – che era saldamente occupato dall'ingombrante presenza francese –, all'indomani della caduta della Ced, avvenuta come è noto per mano di Parigi, l'urgenza di ridare impulso alla macchina comunitaria consentiva anche ai partner di minor peso di assumere indisturbati le redini del processo. E Mansholt, peraltro, era ben consapevole che in questa occasione, a differenza delle precedenti, né lui stesso, come capofila della Comunità agricola, né l'Olanda, a livello diplomatico, avrebbe corso il rischio dell'isolamento.

Quest'ultima eventualità era infatti scongiurata dalla rinnovata intesa tra i partner del Benelux, consacrata proprio attorno al problema agricolo, il 24 novembre 1954. I tre avevano infatti definito "inaccettabile" l'accordo stipulato ad ottobre, tra Francia e Germania, per la regolamentazione di lungo periodo degli scambi bilaterali nel settore primario<sup>245</sup>. E avevano deciso, di conseguenza, a mo' di controffensiva, di lanciare un'iniziativa originale per l'integrazione economica dell'Europa occidentale<sup>246</sup>. Cosa che ha indotto Thiemeyer, e forse non a torto, a dichiarare che:

All in all, Franco-German economic cooperation that started in La-Celle-St. Cloud in October 1954 was one of the origins of the Benelux initiative for European Economic Integration leading to the Messina Conference. Agriculture played a major role in this process and it was agreed that it would be part of a planned Common Market.<sup>247</sup>

Sia come sia, tale iniziativa congiunta a livello del Benelux, che poi si concretizzò nel memorandum sul mercato comune, offrì a Mansholt l'occasione per inquadrare il suo progetto sull'agricoltura europea nell'ambito del più ampio processo di integrazione economica generale. Il piano del ministro olandese, in altre parole, trovava una nuova cornice, senz'altro più robusta di quella della Ced/Cpe e, cosa ancor più rilevante, emancipata da qualsivoglia necessità di compromesso coi francesi.

Verrebbe ora da chiedersi quanta parte abbia avuto l'elaborazione teorica di Beyen nell'indurre Mansholt ad inscrivere la sua proposta nell'ambito dei lavori del Comitato Spaak per la Comunità economica europea. Si tratterebbe, in effetti, di un tema meritevole di uno studio dedicato, vista la sistematicità di confronti, nonché la sintonia di visioni che contraddistinse il rapporto tra i due

---

<sup>244</sup> Cfr. G. Thiemeyer, "The failure...", cit., p. 50.

<sup>245</sup> Ivi, pp. 51-54.

<sup>246</sup> Ivi, p. 51.

<sup>247</sup> *Ibidem*.

politici dell'Aja. In questa sede, tuttavia, ci si limiterà a ricordare che l'ingresso di Beyen sulla scena politica olandese ed europea diede un nuovo slancio all'iniziativa di Mansholt, consentendo a quest'ultimo di perpetrare il suo "relentless hammering in the Cabinet on his undiluted federalist anvil". E non senza che, allo stesso tempo, il ministro degli Esteri trovasse nel collega dell'Agricoltura un "ally and ispirator", disposto ad offrire quella "political leeway" essenziale a consentire all'idea di Beyen di integrazione europea "orizzontale" di guadagnare terreno perfino agli occhi del primo ministro Drees<sup>248</sup>.

In effetti - per concludere sul rapporto tra i due campioni dell'uropeismo olandese - sembrerebbe che tanto Beyen quanto Mansholt, sia a livello individuale che collettivamente, condussero un'azione per così dire "esterna" al *Ministerraad*, nel senso che portarono avanti obiettivi politici le cui radici affondavano nelle rispettive convinzioni personali, piuttosto che in un sostrato di motivazioni discusso e condiviso a livello nazionale. Anzi, come mostrano con assoluta evidenza i verbali delle riunioni al *Binnenhof*<sup>249</sup>, entrambi si trovarono più spesso a doversi difendere dalle critiche, o a ritoccare i propri progetti in un senso più confacente alle richieste dei detrattori della sovranazionalità, che a promuovere iniziative, pur originali, davanti a una platea compiacente e pronta ad offrire il proprio sostegno. E neanche a dire che si trattasse, in entrambi i casi, di proposte avulse dalle priorità dell'agenda politica nazionale, essendo il piano agricolo, come si è visto, in perfetta sintonia con l'esigenza di supportare quello che continuava ad essere un settore decisivo dell'economia nazionale, e il piano Beyen, come si vedrà, un progetto coerente con l'obiettivo tipicamente "nederlands" della marcia parallela tra integrazione economica e politica.

