

Per un Mercato comune europeo

Un “uomo nuovo” per il ministero degli Esteri olandese

Gli anni Cinquanta si aprirono in Olanda con una tra le più lunghe e travagliate crisi governative della storia nazionale, protrattasi, quasi senza interruzioni, dal 24 gennaio 1951 al 1 settembre 1952, allorché entrò in funzione il terzo governo Drees¹. Innescata di fatto dalle controversie sorte attorno alla gestione del problema indonesiano, essa schiuse progressivamente le soglie entro cui era da tempo compreso un malessere profondo e condiviso tanto dall'*establishment* politico quanto dalla società civile, il quale faceva capo all'esigenza di un netto ricambio ai vertici dello stato.

E proprio nel venire incontro a tale richiesta, così diffusa e, per certi aspetti, prorompente, la dirigenza nazionale, complice la Corona, decise di affidare il vertice del dicastero degli Esteri ad una personalità esterna, almeno formalmente, sia alle dinamiche di partito, sia alla pratica di governo. A guidare il *Buitenlandse Zaken* fu pertanto designato Johan Willem Beyen², banchiere di fama mondiale, accreditato esperto di economia e di finanza e nome noto anche nel mondo degli affari, vista la sua pluriennale esperienza sia alla Philips, sia all'Unilever di Londra. Nel momento in cui venne richiamato in Olanda, peraltro, Beyen aveva

¹ Cfr. P.P.T. Bovend'Eert, H.M.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Berts Arts bNO, Nijmegen/Utrecht, 2004, p. 396. Una ricostruzione sintetica ma efficace delle condizioni in cui maturò la crisi di governo del 1951 si ritrova anche in R.J.J. Stevens, *De lichte kabinetscrisis van mei 1950. Oud en het zelfbeschikkingsrecht voor de Indonesische minderheden*, in «Politieke Opstellen», n. 14, Nijmegen, 1994, http://www.ru.nl/cpg/overige_publicaties/politieke_opstellen/#14

² Ad oggi, l'unica biografia completa e ragionata di Johan Willem Beyen è quella di Wim H. Weenink, *Bankier van de wereld. Bouwer van Europa: Johan Willem Beyen 1897-1976*, Prometheus, Amsterdam 2005, alla quale si farà ampiamente riferimento nel corso di questo capitolo. Una interessante fotografia dell'uomo e della sua attività è offerta dal saggio di Jan Willem Brouwer, “Jan-Willem Beyen, Européen sur le tard”, in Sylvain Schirmann (dir.), *Robert Schuman et les Pères de l'Europe. Cultures politiques et années de formation*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2008, pp. 257-267. Sempre di Brouwer è una più circostanziata ricostruzione dell'esperienza di Beyen come ministro degli Esteri: “Buitenlandse Zaken: de strijd om meer parlementaire invloed, 1948–1951”, in P.F. Maas, J.M.M.J. Clerx (eds.), *Het kabinet Drees-Van Schaik (1948-1951), Band. C, Koude Oorlog, dekolonisatie en integratie*, Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen 1996. In italiano, viceversa, è in corso di pubblicazione la voce “Johan Willem Beyen”, curata da chi scrive per il *Dizionario dell'integrazione europea*, a cura di Piero Craveri, Umberto Morelli, Gaetano Quagliariello, in corso di stampa presso l'editore Rubbettino.

appena lasciato la direzione del Fondo monetario internazionale, cosa che contribuì ad alimentare la percezione di lui come dell'uomo più indicato per dare nuova vitalità ad un ambiente politico fin troppo ripiegato su se stesso e, di conseguenza, poco permeabile rispetto agli importanti stimoli provenienti dall'esterno.

Tale scelta, come si vedrà nelle pagine che seguono, ebbe invero motivazioni ben più complesse di quanto coloro che l'avevano maturata e sostenuta vollero far passare all'opinione pubblica coeva. Per non dire dei risvolti di lungo periodo, i quali finirono per sfuggire anche agli sguardi più acuti e lungimiranti dei pur navigati politici dell'epoca.

Perché Beyen

Come accennato, le vicende legate alla designazione di Beyen come ministro degli Esteri risultano, a tutt'oggi, quanto meno complesse.

C'erano naturalmente ragioni di carattere pratico. Prima fra tutte la necessità di trovare un'alternativa al lungo dicastero di Stikker, che fosse valida e di pari livello, sul piano sia dell'efficienza, sia della conformità alle linee guida generali della politica nazionale. Il ministro uscente infatti, data l'esclusione del proprio partito dalla nuova coalizione di governo³ (guidata, come di consueto, da una robusta maggioranza cattolico-socialista e sostenuta da cristiano-sociali e antirivoluzionari, con quest'ultimi che avevano sostituito il Partito liberale - VVD⁴), aveva deciso di abbandonare l'Aja per assumere l'incarico di ambasciatore a Londra.

Cosa che lasciava nelle mani di Drees l'onere di individuare un candidato idoneo a portare avanti l'importante lascito del predecessore, specie in campo europeo e nei rapporti col mondo anglosassone. Che poi, a ben guardare, i due ambiti erano strettamente collegati, visto che la politica europea di Stikker era stata essenzialmente fondata sul tentativo di ancorare la Gran Bretagna alla Comunità (al fine di mantenere salda la *special relationship* anglo-olandese),

³ Sul VVD, infatti, gravava la responsabilità di aver aperto la crisi di governo, giacché era stato il liberale Pieter J. Oud (leader del partito nei periodi di assenza di Stikker) a presentare la mozione di sfiducia all'inizio del 1951. Commenta Stikker: "He disqualified the Cabinet by declaring: 'This is a weak Cabinet. It is tired. It cannot cope any longer with the problems'. [...] Romme fully supported the Cabinet against Oud's no-confidence motion. The Government had a good majority. My party, however, voted for the motion. I therefore resigned". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility: A Memoir*, Murray, London, 1966, pp. 239-242.

⁴ Si trattava, come spiega Murari, di un "compromesso delle varie formule" tentate nei mesi precedenti. Cfr. ASMAE, DGAP I, Olanda 1950, b. 257, *Il nuovo Governo olandese*, 2.9.1952, p. 2. Più precisamente, sempre facendo fede alle relazioni di Murari, il nuovo governo si componeva "di sei cattolici, cinque laburisti, due antirivoluzionari, due cristiani storici e uno senza partito". Cfr. Ivi, *Nuovo Governo Olandese*, 31.8. 1952, pp. 1-2.

nonché sulla ricerca del consenso da parte di Washington rispetto alle iniziative e alla condotta dell'Olanda in materia di integrazione. Senza contare poi l'attenzione sempre vigile agli equilibri interni ai Sei, il che significava soprattutto salvaguardare l'autonomia decisionale dei piccoli stati in un contesto più che sporadicamente dominato dall'influenza dei grandi partner.

In realtà fu proprio Stikker, stando almeno a quanto riferito da Weenink⁵, a caldeggiare per primo – e cioè già nella primavera del 1952 - la nomina di Beyen come suo successore, sciogliendo così, in larga parte, i dubbi del premier. Le motivazioni su cui poggiava la proposta del leader del VVD erano peraltro ben fondate. La prima riguardava l'affinità politica. Beyen, infatti, era un liberale. Certo, al momento non militava in alcuna formazione, né aveva mai manifestato interesse per la pratica di governo, ma aveva appreso dal padre – un “vero liberale”, a detta dello stesso Johan Willem⁶ - la lezione del liberalismo. Inoltre, tra la fine degli anni Venti e l'inizio degli anni Trenta, aveva intrapreso una collaborazione sistematica alle attività del partito – consistente per lo più in contributi teorici di carattere economico - che lo aveva condotto ad un passo dalla nomina alla direzione della sezione di Utrecht, sua città natale⁷.

In secondo luogo, era da tenere in considerazione il fatto che l'ex direttore del Fondo monetario internazionale (e prima della Banca mondiale⁸) avesse una conoscenza diretta e profonda dell'ambiente economico-finanziario internazionale, soprattutto di quello americano. E che potesse contare su una vasta rete di amicizie influenti, strette in quello come in altri contesti, le quali gli garantivano l'accesso ai canali istituzionali, nonché un peso non trascurabile anche davanti a platee di prestigio⁹. Tutto ciò non soltanto lo rendeva più idoneo di altri a mantenere vivo e fecondo il dialogo tra l'Aja e Washington, ma soprattutto faceva sì che emergesse come il più convincente e accreditato tra i potenziali rappresentanti dei Paesi Bassi all'Oece (sulla quale continuavano ad

⁵ Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit., p. 288.

⁶ Cfr. J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers. En kroniek van vijftig jaren te Rotterdam*, Rotterdam 1968, p. 57.

⁷ Per approfondimenti sull'argomento si rimanda a W.H. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit., pp. 115-116.

⁸ Beyen fu alla guida della Banca mondiale nel 1946 e direttore esecutivo del Fmi nel 1948. Cfr. A.E. Kersten, “Beyen, Johan Willem (1897-1976)”, in *Biografisch Woordenboek van Nederland*, L'Aja 1985, parte II, p. 30.

⁹ La lista di amicizie illustri di Jan Beyen è particolarmente nutrita. Basti pensare ad Anton Philips e Paul Rijkens, per citare i nomi più noti nell'ambiente affaristico internazionale, a Leonardus J.A. Trip, Jacques J. Polak e Hendrik Colijn, personalità di rilievo nel panorama finanziario olandese, e, *last but not least*, John Maynard Keynes. Per una panoramica più completa si veda il più volte citato volume di Weenink. Mentre alcune informazioni di rilievo sul rapporto tra Beyen e Keynes si trovano in D. Moggridge, *Maynard Keynes: An Economist's Biography*, Routledge, London 2002, pp. 768; 863-864.

essere incentrate le principali aspettative di Stikker in materia di cooperazione europea, nonostante il fallimento del suo “Piano d’azione”).

C’era poi da tener conto dell’influenza che il banchiere di Utrecht era in grado di esercitare sulla famiglia reale e soprattutto sulla regina Juliana. I legami tra Beyen e la Corona, in realtà, risalgono al 1939, cioè al periodo in cui l’allora ex direttore della Banca dei regolamenti internazionali di Basilea era stato chiamato rappresentare l’Olanda in un primo esperimento di cooperazione economica regionale con il Belgio - poi sfumato a causa dell’*escalation* militare in Europa – ideato e promosso dagli stessi sovrani¹⁰. L’idea della missione, inizialmente tenuta segreta anche ai più alti vertici della diplomazia nazionale¹¹, era nata nel maggio del 1939, durante un incontro tra Leopoldo III del Belgio e Wilhelmina, a Bruxelles. L’intento era quello di portare avanti un piano di cooperazione economica tra i piccoli paesi, volto anche a rafforzare la posizione degli stati neutrali, democratici e liberoscambisti, in un’Europa dominata dai grandi stati, totalitari, militarmente aggressivi e autarchici.

Il compito dell’ “inviato speciale” Beyen era essenzialmente quello di esaminare la fattibilità del progetto. Fu in questa occasione che il futuro ideatore del Mercato comune europeo cominciò a prendere confidenza con alcuni temi che sarebbero diventati centrali nel dibattito politico olandese del secondo dopoguerra. Primo fra tutti l’emergere di un nuovo soggetto nel contesto europeo ed internazionale, “i piccoli paesi”, con interessi ed esigenze condivisi e di cui l’Olanda era chiamata, forse anche sul piano morale, ad assumere la leadership. In secondo luogo l’idea della necessità, quasi vitale, per i piccoli paesi di cui sopra, di strutturarsi in un quadro di cooperazione economica regionale, il quale avrebbe rappresentato sia una garanzia di sviluppo e protezione per economie fortemente liberiste, ma sensibilmente esposte agli shock internazionali; sia – come avrebbero dimostrato in più di una circostanza gli eventi successivi – uno strumento essenziale per assicurare maggior peso negoziale ai singoli governi all’interno delle grandi assise economiche (Beyen pensava soprattutto alla Conferenza mondiale sull’economia di Londra, del 1933, a cui aveva preso direttamente parte come esperto di questioni monetarie¹²).

La “missione” del 1939, di là dall’insuccesso dell’iniziativa, ebbe anche un altro importante risvolto per la vicenda biografica beyeniana. Ovverossia fu all’origine di un’intesa eccezionalmente immediata e profonda tra la Casa regnante e il banchiere di Utrecht, tant’è che, da allora e fino alla metà degli anni

¹⁰ W.H. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit., pp. 174-175.

¹¹ Ne erano a conoscenza soltanto i sovrani e il primo ministro Hendrikus Colijn, cioè i pochi dei quali era accertata la convinzione sulla virtuosità della cooperazione economica regionale. *Ibidem*.

¹² Sulle importanti ricadute che tale esperienza ebbe sulla riflessione di Beyen, anche in relazione alle tematiche dell’integrazione europea si veda *ivi*, pp. 141-147.

Cinquanta, quest'ultimo divenne un frequentatore abituale di Paleis Soestdijk, accolto come un "amico di famiglia"¹³. Nessuna sorpresa, quindi, se, nel 1942, mentre era in servizio alla Unilever di Londra, gli giunse la chiamata del governo olandese – anch'esso nella capitale britannica, ma in esilio – a prestare servizio al suo fianco come consulente finanziario.

Sembra in realtà casuale la compresenza di Beyen e dell'*establishment* dei Paesi Bassi – sovrani compresi – nel paese d'oltremania. Senz'altro ben studiata, come accennato, fu invece la decisione di offrire un incarico tanto delicato proprio al manager economista, certo ormai noto nell'ambiente bancario, come tra le lobby affaristiche, ma rimasto pur sempre distante dalle stanze della politica. Stando ancora a Weenink, Beyen era divenuto a pieno titolo "l'uomo di fiducia" di Wilhelmina. In tal senso, la conferma ufficiale arriverebbe da una lettera della stessa sovrana olandese a Roosevelt, dell'agosto 1941, in cui Beyen veniva indicato come colui "who could report to me on everything you wish to confide to him"¹⁴.

Il *placet* della Corona, in effetti, avrebbe potuto rappresentare in se stesso l'elemento chiave per spalancare a Beyen le porte del *Buitenlandse Zaken*. Tuttavia, tornando a Stikker, il ministro uscente era determinato a non trascurare alcun dettaglio del lungo elenco che aveva stilato a sostegno della nomina del suo *protegé*. Puntò quindi l'accento su un ulteriore aspetto, il quale gli sembrava essenziale per venire incontro alla spinta al rinnovamento che da più parti sembrava attraversare l'Olanda. Si trattava dell'impostazione economicistica e tecnocratica di Beyen, la quale sembrava quanto mai indicata per rilanciare la posizione dell'Olanda sullo scenario economico mondiale, dopo il sensibile ridimensionamento seguito alla perdita delle colonie.

Il leader liberale concludeva la sua circostanziata perorazione alludendo al fatto che Beyen, già in un'intervista dell'aprile 1952, aveva mostrato più di qualche perplessità sull'orientamento del Parlamento olandese, giacché quest'ultimo gli appariva fin troppo lanciato a favore della Federazione europea¹⁵. E Stikker, che nutriva le stesse perplessità, sapeva bene che tale dimostrazione di europeismo equilibrato, per non dire cauto, sarebbe stata determinante per convincere Drees ad accogliere il tecnocrate cosmopolita – e certo non propriamente "*Nederlands*" – nella nuova compagine di governo.

Le considerazioni dell'ex ministro, in effetti, non lasciarono Drees impermeabile. Anzi, caso mai il contrario. Con l'allontanamento dei liberali dal governo, il premier socialdemocratico aveva particolarmente a cuore che il ministero degli Esteri rimanesse un baluardo laico e affidato a un europeista

¹³ Ivi, p. 176.

¹⁴ Ivi, p. 205.

¹⁵ Ivi, p. 288.

“solido”, cioè interessato sì all’integrazione continentale, ma senza grandi ambizioni federaliste, laddove non soltanto il Parlamento, ma anche l’opinione pubblica, erano proiettati in tutt’altra direzione¹⁶. E la figura di Beyen, stando anche alle indicazioni di Stikker, sembrava, in tale prospettiva, perfettamente calzante¹⁷. Che poi, alla prova dei fatti, tali aspettative sarebbero state ampiamente disattese è tutt’altra questione, sulla quale, comunque, si tornerà in seguito.

Occorre altresì precisare che sulla decisione di Drees pesarono anche – e certo non marginalmente – gli incoraggiamenti della Corona. Come si è visto più sopra, infatti, sia il principe Bernhard che la regina Juliana caldeggiavano apertamente la nomina dell’amico Johan Willem al vertice del ministero degli Esteri. Jelle Zijlstra (che venne nominato ministro dell’Economia nello stesso governo cui prese parte Beyen e che sarebbe divenuto un interlocutore privilegiato del futuro ideatore del Mercato comune, soprattutto nelle questioni europee) affermò che la regina aveva un vero e proprio “debole” per Beyen¹⁸, cosa che la spinse, sempre stando a Zijlstra, ad esercitare un ruolo significativo “*behind the scenes*”¹⁹. Del resto - come si apprende da una lettera di Bernhard a Beyen, risalente ai primi di maggio del 1952 – su Juliana esercitava un’influenza notevole anche il parere del suo autorevole Capo di gabinetto, ovverosia “*Mejuffrouw*” Marie Anne Tellegen, autentica eminenza grigia in tutte le decisioni che coinvolgevano la Corona olandese, ivi comprese crisi e conseguenti formazioni di governo. E la Tellegen, stando sempre alla lettera del principe, sarebbe stata un alleato formidabile nell’elezione di Beyen, considerando, tra le altre cose, che la conoscenza fra i due risaliva ai tempi dell’università di Utrecht, ateneo che entrambi frequentavano e che li avrebbe visti particolarmente intimi, almeno per un periodo.

¹⁶ Così Jelle Zijlstra nell’intervista a Françoise Duchêne del 17 maggio 1989: “This European integration, starting in the 'Iform at that moment of the Coal and Steel Community, was not highly controversial in the Netherlands. People of almost all political parties, with the exception of the extreme Right and extreme Left, were in favour of European integration”. Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT-534, *Dr. Jelle Zijlstra*, 17.05.1989, p. 2.

¹⁷ Vale la pena di precisare che l’idea che Beyen avrebbe seguito le orme del suo predecessore circolava ampiamente anche a livello di diplomazia europea. Si riportano in proposito le affermazioni dell’ambasciatore italiano all’Aja, Murari: “Come da telegramma 98, in data di ieri, nuovo Governo olandese presterà giuramento martedì 2 settembre. Trasmetto a parte sua composizione, secondo la quale, a mio avviso, dovrebbero restare immutate le direttive generali di politica estera”. Cfr. ASMAE, DGAPI, Olanda 1950, b. 257, *Murari al Ministero degli Affari Esteri*, 1.9.1952, p. 1.

¹⁸ Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit., p. 290.

¹⁹ Cfr. INT-534, *Zijlstra...*, cit., p. 2.

Tra le poche privilegiate cui era consentito di chiamare per nome il premier Drees, *meijuffrouw* Tellegen non avrebbe mancato di sottolineare quanto segue: “*Willem, Beyen is een groot vriend van mij, maar hij is een enkele maal onbeheerst*” (Willem, Beyen è un mio grande amico, ma a volte è anche difficile da controllare²⁰).

Era pur vero, d'altra parte, che, per quanto profondo, il sentimento d'amicizia, da solo, non sarebbe stato sufficiente a giustificare un interesse così esplicito da parte dei sovrani (e del loro *entourage* più stretto) per la nomina del banchiere di Utrecht nel nuovo governo. Sarebbe pertanto plausibile l'ipotesi di Weenink, secondo cui fu la propensione europeista di Beyen, nonché le sue idee innovatrici in tale ambito, tanto note a Juliana e a Bernhard quanto sconosciute alle élite politiche, a convincere i regnanti, sostenitori accesi dell'integrazione europea, che l'ex direttore esecutivo del Fmi sarebbe stato l'uomo ideale per rompere con la tradizione conservatrice dei ministeri precedenti²¹.

Su quest'ultimo punto, la Casa d'Orange-Nassau e il Primo ministro si trovarono perfettamente d'accordo. Per ragioni differenti, come è lecito immaginare. La propensione della Corona ad affidare il dicastero degli Esteri a un neofita della politica come Beyen si conciliava ottimamente con l'idiosincrasia di Drees per la prospettiva dell' “Europa vaticana”, come egli stesso era solito definirla²². Con quest'ultima che appariva tutt'altro che lontana, visto che ben cinque dei sei ministri degli Esteri della Ceca erano cattolici. Il che, sempre nell'ottica di Drees, rappresentava non soltanto un pericolo sul piano ideologico (il premier olandese era essenzialmente un laico), ma soprattutto un rischio concreto di assoggettamento della Comunità all'indirizzo politico di Parigi, essendo ben note sia l'abilità persuasiva, sia le doti carismatiche del cattolico Schuman²³. Pertanto – stando ancora al fosco disegno del Primo ministro nederlandese - qualora anche l'Olanda avesse designato un esponente del Kvp, la Francia avrebbe avuto campo libero nel promuovere e porre in essere sperimentazioni sovranazionali anche sul piano politico. E ciò non soltanto avrebbe minacciato la solidità della Nato, ma avrebbe anche ridotto le possibilità, peraltro già risicate, dell'ingresso britannico nella Ceca²⁴.

Per scongiurare tale eventualità, il premier olandese era anche disposto a giungere allo scontro con i cattolici, il cui leader, Carl P.M. Romme, per la verità,

²⁰ Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit., p. 305.

²¹ *INT-534, Zijlstra...*, cit., p. 2.

²² Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 39.

²³ Su questo punto si veda anche il recente lavoro di Mathieu Segers, *Waagstuk Europa; Nederland en de grote Europese vraagstukken van vandaag*, Prometheus Bert Bakker, Amsterdam, 2014.

²⁴ Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence: The Netherland's European policy during the formative years of the European Union, 1952-1973*, Peter Lang, New York 2009, p. 39.

già pregustava l'idea di veder riservato al proprio partito - il quale peraltro per la prima volta si vedeva rubare il proscenio dai socialdemocratici, passati avanti, seppur di poco, alle ultime elezioni²⁵ - un portafoglio divenuto tanto cruciale e prestigioso, soprattutto in seguito all'adesione dei Paesi Bassi alla Ceca.

Drees, tuttavia, riuscì ad aggirare l'ostacolo proponendo al Kvp una formula di compromesso per lo meno originale²⁶. Puntando l'accento sulle difficoltà incontrate da Stikker nel gestire lo straordinario carico di lavoro che le questioni sul tappeto avevano imposto al dicastero fin dall'immediato dopoguerra - con la costruzione europea e il problema indonesiano che assorbivano quasi interamente le risorse materiali e umane -, il premier avanzò l'idea di affidare il portafoglio a due ministri. Ciò anche al fine di garantire la presenza costante all'Aja di una figura di riferimento del *Buitenlandse Zaken*, cosa che era mancata non poco nella gestione precedente, con Stikker ripetutamente trattenuto all'estero da impegni istituzionali di varia natura²⁷. In effetti, le argomentazioni erano solide. E finirono per convincere molti²⁸.

*Due per uno. Beyen e Luns per il Plein 1813 No.2*²⁹

Il 1 settembre 1952 il nuovo governo prestava giuramento davanti alle Camere. Al vertice del ministero degli Esteri, come concordato, si presentava un duo.

²⁵ Per quanto sul filo di lana, la vittoria riportata dai progressisti sulla formazione di Romme acquisiva, in Olanda, un significato di grande spessore. A riprova di ciò, ci si attenga a quanto riferito da Caruso alla Farnesina: "Dati i sistemi elettorali vigenti in Olanda, i piccoli spostamenti che si sono verificati a favore dei laburisti hanno qui un particolare significato ed una importanza maggiore di quanto potrebbero averne in altri Paesi, visti al lume di altri sistemi elettorali". Cfr. ASMAE, DGAP I, Olanda 1950, b. 207, *Carissimo al Ministero degli Esteri*, 3 luglio 1952.

²⁶ Stikker, fortemente contrario all'iniziativa, commentò come segue: "I could readily agree that the Minister of Foreign Affairs was overburdened, but I think my two simultaneous successors came in time to agree with me that the function has a universal character and is not divisible". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., pp. 250-251.