Fatto sta, ad ogni modo, e forse non è un caso, che entrambi i ministri riuscirono nei loro intenti soltanto dopo essersi proiettati all'esterno del *Ministerraad*. Cioè, più precisamente, la Pac prese forma mentre Mansholt era in carica come commissario europeo e l'unione doganale europea divenne un obiettivo esplicito della Comunità allorché Beyen richiese l'intervento dei partner del Benelux.

Resta ora da affrontare un'ultima questione. Occorre cioè prendere in esame l'interrogativo posto in apertura. Ovverosia se, già alle origini del negoziato sul *Green pool*, Mansholt avesse lucidamente individuato sia le criticità essenziali sulla via verso l'armonizzazione delle politiche agricole europee, sia i passi da compiere per superarle, oppure se il piano che il ministro socialista elaborò nei primi anni Cinquanta debba essere ridimensionato a una semplice proposta

---

<sup>248</sup> Cfr. A.J. Harryvan, *In Pursuit...*, cit., p. 86.

<sup>249</sup> Tali documenti sono in parte già stati citati all'interno del presente paragrafo e in parte verranno analizzati nel capitolo che segue.

visionaria, per quanto pregevole. Detto altrimenti, di là dal lavoro che Mansholt svolse in qualità di commissario europeo, le cui ricadute dirette sulla messa a punto della Pac sono accreditate pressoché unanimemente dagli storici, esiste un nesso evidente tra il primo progetto del ministro olandese e la soluzione prospettata dai Trattati di Roma per l'agricoltura europea?

Stando all'analisi di Milward, neanche a dirlo, tale quesito non avrebbe alcuna ragion d'essere. Sarebbe infatti imputabile esclusivamente alla volontà politica degli stati se le divergenze di prospettiva che condussero al fallimento del negoziato sull'Europa verde – che secondo lo storico britannico erano rimaste sostanzialmente inalterate nel corso del tempo – furono rapidamente superate, dapprima del 1956 e poi nel 1961<sup>250</sup>. E ciò sarebbe accaduto per nessun'altra ragione se non per la necessità, percepita ampiamente nella “*Little Europe*”, di realizzare il mercato comune, ovvero di conseguire un risultato, se non eccezionale, almeno utile a gettare un velo sulla parentesi scabrosa dell'esercito europeo. Cosa che, a dirla con le parole di Milward, rendeva

... axiomatic that if a common market was to be produced an agreement on what to do about agriculture would have to be reached. It had become clear in 1950 that that could only be the basis of a common agricultural policy and nothing in that respect had changed by 1961. The central issue was still the degree of access to the German market... Of course, the latent disagreements between France and the Netherlands on the precise nature of a common agricultural policy were also just as evident as later.<sup>251</sup>

Al medesimo filone interpretativo appartiene Thiemeyer, il quale, pur definendo Mansholt “one of the most important driving forces behind European agricultural integration”<sup>252</sup>, attribuisce a ben altri fattori il successo dei Trattati di Roma sul terreno dell'integrazione agricola, cioè, *in primis*, al raggiungimento di un accordo a Sei in cui gli interessi francesi continuavano ad esercitare un “decisive role”<sup>253</sup>.