²⁷ A conferma, la relazione di Murari: "Come si è già riferito, lo sdoppiamento del Ministero degli Esteri, era stato ideato dal formatore Donker sia per ragioni di dosaggio politico, per dare i due posti ai Cattolici in compenso della loro rinuncia al Ministero degli Affari Economici, sia per ragioni pratiche, al fine di meglio articolare quella Amministrazione in relazione ai sempre crescenti impegni internazionali che distoglievano troppo frequentemente l'unico Ministro dalla sede". Cfr. *Murari al Ministero degli Affari Esteri*, 1.9.1952 cit., p. 3.

²⁸ "Een duo werd toen door velen als een werkzame formule gezien om zowel aan het sterk toegenomen internationale overleg deel te nemen als een ministeriele presentie op het departement te houden" (Un duo fu allora visto da molti come una formula efficace sia per rafforzare la partecipazione alle discussioni internazionali, sia per garantire la presenza del ministro al dipartimento). Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van wereld...*, cit., p. 292.

²⁹ Con *Plein 1813 No.2* si indica, in Olanda, l'indirizzo della residenza del ministro degli Esteri all'Aja.

Da un lato c'era Beyen, che di fatto rappresentava la scelta dei socialdemocratici e che, come accennato in apertura, incarnava l'aspirazione al rinnovamento della classe politica nazionale. "Peu hollandaise... cosmopolite et... bon vivant". Così si mostrava agli occhi dei commentatori olandesi, i quali, al contempo, si dichiaravano affascinati da "son intellect, son charme et sa légèreté"³⁰. E fu soprattutto sulla leggerezza che Beyen sembrò fin da subito voler improntare il proprio operato come ministro, come un "gioco con le biglie", da cui il titolo della sua autobiografia³¹.

Dall'altro lato c'era Joseph M.A. Luns³², nominato ministro senza portafoglio. Luns era un cattolico fortemente apprezzato dalla dirigenza del Kvp, frequentatore abituale dei corridoi ministeriali, nonché diplomatico accreditato nei grandi consessi internazionali, soprattutto alle Nazioni Unite.

In un primo momento, si decise (come soluzione di compromesso, per evitare ulteriori divergenze tra cattolici e socialdemocratici e chiudere definitivamente la pratica della formazione del nuovo governo) che i due ministri avrebbero condiviso la responsabilità della politica estera nazionale, senza precise distinzioni di competenze. Beyen, quindi, avrebbe svolto in autonomia soltanto incarichi formali. Commentò il nuovo ministro, all'indomani della nomina, con l'ironia che lo contraddistingueva: "È una soluzione impossibile, quindi funzionerà"³³.

La convivenza tra i due capi dicastero, tuttavia, si rivelò ben presto insostenibile. Gli attriti – come avrebbe affermato Anne Marie Tellegen – assomigliavano a quelli di due capitani al comando di una sola nave³⁴.

Si stabilì pertanto di accelerare la pratica della ripartizione delle competenze (già stabilita nell'agosto precedente, in realtà), sicché a Beyen venne affidata la responsabilità della politica europea, mentre Luns fu incaricato della gestione dei rapporti bilaterali con i paesi non europei e delle relazioni con l'Onu. In comune sarebbero state gestite le questioni inerenti la Nato, il Benelux,

³⁰ Quanto ai giudizi su Beyen si rimanda a Jan W.L. Brouwer, "Jan-Willem Beyen, Européen sur le tard", in Sylvain Schirmann (dir.), *Robert Schuman et les Pères de l'Europe. Cultures politiques et années de formation*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2008, pp. 257-267, qui pp. 257-258.

³¹ Il titolo dell'autobiografia di Beyen, peraltro più volte citata nel presente lavoro, è *Het spel en de knikers* (Il gioco e le biglie).

³² Per ulteriori informazioni su Joseph Luns si vedano le due biografie più recenti. La prima a cura di Albert Kersten, *Luns; een politieke biografie*, Boom, Amsterdam 2011; la seconda di J.W.L. Brouwer e Catharina M. Megens, *Joseph Luns: ter herinnering 1911-2002*, Elsevier, Amsterdam 2012. A cura di chi scrive è in corso di stampa, presso l'editore Rubbettino, la voce "Joseph Luns", per il *Dizionario dell'integrazione europea*, cit.

³³ W.H. Weenink, *Bankier van wereld...*, cit., p. 295.

³⁴ Ivi, p. 294.

Indonesia e Nuova Guinea, i rapporti bilaterali con gli stati europei e l'organizzazione del ministero.

Non che tale provvedimento apparisse poi così inevitabile all'ex manager di Philips e Unilever, il quale, al contrario, era sufficientemente adusato alla prassi della condivisione di responsabilità, caratteristica dell'ambiente affaristico. Ciononostante, egli si adattò senza difficoltà al nuovo stato di cose. Anzi, intravide nella ripartizione delle competenze col collega un'occasione per dedicarsi con maggiore attenzione all'integrazione europea, ambito sul quale aveva iniziato a riversare il suo interesse molto più che saltuariamente e non da poco tempo.

Se è vero infatti che la prolungata lontananza dall'Aja aveva portato Beyen a trascurare quasi del tutto le questioni di politica nazionale, è altrettanto innegabile che, già durante la guerra, aveva cominciato a familiarizzare con la questione mentre prestava servizio come consulente finanziario del governo a Londra e, come tale, aveva preso parte alle trattative per il Benelux, sull'unione economica e monetaria in ambito regionale. Era subentrata poi, dopo il trasferimento negli Stati Uniti, la riflessione sulla cooperazione internazionale, la quale era confluita nel suo saggio più noto, *Money in a Maelstrom*, uscito a Washington nel 1949³⁵. Sempre nella capitale americana, mentre era direttore del Fmi, aveva preso a seguire sistematicamente i "tentativi" di unificazione portati avanti dagli stati del Vecchio continente. Mostrandosi peraltro, già da allora, e per sua stessa ammissione, non pienamente convinto dell'approccio monnetiano, nonché persuaso che l'Olanda dovesse intraprendere una politica più spregiudicata nel promuovere la sovranazionalità. La nomina a ministro degli Esteri, e per di più la responsabilità esclusiva della politica europea, gli sembrarono pertanto come un inatteso quanto essenziale conferimento di ufficialità ed autorevolezza per i suoi propositi³⁶.

Beyen era tra l'altro convinto che il suo orientamento non avrebbe incontrato obiezioni in seno al governo³⁷. Ben presto, tuttavia, comprese che le sue valutazioni erano quanto meno imprecise. Se non altro perché non tenevano conto del fatto che quel progetto di Europa sovranazionale era in perfetta antitesi con le prospettive di Drees. Il quale, a sua volta, era intenzionato a promuovere una "politica... più... riflessiva in materia di federalismo europeo" (che nella pratica significava "un maggiore distacco dalla Francia ed un conseguente

³⁵ Il volume è stato poi ripubblicato nel 1978 a New York, per i tipi di Arno Press. È dedicato essenzialmente all'esperienza vissuta da Beyen negli Stati Uniti, durante e in seguito alla Conferenza di Bretton Woods, alla quale l'esperto finanziere prese parte come delegato dell'Aja.

³⁶ Cfr. J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers, een kroniek van vijftig jaren*, Ad. Donker, Rotterdam, 1958, pp. 206-207.

³⁷ "In het kabinet bleek men daar geen bezwaar tegen hebben". *Ibidem*.

maggiore, ma non del tutto proporzionale, avvicinamento all'Inghilterra"), nonché ad introdurre, ove possibile, "una certa politica delle piccole Potenze fatta dal Benelux"³⁸. Del resto, come sottolinea Brouwer, tale impostazione si accordava pienamente alla fisionomia internazionale che l'Aja aveva scelto di attribuirsi fin dal primo dopoguerra, la quale era stata ben strutturata attorno alle priorità dell'atlantismo e della predilezione per "des projets intergouvernementaux dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) au lieu de celui de l'Europe des Six"³⁹.

E fu proprio il premier socialdemocratico il primo a riconoscere di aver commesso "un grosso sbaglio"⁴⁰ nel sostenere il candidato "partijloze" (senza partito) voluto dalla Corona, anziché puntare su un suo fedelissimo del PvdA. In realtà, come avrebbe rivelato *a posteriori*, egli aveva ritenuto che quel banchiere di professione, "mundane witty and rather cynincal"⁴¹, trattenuto a Washington per diversi anni, fosse di fatto l'uomo giusto, perché scevro da entusiasmi federalisti, per mantenere la politica europea dei Paesi Bassi su una linea di accorto pragmatismo. Una scelta sicura, insomma, che però, come suggerisce l'efficace commento di Anjo G. Harryvan, "turned out a cuckoo's fledgling in his cow-bird's nest"⁴².

L'Europa sovranazionale secondo Beyen

Il nuovo ministro degli Esteri non dovette aspettare a lungo prima di ufficializzare la propria posizione sull'integrazione continentale. Già il 2 settembre 1952, i due vertici del *Buitenlandse Zaken* furono infatti invitati a partecipare alla *Ambassadeursconferentie*, la conferenza annuale degli ambasciatori olandesi che prestavano servizio a Washington, Londra, Parigi, Bonn, Bruxelles e Lussemburgo, nonché dei rappresentanti alla Nato.

In quella riunione, che significativamente precedeva il Consiglio dei ministri della Ceca sull'integrazione politica, fissato per il successivo 9 settembre, Beyen fu chiamato per la prima volta ad illustrare il proprio punto di vista sull'Europa.

"Fortunatamente il problema dell'integrazione europea non era nuovo per me"⁴³, avrebbe ricordato, non senza sollievo, il "*bankier van de wereld*" nelle sue memorie. Pertanto, giunse all'incontro con un'idea già piuttosto chiara di quella

³⁸ Cfr. *Carissimo al Ministero degli Affari Esteri*, 3 luglio 1952, cit.

³⁹ Cfr. J.W. Brouwer, "Jan-Willem Beyen, Européen sur le tard", cit., p. 258.

⁴⁰ L'affermazione di Drees è citata da R.T. Griffiths, "The Beyen Plan", in R.T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe 1945-1957*, NEHA, Amsterdam 1990, p. 168.

⁴¹ Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 39.

⁴² Ivi, p. 42.

⁴³ "Nu was, gelukkig, het problem van de Europese integratie voor mij niet nieuwe". Cfr. J.W. Beyen, *Het spel en de knickers*, cit., p. 205.

che sarebbe stata la sua condotta nei mesi successivi. Innanzitutto chiari ai presenti che avrebbe preso nettamente le distanze dagli orientamenti del suo predecessore, il quale, pur essendo un “sostenitore dell’unificazione europea”, era certo “meno convinto... della validità della via ‘sovrnazionale’ per raggiungere questa unificazione”⁴⁴.

In secondo luogo, l’ex direttore del Fmi precisò che che l’unità europea, ivi compresa la cessione di sovranità a favore di istituzioni comuni, non doveva essere concepita come l’ambizioso traguardo di un slancio puramente idealistico, ma come concreto programma per la sopravvivenza del continente.

Pertanto, concludeva il ministro, compito degli stati non era quello di decidere se perseguire o meno la via dell’unificazione continentale su basi sovranazionali, ma piuttosto quello di individuare, in tempi brevi, il metodo più efficace per conseguire tale obiettivo, senza escludere peraltro la possibilità di modulare la strategia in base ad esigenze contingenti e imprevedibili.

Quello di Beyen – come egli stesso non mancava di sottolineare - era un europeismo pragmatico, ampiamente infoltito di contenuti mutuati dall’esperienza manageriale e fortemente tecnocratico. Ma, allo stesso tempo, non privo di fondamenti teorici. Era infatti basato sulla lezione di David Mitrany, caposcuola del funzionalismo.

Il ministro olandese aveva conosciuto l’intellettuale rumeno a Londra, durante la guerra. Entrambi erano in servizio all’Unilever, il primo come direttore finanziario e il secondo come consulente. E Beyen era rimasto profondamente affascinato dalla riflessione del professore⁴⁵, soprattutto dall’impostazione, certo sobria ma altrettanto lucida, del saggio *A Working Peace System*, uscito nel 1943⁴⁶. Quest’ultimo, infatti, non soltanto respingeva qualsiasi progetto politico radicale per l’unione europea, ma soprattutto proponeva uno sviluppo funzionale, basato sia sulla condivisione degli interessi – il che significava anche priorità delle questioni economiche e commerciali rispetto ai temi politici e militari -, sia su un comune, e graduale, “processo di apprendimento”⁴⁷.

Beyen prendeva però le distanze da Mitrany – come, di lì a poco, avrebbe fatto anche con Monnet – sul discorso del metodo. Il ministro olandese, infatti,

⁴⁴ Ivi, p. 208.

⁴⁵ Mitrany era professore della School of Economics and Politics, presso l’Institute for Advanced Study della Princeton University. Cfr. W. Lipgens, W. Loth, *Documents on the History of European Integration: Plans for European union in Great Britain and in exile, 1939-1945*, De Gruyter, Berlin 1985, p. 233.

⁴⁶ Il volume di Mitrany, il cui titolo completo è *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, fu pubblicato a Londra nell’estate del 1943.

⁴⁷ Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van wereld...*, cit., p. 318.

sostenitore di un approccio globale, riteneva che il settorialismo, proposto dal professore rumeno, avrebbe finito col congelare, anziché promuovere, lo sviluppo verso più ampie forme di integrazione. Sarebbe stato semmai preferibile, a suo avviso, adottare un atteggiamento più cauto e graduale laddove si fosse reso effettivamente necessario, cioè, nella fattispecie, nel limitare la costruzione di un'Europa anche politicamente federale, cosa che, inevitabilmente, avrebbe compromesso la partecipazione "di paesi con una grande storia", primo fra tutti l'Inghilterra⁴⁸.

E su questo punto Beyen era in perfetto accordo sia con il proprio governo, sia col suo diretto predecessore.

Ciò non significava, tuttavia, rinunciare all'idea dell'unità politica europea, ma riformularla. Inquadrarla, cioè, nell'ambito di una strategia volta a mostrare fin da subito i risvolti positivi di una rinuncia alla sovranità che, certo, qualche remora nei governi, soprattutto in quelli dei piccoli stati, doveva pur suscitare. Pertanto, la proposta del pragmatico ministro olandese era quella di far procedere parallelamente l'integrazione politica e l'integrazione economica. Beyen, infatti, non attribuiva all'economia una forza trainante tale da spingere gli stati europei nell'avventura federale. Allo stesso tempo, però, quest'ultima, in se stessa, non esercitava sufficiente attrazione, soprattutto sul *kabinet* dell'Aja.

Del resto, affermava, il coordinamento della politica economica e monetaria era anche una questione politica. Non esisteva pertanto alcuna regola inderogabile per cui si dovesse rispettare una ben precisa sequenza temporale. Per quanto diffusa, tale convinzione era nient'altro che un "equivoco"⁴⁹.

Concludendo, Beyen si dichiarò disposto a correre dei rischi sul piano politico per ottenere dei vantaggi economici di ben più ampio spessore.

Con Londra o con i Sei?

La prima uscita pubblica di Beyen aveva rivelato all'*establishment* dell'Aja ciò che i sovrani sapevano già da tempo, ovvero che le idee del nuovo ministro in tema di integrazione europea erano "molto più vicine alla maggioranza della Camera" di quanto si potesse prevedere prima della sua elezione⁵⁰.

Cosa che, da un lato, suscitava ammirazione e accendeva le speranze della nutrita frangia federalista della *Tweede Kamer*, come pure di quei ministri – Sicco Mansholt (Agricoltura) e Jelle Zijlstra (Economia) in particolare – che da sempre sostenevano l'Europa schumaniana, a vocazione sovranazionale e aperta

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Ivi, p. 322.

⁵⁰ Cfr. J.W. Beyen, *Het spel...*, cit., p. 209.

esclusivamente alla partecipazione dei governi che avessero abbracciato gli ideali contenuti nella *Dichiarazione* del 9 maggio 1950⁵¹.

Dall'altro lato, però, l'orientamento dichiaratamente europeista del nuovo ministro alimentava non poche preoccupazioni, soprattutto in vista della già ricordata riunione del Consiglio dei ministri della Ceca. Ad essere in apprensione erano coloro che, nonostante l'Olanda fosse ormai inquilino a pieno titolo dell'edificio comunitario, continuavano a sperare in soluzioni minimaliste sul modello dell'Oece, volte essenzialmente a rafforzare i legami commerciali tra le democrazie liberiste (prima fra tutte l'Inghilterra)⁵².

Di tale gruppo faceva parte Drees, il quale, col dibattito sull'unificazione politica e militare in pieno svolgimento, tentava di destreggiarsi tra le pressioni europeiste del Parlamento e dell'opinione pubblica nazionale, alle quali facevano eco gli inviti, neanche troppo sottili, di Washington a conferire carattere prioritario all'integrazione, e chi sosteneva che l'Aja dovesse continuare ad esercitare l'azione di freno che aveva caratterizzato il suo ingresso sulla scena comunitaria (si veda la richiesta di introduzione del Consiglio dei ministri).

Fortunatamente, almeno a livello nazionale, Drees poteva contare su tema che metteva tutti d'accordo, anche Beyen. Era la *vexata quaestio* della partecipazione britannica alla Comunità, effettiva spina nel fianco della politica europea dei Paesi Bassi, nonché obiettivo condiviso sia dalla maggioranza europeista, sia dai detrattori dell'Europa sovranazionale⁵³.

Non che gli olandesi fossero gli unici a porsi il problema di ancorare Londra ai destini del Continente. Al contrario, la questione era di grande attualità nel dibattito politico, anche in contesti più ampi di quelli nazionali. Un esempio fra tanti, il discorso pronunciato da Paul-Henri Spaak, alla fine del 1951, davanti all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, all'atto di presentare le proprie dimissioni dalla presidenza di quel consesso.

Dichiarò nell'occasione il celebre europeista belga:

There is a simple choice facing Europeans. [...] Either we must line up with Great Britain and renounce the attempt to create a united Europe, or we must endeavour to create a Europe without Great Britain. For my part, I choose the second alternative, despite the risks and all the dangers involved, because, reckoning all the possibilities, I think the risks are less great and the dangers less serious than those which inaction and renunciation would inevitably imply⁵⁴.

⁵¹ Jan van der Harst, "The Plevin Plan", in R.T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration...*, cit., pp. 137-164, qui pp. 146-151.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 250. Così anche Harryvan: "Dutch policy toward political union had been governed by the criterion of British participation, rather than that of 'supranational institution or Britain". Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 149.

⁵⁴ D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 250.

L'interrogativo rivolto da Spaak ai presenti aveva, in realtà, forma retorica, ma lasciava comunque emergere le tracce di un'apprensione diffusa, soprattutto nei piccoli stati, riguardo al fatto che un elemento essenziale, e senz'altro prestigioso, dell'Occidente europeo avesse scelto di rimanere al margine del nuovo percorso comune. Il che insinuava in molti il dubbio sull'opportunità di continuare a comporre il mosaico dell'unità continentale pur nella consapevolezza di non poter acquisire, nonostante gli sforzi, il tassello decisivo. Tuttavia, se lo statista belga non aveva faticato a sciogliere le riserve e a scommettere sull'efficacia in sé del cammino intrapreso, l'Olanda lasciava macerare in questa inconciliabile antinomia la contraddizione forse più marcata, e senz'altro durevole, della propria politica europea.

Più nel concreto, per un verso gli olandesi guardavano con entusiasmo ai risvolti positivi della *membership* comunitaria, vale a dire alla garanzia di un dialogo permanente e privilegiato con Washington, come pure alla possibilità di cementare i legami e incrementare la cooperazione nell'ambito del Benelux. Senza contare i benefici economici derivanti dal processo di "economic disarmament" che l'integrazione aveva avviato e che rappresentava, di fatto, "the major driving force behind Dutch support for economic cooperation and liberalization in Europe"⁵⁵.

Per altro verso, sussistevano i timori – apertamente dichiarati a suo tempo da Stikker⁵⁶ e certo irrobustiti dalla prospettiva della Comunità di difesa e dell'unione politica - che l'Europa dei Sei divenisse ostaggio nelle mani dei grandi stati, di Parigi soprattutto, finendo così col costituirsi come "blocco" autonomo, per di più potenzialmente "autarkic"⁵⁷, incapace non soltanto di completare il processo di unificazione continentale, ma addirittura destinato a contrapporsi a quel "blocco virtuale" composto dai restanti paesi dell'Europa occidentale.

La persistente ambiguità di orientamenti pesava come un macigno sul terzo governo Drees, il quale, con l'approssimarsi della già ricordata riunione del Consiglio dei ministri della Ceca "sull'elaborazione di uno Statuto per la comunità politica sovranazionale"⁵⁸, era chiamato a sciogliere definitivamente le riserve. L'Aja, in altre parole, doveva scegliere da che parte stare, giacché puntare sull'Europa federale significava inevitabilmente ancorarsi alla locomotiva franco-tedesca e rinunciare alla *special relationship* con Londra.

⁵⁵ Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 35.

⁵⁶ Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 250.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 482, *Boon aan de Minister-President, Brief en nota*, 29.08.1952.

Ora, il *Ministerrad* dell'agosto 1952 aveva concordato, su proposta di Stikker, di ricorrere alla consueta manovra dilatoria per correggere al ribasso i contenuti sovranazionali della proposta italiana, nell'intento di rimandare quanto più possibile la ratifica del trattato Ced. Tutto ciò, anche a costo dell'isolamento, nonché di qualche fastidioso battibecco con Washington⁵⁹.

Tuttavia, dopo le dichiarazioni che Beyen aveva reso alla conferenza degli ambasciatori, la politica estera olandese sembrava destinata a prendere una piega del tutto diversa⁶⁰. La certezza, in tal senso, arrivò il 5 settembre 1952, durante una seduta del Consiglio dei ministri. Nell'occasione, infatti, Beyen puntò subito l'accento sul proprio disaccordo rispetto alla condotta, spesso al limite dell'ostruzionismo, tenuta fino ad allora dai Paesi Bassi in Europa. Ragione per cui – puntualizzò, a seguire – la sua intenzione era quella di imprimere una svolta propositiva al percorso comunitario dell'Aja. Nello specifico, anziché rifiutare “*à priori*” la proposta italiana, era deciso ad aprirsi al dialogo, seppure alla condizione che “l'integrazione politica non fosse utilizzata come strumento per accantonare, forse definitivamente, il metodo funzionalista”⁶¹. Il rischio, infatti – come peraltro precisava il dettagliato rapporto che il Segretario generale agli Affari Esteri, Hendrik Boon, aveva inviato al ministero degli Esteri il 29 agosto – era che “l'Autorità politica” prospettata da De Gasperi venisse considerata come una sorta di “*panacée*” anche per l'integrazione economica. Se si fosse verificata tale eventualità – cosa tutt'altro che improbabile agli occhi degli olandesi, non soltanto di Beyen – e se, di conseguenza, le questioni politiche fossero state anteposte agli aspetti economici, l'Europa si sarebbe significativamente indebolita, visto che l'interesse dei governi per la Comunità ruotava quasi esclusivamente attorno alla prospettiva di immediati vantaggi pratici⁶². Gli stessi vantaggi che, prima o dopo, avrebbero finito per conquistare alla causa dell'integrazione anche gli alaldi *gentlemen* britannici.

Del resto, era evidente che Londra non restava impermeabile rispetto alla costruzione comunitaria, soprattutto da quando i Sei avevano cominciato a predisporre l'entrata in funzione dell'esercito europeo. Lo dimostrava il fatto che Eden, proprio in quell'anno, si era affrettato a proporre il suo *aidé-memoire*, il quale prospettava un maggiore coinvolgimento degli stati membri del Consiglio

⁵⁹ Cfr. NA, L'Aja, 2.03.01, Arch. AZ/KMP, inv.nr. 2675, *Stikker, Brief*, 30.08.1952.

⁶⁰ Come sostiene Harryvan, infatti, in Olanda è il ministro degli Esteri, insieme al governo “as a whole” a determinare la politica estera, il primo ministro essendo esclusivamente “responsible for the upkeep of the coalition and the quality of cabinet decision-making”. Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 42.

⁶¹ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 397, *Notulen*, 5.09.1952, p. 4.