Sul versante opposto rispetto alle prospettive fin qui analizzate si collocano invece le recenti interpretazioni sia di Johan van Merriënboer, principale biografo del ministro olandese<sup>254</sup>, sia di Ann-Christina L. Knudsen. Il primo sostiene infatti che non soltanto Mansholt avviò e diresse “the entire play” della Pac, ma che soprattutto condusse l'aspirazione all'integrazione agricola “to a higher,

---

<sup>250</sup> Cfr. A.S. Milward, *The Reconstruction...*, cit., pp. 459-460.

<sup>251</sup> Ivi, pp. 460-461.

<sup>252</sup> Cfr. G. Thiemeyer, “The Failure...”, cit., p. 58.

<sup>253</sup> Ivi, p. 59.

<sup>254</sup> A van Merriënboer si deve infatti la prima biografia accurata (e l'unica, ad oggi) di Sicco Mansholt, *Mansholt. Een biografie*, Boom, Amsterdam 2006.

European plane”<sup>255</sup>. Knudsen, più semplicemente, attribuisce al ministro federalista il pieno merito dell’iniziativa, consacrandolo senza mezzi termini come il “true father” della Comunità agricola<sup>256</sup>. E sulla parte fondamentale che ebbe non soltanto la visione, ma soprattutto il carisma di Mansholt nel complesso passaggio dalla *débâcle* del *Pool vert* al successo del 1957, prima che del 1961, non ha dubbi neanche Piers Ludlow. Cosa che però non impedisce allo studioso della London School of Economics di attribuire un’importanza “equal if not greater” anche al contributo degli stati, di Francia e Olanda soprattutto<sup>257</sup>.

Quanto finora esposto restituisce un profilo chiaro sia della complessità del dibattito storiografico attorno al problema, peraltro ancora aperto, delle radici della Pac, sia della difficoltà di offrire una risposta esaustiva e scientificamente inconfutabile all’interrogativo più sopra sollevato.

In conclusione, pertanto, si osserva, con Vermeulen, che il piano Mansholt rappresentò essenzialmente il prodotto più originale e politicamente valido di quel “vivaio” di idee sull’integrazione agricola che il ministero del politico di Ulrum rappresentò per tutta la prima metà degli anni Cinquanta<sup>258</sup>. Sicché, di là dagli effetti più o meno evidenti che esso produsse sul terreno comunitario, il suo significato a lungo termine va forse valutato in due ambiti diversi, ma non meno rilevanti. In primo luogo sul piano del contributo alla riflessione europeista, a livello sia nazionale che continentale, la quale per Mansholt rappresentava in effetti una base indispensabile per garantire continuità di sviluppo all’integrazione, cioè per aprire nuove strade laddove i dettagli tecnici si mostravano insufficienti<sup>259</sup>. In secondo luogo per i cambiamenti che introdusse, pur con grande fatica, nel dibattito dell’Aja sull’unità continentale, giacché, di fatto, costituì la prima istanza ufficiale di coinvolgimento politico dell’Olanda nel percorso comune europeo<sup>260</sup>.

---

<sup>255</sup> Cfr. J. van Merriënboer, “Commissioner Sicco Mansholt and the creation of the CAP”, in K.K. Patel (dir.), *Fertile Ground for Europe?...*, cit., pp. 181-197, qui p. 181.

<sup>256</sup> Cfr. A.-C.L. Knudsen, “Ideas, welfare, and values. Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s”, in *ivi*, pp. 61-78.

<sup>257</sup> Cfr. N.P. Ludlow, “Governing Europe: charting the development of a supranational political system”, in W. Kaiser, A. Varsori (a cura di), *European Union History: Themes and Debates*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010, pp. 109-127, qui p. 120.

<sup>258</sup> Cfr. W.H. Vermeulen, *Europese landbouwbeleid...*, cit., p. 165.

<sup>259</sup> A tale proposito si veda il discorso pronunciato dall’allora commissario europeo a Bruxelles, il 18 aprile 1958 e in parte riprodotto da G. Thiemeyer, “The failure...”, cit., p. 58.

<sup>260</sup> Cfr. S. Bulmer, *The Domestic Structure of European Community Policy-Making in West Germany*, Routledge, New York 2015, p. 367.