⁶² Cfr. *Boon aan de Minister van Buitenlandse Zaken...*, cit.

d'Europa nel lavoro delle istituzioni della Ceca e della Ced⁶³. Pertanto, non era poi così certo che una partecipazione proattiva dell'Olanda (cioè la linea politica che Beyen era intenzionato ad inaugurare) alla Comunità implicasse un allontanamento da Londra. Anzi, caso mai il contrario.

A differenza di Stikker, il quale non avrebbe avuto alcuna difficoltà a sacrificare le proprie aspirazioni sovranazionali, ammesso che ne coltivasse nel profondo, alla causa ben più importante della partecipazione britannica al comune destino europeo, il banchiere senza partito, suo successore, decideva quindi di puntare sulla virtuosità concreta e sulle potenzialità effettive della sovranazionalità per esportare oltremarica il progetto comunitario e assicurarsi che fosse accolto con favore.

Il tenore delle dichiarazioni di Beyen fu ritenuto a dir poco esplosivo e agì pertanto da detonatore sul *Ministerraad*, rendendolo teatro di un dibattito accesissimo e quasi interamente incentrato sulle implicazioni sovranazionali del trattato Ced, in particolare dell'articolo 38⁶⁴. Kees Staf, ministro cristiano-sociale della Guerra, e Louis Beel, titolare cattolico del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, furono i primi ad esprimere con decisione i propri timori circa l'adozione di un atteggiamento conciliante nei confronti della "pericolosa" proposta italiana⁶⁵. Fu quindi la volta di Drees, che più degli altri si scagliò apertamente contro la mancanza di chiarezza di quello "strano" (*vreemd*) articolo, la quale, a suo avviso, lasciava facilmente intendere che la posta in gioco era molto più alta di quanto i suoi ispiratori – De Gasperi e Altiero Spinelli, nota eminenza grigia di quest'ultimo - volessero far credere⁶⁶.

Le affermazioni del premier olandese erano, peraltro, ben fondate. Si basavano infatti sulle informazioni inviate da Boon il 29 agosto, in merito al progetto federale italiano. Stando al funzionario degli Esteri, l'intento non dichiarato di De Gasperi era quello di "forzare" l'integrazione europea in direzione dell'unificazione politica aggirando le sicure obiezioni del Consiglio

⁶³ Il Piano Eden è riprodotto in http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/d5a7fb5d-d857-4a41-a396-60d765ffeb43/Resourcess#76fe825f-7afd-4e2f-8321-5f4d3bdba17c_en&overlay

⁶⁴ Come si ricorderà, l'articolo 38 affidava all'Assemblea provvisoria della Ced il compito di elaborare un progetto di Statuto della Cpe, definendo al contempo i principi ai quali tale Assemblea si sarebbe dovuta ispirare nella fase di progettazione. Nella fattispecie, la struttura da costruire, avrebbe dovuto costituire uno degli elementi di una ulteriore struttura a carattere federale o confederale, fondata sul principio della separazione dei poteri e sul sistema rappresentativo bicamerale. Cfr. Daniela Preda, "L'action européenne de De Gasperi et la contribution du réseau catholique européenne autour de lui", in S. Schirmann (dir.), *Robert Schuman...*, cit., pp. 307-323, qui pp. 314-315.

⁶⁵ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 397, *Notulen*, 05.09.1952.

⁶⁶ *Ibidem*.

dei ministri. Lo dimostrava la richiesta – peraltro soddisfatta – che la Comunità politica fosse istituita successivamente alla ratifica della Ced. Quest'ultima, infatti, risolvendo il problema dell'inclusione della Germania nel sistema di difesa europeo, era ritenuta dai Sei – ma anche dagli americani – una conquista determinante per l'Europa occidentale, nonché il vero fiore all'occhiello della Comunità. Sicché i governi, una volta raggiunto tale obiettivo, sarebbero stati più disponibili a prendere in considerazione l'idea di una struttura federale in cui inquadrare la difesa comune. Anzi, data la "convergenza di interessi", tale struttura sarebbe apparsa ai più come una logica conseguenza, per non dire un'improrogabile necessità⁶⁷.

Al termine del dibattito, che aveva coinvolto anche i ministri Luns, Mansholt, e Van der Kieft⁶⁸ (i quali, pur condividendo le perplessità dei colleghi, avevano usato toni più morbidi), il governo olandese riuscì comunque a definire una strategia negoziale per l'incontro di Lussemburgo che sembrava soddisfare l'intero collegio. L'Aja, consapevole che, come aveva riferito Boon⁶⁹, la maggioranza dei Sei aveva cominciato a riconoscere nella Cpe una sorta di "panacea" per i mali del Continente, avrebbe abbandonato l'atteggiamento di ostinata resistenza nei confronti dell'art. 38, puntando viceversa ad ottenere che la nuova Assemblea, incaricata, come si è detto, di preparare lo Statuto della Comunità politica, svolgesse i suoi lavori sulla base delle indicazioni che i governi le avrebbero fornito nei mesi successivi e tenesse altresì nella massima considerazione le questioni economiche, con particolare riferimento alla creazione di un mercato comune⁷⁰.

Avrebbe commentato Beyen nelle sue memorie: "lo slogan del governo fu presto coniato: nessuna integrazione politica senza integrazione economica"⁷¹.

A Lussemburgo per salvare l'integrazione economica

Il 9 settembre 1952⁷², come annunciato, il Consiglio dei ministri della Ceca si riunì per la prima volta a Lussemburgo, alla presenza dei titolari degli Esteri e dell'Economia dei sei paesi membri. A rappresentare l'Olanda c'erano Beyen e Zijlstra.

⁶⁷ Cfr. *Boon aan de Minister President...*, cit., p. 3.

⁶⁸ *Notulen*, 05.09.1952, cit., pp. 5-6.

⁶⁹ *Boon aan de Minister President...*, cit., p. 4.

⁷⁰ *Notulen*, 05.09.1952, cit., pp. 6-7. Si veda anche J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers...*, cit., p. 207.

⁷¹ "De leuze: 'geen politieke integratie zonder economische integratie', drukte haar standpunt uit". Cfr. J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers...*, cit., p. 207.

⁷² *Ibidem*.

In vista della sua prima apparizione europea, il “*partijloze Minister*”⁷³ riesaminò con attenzione l’insieme delle “considerazioni tattiche” (“*mijn tactische overweging*”⁷⁴) che avrebbero sostanziato i suoi interventi.

Come concordato nella *Trèveszaal* del *Binnenhof*, avrebbe assunto un atteggiamento positivo, ma era ben consapevole della diffidenza dell’Aja nei confronti dell’integrazione sovranazionale. Pertanto, stabilì che avrebbe mirato dritto all’obiettivo del mercato comune, cercando al contempo di strappare qualche concessione riguardo alla partecipazione dei governi alla progettazione della Comunità politica europea.

In realtà, il ministro olandese si trovò subito a suo agio nel nuovo contesto, esattamente “come un pesce nell’acqua” (*als een vis in het water*)⁷⁵, tanto da ottenere la presidenza del Comitato di redazione, che aveva il compito di formulare la risoluzione. Quest’ultima doveva essere basata sulla proposta franco-italiana (cioè sul progetto della Comunità politica europea, ivi compresa l’iniziativa francese di eleggere il nuovo Parlamento entro il 1953, cioè prima che si tenessero le elezioni nella Repubblica federale tedesca⁷⁶) e tener conto della Risoluzione n. 14 dell’Assemblea consultiva del Consiglio d’Europa, nonché dell’*aidé-memoire* di Eden del luglio e settembre 1952 (entrambi incentrati sul coinvolgimento del Consiglio d’Europa nei lavori dell’Assemblea sull’integrazione politica)⁷⁷.

Era l’occasione che Beyen aspettava per far sì le sue idee venissero adottate dal Consiglio. E così fu. Recita infatti uno dei “considerando” della risoluzione del 10 settembre 1952:

Conscient que la constitution d’une Communauté Politique Européenne de structure fédérale ou confédérale est liée à l’établissement de bases communes de développement économique et à une fusion des intérêts essentiels des Etats-Membres.⁷⁸

Allo stesso tempo, passava anche la richiesta che i governi partecipassero – ovvero controllassero – ai lavori dell’Assemblea *ad hoc* (istituita proprio nel corso

⁷³ L’espressione è di Beyen. Cfr. Ivi, p. 208.

⁷⁴ Ivi, p. 207.

⁷⁵ Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van wereld...*, cit., p. 322.

⁷⁶ Cfr. *Foreign Relations of the United States, 1952-1954. Western Europe And Canada* (in two parts), vol. VI, part 1, p. 93.

⁷⁷ Il testo della Risoluzione 14 è riprodotto in http://www.cvce.eu/en/obj/resolution_14_adopted_by_the_consultative_assembly_of_the_council_of_europe_30_may_1952-en-010970fd-3ae6-4222-a0ec-55521c5f86f8.html Sull’*aidé-memoire* di Eden si veda http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/d5a7fb5d-d857-4a41-a396-60d765ffeb43/Resourcess#76fe825f-7afd-4e2f-8321-5f4d3bdba17c_en&overlay

⁷⁸ *Ibidem*.

di quella importante sessione del Consiglio della Ceca su proposta italiana, sostenuta con forza dai francesi, per accelerare i tempi dell'integrazione politica). Sicché la suddetta risoluzione prevedeva che gli stati presentassero regolarmente al collegio domande e proposte "afin de faciliter ces travaux"⁷⁹.

Ma il rappresentante dell'Aja – che celava dietro la propria esuberanza "poco ortodossa" una considerevole abilità diplomatica – non era ancora soddisfatto dei risultati conseguiti. Era invece determinato ad ottenere che nel programma di lavoro dell'Assemblea *ad hoc* venisse fatto esplicito riferimento alla creazione di un'unione doganale, quale premessa del mercato comune europeo⁸⁰.

Pertanto, come avrebbe ricordato anni dopo Edmund Wellstein, che all'epoca si trovava a Lussemburgo come assistente del ministro, "Beyen immediately raised his finger, and said: 'one of the tasks that they should have is running a custom union'⁸¹. Facendo ancora fede al resoconto di Wellstein, con tale proposta, il rappresentante dell'Aja colse tutti di sorpresa:

Nobody expected that really! It wasn't properly the moment even to launch it, but he wanted to bring it in, and nobody said "No".⁸²

Alla sua prima apparizione sul palcoscenico comunitario, ad appena una settimana dalla nomina, Beyen era già riuscito a ritagliarsi uno spazio significativo nel dialogo a Sei sul futuro dell'Europa. Sul piano personale, il suo principale successo si registrava nell'aver prospettato, sia pur superficialmente, la possibilità di superare l'approccio settoriale puntando direttamente all'obiettivo di un'integrazione economica generale⁸³. Non solo. Nella stessa circostanza, la forza delle sue argomentazioni, nonché la sua originale – e a tratti tagliente – abilità oratoria erano riuscite a conquistare alla causa olandese anche i partner del Benelux, fino ad allora piuttosto reticenti nel dare aperto sostegno all'Olanda, soprattutto se questo comportava un'aperta opposizione a Parigi. A Lussemburgo, viceversa, il delegato belga Van Zeeland aveva dichiarato senza tentennamenti che il suo governo accettava le risoluzioni del Consiglio "in conformità con i desiderata olandesi"⁸⁴.

⁷⁹ Cfr. NA, L'Aja, 2.05.02, MR, inv.nr. 483, *Beyen aan Ministerrad, Brief en Verslag*, 7.10.1952, p. 2.

⁸⁰ Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 40.

⁸¹ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, Interviews (INT), serie 04, INT532 *Wellenstein, Edmund*, 16.5.1989, pp. 29-30.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Cfr. Ivi, p. 31. Cfr. anche E.P. Wellenstein, *Nederlands rol in Europese integratie. Van Founding Father tot Verloren Zoon*, in «International Spectator», jaargang 60, n. 11, november 2006, pp. 561-567, qui p. 563.

⁸⁴ NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 482, *Beyen aan de Minister-President, Korte Verslag*, 13.09.1952, p. 7.

In sintesi, benché volto nuovo della scena politica internazionale, Beyen tornava all'Aja con un discreto successo all'attivo, pronto per essere sottoposto all'attenzione di Drees. L'elemento più eclatante era senz'altro il fatto di aver assicurato saldamente gli sviluppi dell'integrazione economica alle manovre per l'unificazione politica, nonché, sempre guardando agli interessi essenziali del suo governo, l'aver ottenuto che gli stati fossero in qualche modo coinvolti, seppure indirettamente, nei lavori dell'Assemblea *ad hoc*⁸⁵.

Non meno rilevante, tuttavia, soprattutto per le ricadute nel lungo periodo, era da ritenersi l'introduzione del concetto di integrazione orizzontale – che era il fondamento teorico del mercato unico europeo - nell'ambito di un dibattito ufficiale della Comunità⁸⁶.

Infine, la strategia adottata dal nuovo ministro aveva saputo fungere dal collante per rinsaldare il legame tra le “piccole potenze” del Benelux, cosa che sarebbe stata di fondamentale importanza per gli sviluppi, più e meno futuribili, della politica europea dell'Olanda.

L'accoglienza del *Binnehof*, come ricorda lo stesso ministro nelle sue memorie, fu più favorevole del previsto, soprattutto da parte dei delegati olandesi all'Assemblea del Consiglio d'Europa, “i cosiddetti strasburghesi”, che poi sarebbero stati i principali “interlocutori” del ministro durante l'elaborazione del suo piano⁸⁷.

Si apriva così, all'Aja, una stagione di straordinaria progettualità politica in materia di integrazione europea⁸⁸. Una svolta creativa che, tuttavia, non rappresentò né il riflesso di una maturata vocazione federalista del governo olandese, né, tanto meno, una risposta alle sollecitazioni di un'opinione pubblica nazionale che, come accennato, si mostrava da sempre sensibile al tema della sovranazionalità. Viceversa, fu Beyen che, con la sua visione europeista per lo meno originale - che attingeva cioè alla lezione del federalismo americano, ma che allo stesso tempo era infoltita di contenuti pragmatici e tecnocratici mutuati dall'esperienza nel mondo della finanza e degli affari - “réussit presque tout seul à persuader son gouvernement de changer sa politique européenne”⁸⁹.

⁸⁵ Ivi, p. 8.

⁸⁶ Cfr. *Ibidem* e J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers...*, cit., p. 207

⁸⁷ “Het Nieuwe Parlement stond eerder nog enige graden warmer tegenover die enwording dan het vorige. Het was in zijn overgrote meerheid vóór de zgn. supranationale integratie en juichte, in algemene zin, de in Luxemburg ter tafel komende plannen toe, naar af te leiden uit de houding van de Nederlandse leden van het Parlement van de Raad van Europa, de zgn. Straatsburgers, die in het Nederlandse Parlement en in de Commissies voor Buitenlandse Zaken der beide Kamers mijn ‘interlocuterurs’ zouden zijn”. Cfr. J.W. Beyen, *Het spel en de knikker*, cit., p. 206.

⁸⁸ Cfr. Anjo 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, pp. 35-39.

⁸⁹ Cfr. J.W. Brouwer, “Jan Willem Beyen, Européen sur le tard”, cit., p. 258.

Tra ideali e pragmatismo

Ad un mese di distanza dal vertice di Lussemburgo, il *Ministerraad* tornò a confrontarsi animatamente sulla questione dell'integrazione politica. Sulla base di quanto stabilito ai primi di settembre dalle sei delegazioni, infatti, i governi, nell'esercitare la propria azione di controllo sull'operato dell'Assemblea *ad hoc*, erano tenuti ad elaborare proposte precise da sottoporre al collegio⁹⁰.

A novembre, il ministro degli Esteri, che nel mentre aveva lavorato nell'ambito di un apposito comitato interdipartimentale, noto come "Comitato Beyen", aveva già formulato il suo schema. Quest'ultimo, i cui contenuti essenziali sarebbero stati recepiti nel primo "Piano Beyen", venne presentato al governo come "*Grondslagen voor het Nederlandse standpunt met betrekking tot het vraagstuk der Europese integratie*" (Basi per la posizione olandese circa la questione dell'integrazione europea)⁹¹, meglio conosciuto come *concept-nota* sull'integrazione europea.

Il tono del documento era vagamente ispirato – forse involontariamente – alla *Crisi della civiltà* di Johan Huizinga, soprattutto nella parte iniziale. Il rapporto si apriva infatti con una sollecitazione diretta e decisa al governo dell'Aja affinché recuperasse il suo ruolo di "co-costruttore" (*medearchitect*)⁹² di quella civiltà europea occidentale di cui era parte integrante e componente essenziale. Cosa che, all'epoca, significava offrire alla causa europea importanti apporti culturali e una linea politica intraprendente.

Nell'ottica di Beyen, infatti, tale contributo sarebbe stato il solo efficace a fronteggiare la reale minaccia che gravava in quel momento sul Vecchio continente. Che certo non era soltanto di tipo militare, benché i toni d'allarme più sonori si levassero rispetto al pericolo di un'invasione da Est. Al contrario, ad essere in pericolo era la stessa sopravvivenza delle antiche civiltà europee, le quali avevano fino ad allora mostrato di saper resistere alle reciproche differenze nazionali, nonché alle guerre e alle "battute d'arresto morali ed economiche". E avevano altresì saputo mantenere "una forte caratterizzazione individuale" nonostante l'influenza "economica e tecnologica" esercitata dalla cultura statunitense.

Tale civiltà - anzi, per dirla con le parole del rapporto, "la casa della civiltà occidentale" - andava pertanto difesa e sostenuta nel suo sviluppo, cosa che significava soprattutto un impegno concreto per "l'unificazione dei paesi

⁹⁰ Cfr. NA, L'Aja, 2.03.01, Arch. AZ/KMP, inv.nr. 2679, *Minister Beyen aan Zijner Excellentie Dr. W. Drees, Mansholt, Zijlstra*, 10.11.1952. pp. 2-3. Cfr. Anche NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 397, *Notulen*, 16.10.1952.

⁹¹ Cfr. *Minister Beyen aan Zijner Excellentie Dr. W. Drees...*, 10.11.1952, cit.

⁹² Ivi, p. 1.

europei”⁹³. In tale quadro, l’Olanda, benché indebolita economicamente e moralmente dagli esiti della seconda guerra mondiale, aveva un ruolo centrale. Non soltanto per il fatto che, a differenza di altri stati europei, la sua non era una “storia secolare di radicata ostilità verso gli altri paesi democratici” e poteva, pertanto, diventare un modello di pacificazione e dialogo intereuropeo. Ma principalmente perché “la grandezza” del paese si era costruita attorno “ai legami con i territori d’oltremare” e, di conseguenza, gli olandesi erano ben coscienti di quanto la prosperità economica di uno stato fosse intrinsecamente connessa al mantenimento dei traffici con l’estero. Ciò voleva dire che l’Olanda avrebbe potuto apportare un contributo originale alla Comunità sia nel promuovere l’idea – fino ad allora piuttosto trascurata – che l’Europa non potesse prescindere da un’intensificazione del dialogo commerciale con i “paesi democratici del resto del mondo”, sia nel contrastare “l’emergere di spaccature economiche e politiche tra l’unione dell’Europa occidentale e il resto del mondo”⁹⁴.

La seconda parte del documento, ancora basata sul tema della salvaguardia della civiltà europea occidentale, conteneva l’essenza della riflessione beyeniana. Prospettava cioè una soluzione di tipo economico come risposta concreta e praticabile a un problema politico.

Beyen riteneva infatti che l’Europa fosse allora soggetta a una duplice minaccia: una interna, sul fronte politico, e l’altra esterna, di tipo militare. La prima era condotta simultaneamente, ma separatamente, dalle forze fasciste e comuniste (*fascistische of communistische machten*), le quali, per mezzo di sistematiche azioni sovvertitrici, esponevano sistematicamente la democrazia europea al pericolo di una “infezione totalitaria” (*een totalitaire besmetting*)⁹⁵. La seconda, era perpetrata dall’Unione Sovietica e dai suoi satelliti, che si addensavano al confine con i territori europei occidentali con velleità di conquista.

In tale quadro, il ministro olandese proponeva una soluzione rapida e facilmente applicabile per entrambi i problemi. “La miglior difesa contro il virus del totalitarismo”, spiegava, “è il benessere economico e sociale”⁹⁶, il quale doveva essere preservato, ove presente, oppure incrementato, ove necessario. “Il mantenimento e il miglioramento progressivo dei livelli di benessere in Europa”,

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ivi*, p. 2.

⁹⁶ Wat het eerste betreft staat wel vast, dat de beste verdediging tegen het virus van een totalitaire besmetting in economische en sociale gezondheid ligt”. (Quanto al primo aspetto, è evidente che la miglior difesa contro la contaminazione del virus del totalitarismo risiede nel benessere economico e sociale). *Ibidem*.

tuttavia, non sarebbero stati realizzabili se non fossero stati accompagnati “da un costante aumento e sviluppo della produttività continentale”. Tale condizione, a sua volta, sarebbe stata impossibile da mettere in atto in un contesto di piccoli mercati, peraltro divisi da un’infinità di barriere tariffarie, nonché in uno scenario di forti perturbazioni monetarie. Ne conseguiva che la salvaguardia della civiltà europea dipendeva non soltanto dal benessere economico e sociale, ma anche da un’integrazione economica che tenesse pure conto degli aspetti sociali e monetari, cioè, in altre parole, da un “marché unique” costruito secondo i precetti dell’integrazione economica orizzontale⁹⁷.

Per la prima volta, la prospettiva di costruire un “mercato unico europeo”, da tempo nell’orizzonte concettuale dell’ex direttore del Fmi e della Banca mondiale, il quale, peraltro, aveva ben in mente il modello americano⁹⁸, veniva precisata in un documento ufficiale, ad uso dapprima del solo governo olandese e poi delle cancellerie degli stati membri della Ceca.

Quanto alla minaccia dall’esterno, lo schema di Beyen individuava nell’integrazione militare dell’Europa e nella cooperazione del mondo democratico sul terreno della difesa⁹⁹ le risposte più efficaci da dare al problema. Tale integrazione – aveva cura di puntualizzare il ministro olandese – non doveva però essere percepita come una soluzione circoscritta a un’emergenza contingente. Viceversa, la consapevolezza dell’esistenza di un nemico comune, vale a dire la presa di coscienza di un destino condiviso, doveva agire come suggestivo catalizzatore per accelerare la formazione di una solida “coscienza unitaria” (*bewustzijn der Europese saamhorigheid*)¹⁰⁰. D’altra parte, era questo il presupposto su cui era stato avviato il percorso comunitario. La *Dichiarazione Schuman*, infatti, aveva sollecitato le coscienze europee sull’esigenza di risolvere definitivamente un problema comune, ovvero l’antagonismo franco-tedesco, collettivamente riconosciuto come minaccia alla stabilità politica e allo sviluppo

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ “De gedachte, dat het Europese probleem zou moeten - en alleen zou kunnen worden - opgelost door een Verenigd Europa op te bouwen, dat economisch en sociaal werkt als de Verenigde Staten, berust in meer dan één opzicht op een misvatting. Bij de bespreking van het vraagstuk van de “marché unique” hoede Europa zich zorgvuldig voor deze misvatting. De oplossing van dat vraagstuk is zowel ingewikkelder als gemakkelijker dan het zou zijn, ware deze Amerikaanse conceptie juist”. (L’idea che il problema europeo dovrebbe – e potrebbe soltanto – essere risolto con la costruzione di un’Europa Unita, che economicamente e socialmente funzioni secondo il modello statunitense, è fondata in più di un aspetto su un malinteso. Discutendo sulla questione del “mercato unico” l’Europa eviterebbe questo malinteso. La soluzione della questione è tanto più complicata quanto sarebbe più semplice se si ritenesse giusta l’impostazione americana). *Ibidem*.

⁹⁹ *Ivi*, p. 3.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

economico. Da qui, come pronosticato dal ministro francese, la crescita di una solidarietà reciproca tra gli stati del Vecchio continente. E quella stessa solidarietà, concludeva Beyen, avrebbe spinto gli stati ad accettare “quei sacrifici senza i quali nessuna integrazione, in nessun ambito, potrebbe essere realizzata”¹⁰¹.

Indicate le soluzioni alle problematiche contingenti, restava in sospeso la spinosa questione della struttura politica di cui dotare la Comunità. La quale – riferiva il ministro europeista, ben consapevole di essere giunto al nodo più complesso del proprio rapporto – era divenuta ormai improcrastinabile, se non urgente. “Una cooperazione sul terreno militare scissa dall’integrazione politica”, infatti, non avrebbe dotato l’Europa di una forza adeguata all’entità della “minaccia attuale”, come pure alla fisionomia della “guerra attuale”¹⁰².

L’Olanda, pertanto, proprio perché chiamata a recuperare il suo ruolo di “*medearchitect*” della civiltà europea, doveva impegnarsi a dare il suo contributo originale alla costruzione della Comunità politica, anziché continuare ad interrogarsi sull’opportunità o meno di prendervi parte.

Ora, poste tali premesse, Beyen passava ad illustrare il suo piano per l’integrazione, elaborato sulla base di una logica che ambiva ad essere ineccepibile e con una struttura assimilabile al sillogismo. Nel dettaglio, il documento presentava l’integrazione economica, politica e militare “come tre aspetti di uno stesso problema, che è l’unificazione europea”¹⁰³, essendo tra loro del tutto interdipendenti. Beyen aveva già reso nota, in effetti, la sua concezione secondo cui “l’integrazione politica senza integrazione economica” non avrebbe avuto “senso” (*zinvolis*)¹⁰⁴, ma aggiungeva ora che anche l’integrazione militare sarebbe stata impossibile (“*onbestaanbaar*”) senza integrazione economica. E quest’ultima a sua volta, se intesa nel suo significato più ampio, cioè come condizione necessaria per la conservazione e l’innalzamento degli standard di vita europei, sarebbe stata “impraticabile” (*onuitvoerbaar*) senza integrazione politica. A questo punto, il sillogismo poteva ritenersi chiuso.

Ma c’era un altro aspetto che l’estensore del piano riteneva essenziale per rendere tale ragionamento ancora più coerente e che soprattutto risultava particolarmente calzante al dibattito coevo. Ed era la considerazione che un’integrazione politica con compiti limitati al coordinamento dell’esercito comune avrebbe generato una solidarietà europea molto limitata, laddove un obiettivo non certo secondario che si tentava di conseguire con la Cpe era lo

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ “...economische, militaire en politieke integratie zien als drie aspecten van een en hetzelfde probleem, dat der Europese integratie”. Ivi, p. 4.

¹⁰⁴ Ivi, p. 3.

sviluppo di una autentica coscienza europea. La quale, peraltro, nel breve come nel lungo periodo, poteva ritenersi un presupposto indispensabile (insieme alla garanzia di benefici importanti) per persuadere gli stati, e “soprattutto i piccoli paesi” (*met name voor de kleine landen*), ad andare avanti sulla via della “cessione della sovranità” (*souvereiniteitsoverdracht*)¹⁰⁵.

Il documento metteva quindi a segno l’affondo decisivo. Esortava cioè, senza mezzi termini, il governo e il parlamento ad assumere l’iniziativa promuovendo di estendere l’integrazione anche alle politiche sociali e monetarie. Tale misura, infatti, stando alle considerazioni sopra esposte, sarebbe stata determinante per favorire un rapido miglioramento dei livelli di vita dei cittadini e creare, contestualmente, un’ampia base di consenso popolare e fiducia nella Comunità. In altre parole, l’Olanda doveva farsi promotrice di un autentico “processo di crescita”, basato sulla costruzione dell’uniformità e dell’armonizzazione e finalizzato alla formazione di una solida coscienza europea¹⁰⁶.

A differenza di quanto prospettato dalla versione definitiva del Piano Beyen (la quale, come si vedrà, sarebbe stata presentata nel dicembre del 1952), e prendendo anche le distanze dalle posizioni assunte dal rappresentante dell’Aja a Lussemburgo, la *concept-nota* riteneva superflua l’unione doganale. Più precisamente:

Het heeft geen zijn energie en tijd te verspillen aan het opheffing van handelsbelemmeringen, waar deze voor productieverhoging niet noodzakelijk is.¹⁰⁷

Pertanto, l’idea di Beyen era quella di accantonare, almeno momentaneamente, il gradualismo per puntare dritti all’obiettivo del mercato comune. Cosa che, peraltro, avrebbe avuto un impatto forte e positivo anche sulla posizione dell’Olanda nel contesto dei Sei. Accettando di diventare capofila dell’integrazione economica generale, infatti, il governo dell’Aja avrebbe non soltanto guadagnato credibilità e prestigio a livello internazionale, ma avrebbe altresì messo a tacere le insinuazioni francesi – divenute ormai vere e proprie accuse – secondo cui i nederlandesi avrebbero accettato di entrare a far parte della Comunità soltanto per bloccare l’integrazione sovranazionale. Che poi tali voci, piuttosto che spegnersi, avrebbero acquisito sonorità durante il decennio gollista era una previsione difficile da centrare anche per un osservatore lucido come Beyen.

¹⁰⁵ Ivi, p. 4.

¹⁰⁶ Ivi, p. 6.

¹⁰⁷ *Ibidem*. (Non ci sono energie né tempo da perdere. L’eliminazione delle barriere commerciali è necessaria perché ostacola l’aumento della produttività).

Ora, analizzati i contenuti della prima proposta organica sull'integrazione europea presentata da Beyen al proprio governo, occorre precisare che i principi che vi si enunciavano, per quanto in parte derivati dal modello "Benelux"¹⁰⁸, traducevano in progetti concreti le convinzioni maturate dal ministro olandese già a partire dagli anni Trenta¹⁰⁹. All'epoca, come direttore della Banca dei regolamenti internazionali di Basilea, egli aveva avuto esperienza diretta di quanto un'organizzazione internazionale fosse impotente di fronte a una crisi, se non supportata da una struttura di cooperazione solida e ben funzionante. E una struttura di questo tipo, insegnava al banchiere la storia successiva, poteva esistere, almeno in Europa, soltanto in un contesto di sovrananzionalità¹¹⁰. Ma quest'ultimo, a sua volta, andava costruito sulla base di esigenze di ordine pratico, giacché il puro ideale, per quanto affascinante, non aveva la forza necessaria per scardinare la convinzione, ben più potente e radicata, del primato dell'interesse nazionale.

"La lotta per l'integrazione europea", affermava ostentando un peculiare pragmatismo da banchiere ed economista, "è stata tale, fin dall'inizio, perché ha assunto le sembianze di un conflitto tra differenti linee di pensiero"¹¹¹. Viceversa, nel secondo dopoguerra, l'evoluzione della politica nazionale e dei rapporti interstatali, e soprattutto l'acquisizione del *welfare* nella sfera delle competenze dei governi, aveva di fatto obbligato gli stati ad abbandonare le diatribe teoriche per impegnarsi in una integrazione sovranazionale positiva e progressiva. Era stata questa, del resto, l'essenza della Dichiarazione Schuman. Ed era su questa strada che il ministro olandese immaginava potesse proseguire il cammino europeo. A patto però che i governi fossero disposti ad abbandonare il settorialismo, il quale, benché necessario per superare le resistenze iniziali, stava già rivelando tutti i suoi limiti nel lungo periodo, primo fra i quali, nell'ottica beyeniana, la frammentazione delle economie.

Con ciò non si vuole certo alludere ad una possibile acquisizione del banchiere appassionato di violino e letteratura alla causa del federalismo europeo. Tutt'altro. In più di un'occasione, infatti, Beyen definì utopico l'obiettivo della Federazione europea, così come criticò il programma

¹⁰⁸ Per la precisione, il modello di riferimento di Beyen era la cosiddetta "Convenzione di Ouchy", la quale, già nel 1932, aveva previsto una riduzione progressiva dei diritti di dogana e l'applicazione del regime della nazione più favorita tra l'Unione economica belgo-lussemburghese (Uebl) e i Paesi Bassi. L'Olanda aderì all'iniziativa nell'intento sia di sviluppare il proprio commercio, sia di trovare nuovi sbocchi europei per le sue merci". Cfr. www.ena.lu

¹⁰⁹ Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van wereld...*, cit., pp. 318-319. Beyen fu direttore della Banca dei regolamenti internazionali di Basilea dal 1935 al 1939.

¹¹⁰ Cfr. J.W. Brouwer, "Jan-Willem Beyen, Européen...", cit., p. 261.

¹¹¹ Cfr. J.W. Beyen, *Het spel...*, cit., p. 219.

eccessivamente radicale e il carattere militante dell'europeismo federalista¹¹². La sua impostazione poteva invece ritenersi una sintesi tra funzionalismo e federalismo, una sorta di "terza via", che sapeva contemplare le accelerazioni del percorso comunitario in senso federale, ma che allo stesso tempo non perdeva mai di vista la disponibilità (ovvero la maturità) dei governi, nonché della società civile, ad accogliere tali trasformazioni.

Sia come sia, resta il fatto che Jan Beyen non era certo il tipo di personalità che avrebbe sottratto tempo ai suoi interessi personali per soffermarsi su quelli che riteneva sterili cavilli teorici. In quasi vent'anni di frequentazione del dibattito sulla cooperazione internazionale (benché circoscritta agli aspetti economico-finanziari), egli aveva invece maturato la consapevolezza che ciò che maggiormente contava nella politica era l'aderenza alla realtà (*werkelijkheid*), la quale "rendeva impossibile la realizzazione di alcune idee, come pure l'attuazione di alcuni sogni" (*het doorvoeren van bepaalde ideeën, het verwezenlijken van bepaalde dromen onmogelijk maakt*)¹¹³. Viceversa, riteneva che "una strategia politica di successo" fosse, di fatto, "pensiero applicabile alla realtà"¹¹⁴, sicché, nel redigere il suo primo Piano per l'integrazione economica generale, il banchiere convertito alla politica cercò di tener conto sia della *wenselijkheid*, "auspicabilità", sia della possibilità di immediata attuazione delle proposte in esso contenute.

Il *Memorandum* che fu il prodotto di tale impegno, non solo creativo ma anche di mediazione, terminato ai primi di dicembre del 1952, puntava in effetti sia a suscitare l'interesse dei governi, soprattutto di quelli dei piccoli paesi, ai quali prospettava un metodo efficace per raggiungere in tempi brevi buoni livelli di sviluppo e produttività; sia a creare i presupposti più idonei per completare, in un futuro non ancora precisato, l'unità sovranazionale del Vecchio continente¹¹⁵. Come sottolinea Harryvan, inoltre, il Piano Beyen offriva all'Olanda la propria linea ufficiale di politica europea, destinata a rimanere inalterata fino alla realizzazione del Mercato comune europeo, nel 1957¹¹⁶.

¹¹² Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van wereld...*, cit., p. 319.

¹¹³ Cfr. J.W. Beyen, *Het spel...*, cit., p. 219.

¹¹⁴ "Een succesvolle politiek is niet denkbaar, die niet met de werkelijkheid rekening houdt". *Ibidem*.

¹¹⁵ Cfr. M. Wolters, "Scrutinizing Dutch EC Membership", in Menno Wolters and Peter Coffey (eds.), *The Netherlands and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishing, London, 1990, pp. 10-21.

¹¹⁶ A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., pp. 45-46.

Il Piano Beyen al vaglio dei Sei

Ottenuto l'avallo del *Ministerraad*, l'11 dicembre 1952, il *Memorandum* che passò alla storia come "primo Piano Beyen"¹¹⁷, partiva dalle cancellerie dei Paesi Bassi per raggiungere i tavoli dei ministri degli Esteri della Comunità. L'idea, come precisato nella lettera di Beyen che accompagnava il documento, era quella di discuterne i contenuti in una riunione formale, da tenersi prima della plenaria dell'Assemblea *ad hoc*, prevista per il gennaio successivo. E certo il fatto che la presidenza del Consiglio fosse stata assunta allora dal belga Van Zeeland lasciava all'ideatore del Piano più di qualche speranza che la sua richiesta fosse accolta positivamente¹¹⁸.

Il testo ricalcava quasi fedelmente lo schema presentato al governo olandese un mese prima, fatta eccezione per il riferimento all'unione doganale. Come infatti si ricorderà dal paragrafo precedente, Beyen aveva ritenuto superfluo, vista l'impellenza dell'integrazione politica, seguire il modello del Benelux e far quindi precedere l'integrazione economica generale dalla completa armonizzazione tariffaria. Tuttavia, già il 12 dicembre, l'illustre funzionario del *Buitenlandse Zaken* Ernst H. Van der Beugel¹¹⁹ aveva sollecitato il proprio superiore a ritoccare il Piano in modo più conforme all'esperienza del Benelux. Anche perché, per dirla con le parole di Van der Beugel, l'unione doganale rappresentava "uno dei pochi obiettivi concreti" immediatamente raggiungibili, nonché "una questione pratica, facilmente comprensibile anche per la società civile". Senza contare infine che, sempre facendo riferimento al Benelux, l'armonizzazione tariffaria poteva considerarsi l'effettivo "motore" di quell'integrazione economica generale che, a sua volta, costituiva il traguardo principale della politica europea olandese¹²⁰.

Beyen recepì i suggerimenti del proprio collaboratore come un invito, benché indiretto, ad ammorbidire i toni e a recuperare, seppur parzialmente, la lezione del settorialismo. Sicché il *Memorandum*, anziché prospettare un elenco dettagliato delle misure da introdurre per la realizzazione tempestiva del mercato comune, alludeva ad un ben più contenuto "*minimum de stipulations à convenir dans le domaine de l'intégration économique*"¹²¹. Tra le quali, non a caso,

¹¹⁷ Il testo integrale del *Memorandum* è disponibile on line al seguente link <http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/europa/S00465.pdf>

¹¹⁸ <http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/europa/D00316.pdf>

¹¹⁹ Per la precisione, nel 1952 Van der Beugel aveva l'incarico di Direttore generale per gli Affari militari ed economici con riferimento all'Oce, alla Nato e ai problemi dell'integrazione europea. Quanto ai suggerimenti a Beyen sull'unione doganale si veda NA, L'Aja, 2.05.117, *Buitenlandse Zaken*, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 22913, *Van der Beugel aan Beyen, Brief*, 12.11.1952.

¹²⁰ Ivi, p. 2.

¹²¹ <http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/europa/S00465.pdf>

figurava al primo posto “*la réalisation graduelle de la Communauté tarifaire*”¹²². Non soltanto, quindi, veniva ripresa l’idea dell’unione doganale come prima tappa dell’integrazione economica generale, ma la stessa “Comunità tariffaria” veniva presentata come un obiettivo da conseguire secondo i precetti del gradualismo funzionalista.

Per il resto, come accennato, i temi erano quelli trattati nella *concept-nota*, dal riferimento alla Risoluzione di Lussemburgo sulla ricerca di basi comuni di sviluppo economico e fusione degli interessi essenziali come obiettivo da perseguire parallelamente alla costruzione della struttura politica comunitaria; all’attenzione allo sviluppo di una coscienza europea; alla partecipazione dei governi al processo di integrazione; alle competenze delle nuove istituzioni comuni, nonché all’idea cardine della *Dichiarazione Schuman*, vale a dire la costruzione dell’unità continentale attraverso “*réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait*”¹²³.

Il destino del *Memorandum* dipendeva, ora, dall’abilità dei negoziatori olandesi nel convincere i partner comunitari a recepire i contenuti della proposta nel trattato sulla Cpe.

Segnali positivi, in realtà, giunsero già alla fine di dicembre, prima da Bonn¹²⁴ e poi dallo stesso De Gasperi. Quest’ultimo, in particolare, comunicò a Beyen, in una lettera del 24 dicembre, che le preoccupazioni italiane rispetto all’integrazione economica erano pressappoco le stesse evidenziate dal documento olandese¹²⁵. Tant’è che il Primo ministro proponeva al collega di individuare “*certes identités de points de vue*” tra i due governi, le quali sarebbero state “*particulièrement utiles dans le cadre des travaux en question*”¹²⁶. Anche Belgio e Lussemburgo avevano espresso pareri favorevoli¹²⁷. E ancor più positivo era stato il riscontro ottenuto nelle Conclusioni della Commissione costituzionale dell’Assemblea *ad hoc*, ove si leggeva, a proposito dei principi generali, al punto 4:

La Communauté a pour mission et buts généraux... de contribuer, en harmonie avec l’économie générale des Etats membres, à l’expansion économique, au développement de l’emploi et au

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Ivi, p. 46.

¹²⁴ Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van wereld...*, cit., p. 329.

¹²⁵ Cfr. NA, L’Aja, Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken (Brussel), inv.nr. 14603/7, *De Gasperi aan Beyen, Brief*, 24.12.1952.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Cfr. NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 398, *Notulen*, 05.01.1953, p. 2.

relèvement du niveau de vie dans les Etats membres, notamment grâce à l'établissement progressif d'un marché commun. ¹²⁸

E ancora, nella parte dedicata alle questioni economiche e, in particolare, in materia doganale, si stabiliva che la Comunità avrebbe avuto il potere:

- a) de prendre les mesures assurant l'instauration progressive d'un régime douanier commun à l'égard des pays tiers, mesures qui doivent être de nature à favoriser le développement des échanges internationaux;
- b) de décider la réduction graduelle et la suppression finale des droits de douane entre les pays membres. ¹²⁹

Chi invece tardava a pronunciarsi in maniera chiara, come del resto era prevedibile, era la Francia. In realtà, almeno sulle prime, Beyen aveva ritenuto che, essendo il Quai d'Orsay il "regno" dell'europeista Schuman, non sarebbe stato difficile aprire un dialogo con i francesi e giungere ad un accordo sulle proposte elaborate al *Plein 1813 No.2*.

Nel gennaio 1953, tuttavia, un radicale avvicendamento ai vertici del ministero degli Esteri francese schierò davanti al *Memorandum* un antagonista imprevisto. Con l'entrata in funzione del nuovo governo, infatti, in larga parte composto da gollisti, a sostituire Schuman venne chiamato Georges Bidault, sensibilmente più tiepido del predecessore quanto a vocazione europeista. Figura carismatica della Resistenza francese e fondatore del Movimento repubblicano popolare (MRP), il nuovo ministro francese entrava in scena proprio in quanto interprete dell'esigenza, trasversalmente condivisa nel paese, di tutelare gli interessi nazionali anche in ambito europeo (tematica riportata in auge dalla crisi economica che andava imperversando sul territorio transalpino).

Alla luce di questi cambiamenti, le probabilità di successo del Piano Beyen si assottigliavano vistosamente, giacché si profilava l'ipotesi che Bidault non soltanto avrebbe ostacolato qualsiasi proposta di avanzamento dell'integrazione cui la Francia non fosse direttamente interessata, cosa che, almeno per il momento, limitava il campo alla sola Ced. Ma ancor più era plausibile che il nuovo ministro si sarebbe apertamente opposto al progetto di unione doganale, visto che Parigi, per contrastare gli effetti della crisi economica di cui sopra, sembrava ormai del tutto decisa a cedere alla tentazione del protezionismo¹³⁰.

¹²⁸ Cfr. CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE au cours de sa troisième session (Paris, 15-20 décembre 1952) [.http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/europa/G01184.pdf](http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/europa/G01184.pdf)

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Cfr. R.T. Griffiths, *Europe's First Constitution: The European Political Community 1952-1954*, in S. Martin (ed.), *The Construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noël*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 19-39, qui p. 32.

Nel tentativo di eludere lo scontro frontale con i transalpini e, contestualmente, di mettere al sicuro i contenuti del suo Piano, il 28 gennaio Beyen consegnava a Drees una versione ritoccata del *Memorandum* dell'11 dicembre.

Sulla scelta di revisione, in verità, aveva pesato non poco la marcia indietro effettuata dai tedeschi intorno alla metà di gennaio, di cui Beyen aveva avuto notizia in via confidenziale¹³¹. L'intento sotteso all'improvvisa sortita teutonica – stando almeno a quanto riferiva l'informatore del ministro - era quello di mandare implicitamente un messaggio ai francesi circa la priorità accordata dalla Germania al buon esito delle trattative sulla Ced. Con buona pace delle rivendicazioni olandesi sulla marcia parallela dell'integrazione politica ed economica.

Beyen temeva soprattutto che le reticenze tedesche convincessero anche gli altri partner a distogliere l'attenzione dai contenuti del *Memorandum*. Sicché, il 14 febbraio 1953, procedeva ad inoltrare agli omologhi della Ceca la sua nuova proposta per una "Comunità europea a carattere economico", per mezzo di una lettera¹³².

Nella missiva, in particolare, Beyen precisava che la versione aggiornata del *Memorandum* era stata concepita per rendere più chiari e negoziabili i concetti già esposti nello schema dell'11 dicembre. Ma con una differenza fondamentale sul piano dell'impostazione. Laddove infatti il primo esemplare riteneva che la ragion d'essere di una Comunità politica fosse la necessità di una solidarietà reale dei popoli europei, ad ispirare il nuovo documento era stata l'importante considerazione che tale solidarietà non si sarebbe comunque sviluppata qualora la suddetta Comunità politica non avesse realmente e concretamente contribuito ad una fusione delle economie. Cosa che non sarebbe stata possibile se, come previsto, alle nuove istituzioni non fosse stato conferito fin da subito un mandato preciso in tal senso. Beyen, infatti, a nome del governo olandese, esprimeva forti perplessità circa la capacità di tali istituzioni di acquisire autonomamente l'autorità necessaria per ottenere competenze così ampie a livello economico. Senza contare poi "*des incertitudes et des conflits*"¹³³ che sarebbero sicuramente sorti tra i governi nazionali e gli organi comunitari, qualora questi ultimi avessero cercato di prendere decisioni in materie di competenza esclusiva degli stati. Con la conseguenza che "*le renforcement et l'élargissement*" della nuova Comunità sarebbero stati inevitabilmente compromessi¹³⁴.

¹³¹ Cfr. NA, L'Aja, 2.05.117, Buitenlandse Zaken, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 16827, *De Duitse regering en het Nederlandse plan voor Europese economische integratie*, 21.01.1953.

¹³² Cfr. Ivi, inv.nr. 16828, *Brief*, 14.02.1953.

¹³³ Ivi, p. 3.

¹³⁴ *Ibidem*.

Era quindi necessario un progetto concreto e prudente. E Beyen era convinto di averlo elaborato e di poterlo mettere a disposizione dell'Assemblea *ad hoc* perché lo includesse nel trattato sulla Cpe. La nuova proposta olandese prevedeva infatti di attribuire alle istituzioni della Comunità politica poteri effettivi in ambito economico, ben più ampi di quelli affidati agli organi della Ceca e della Ced. Cioè, per dirla con le parole del *Memorandum*, prospettava “*expressément la création d'un marché commun*”¹³⁵ dell'Europa occidentale, da costruire attraverso la “*constitution d'une Communauté Tarifaire*”¹³⁶.

Il gradualismo del primo progetto era, pertanto, definitivamente accantonato. E il ministro *partijloze* spiegava chiaramente il motivo di tale scelta:

En procédant de la façon indiquée les ajustements défavorables dans un secteur déterminé peuvent être compensés par les ajustements favorables dans un autre secteur, ce qui peut contribuer à l'effet désiré que l'ensemble des ajustements nécessaires ne provoque point de graves perturbations sociales et économiques dans les économies nationales.¹³⁷

Come misura cautelativa, e anche allo scopo di arginare almeno in parte le presumibili rimostranze dei governi, Beyen suggeriva altresì di istituire alcune “*clauses de sauvegarde*”, di cui gli stati si sarebbero potuti avvalere in caso di “*troubles fondamentaux*”. Sarebbe stata la Comunità politica, ad ogni modo, a decidere tempi e modi di applicazione, nonché ad accordare o meno al singolo paese la possibilità di ricorrere a tale strumento¹³⁸.

D'altra parte, l'introduzione delle clausole di salvaguardia avrebbe reso anche più semplice individuare gli ambiti di maggior criticità nel processo di armonizzazione economica, per i quali non era da escludersi la creazione di comunità “speciali”. Beyen aveva in mente, in primo luogo, il settore agricolo¹³⁹, ma contemplava anche la possibilità di interventi *ad hoc* in materia fiscale, sociale e monetaria.

L'obiettivo di fondo, precisava ancora la lettera, era quello di conferire alla Comunità politica “*une tache positive et constructive*”, nonché un approccio pragmatico ai problemi dell'integrazione economica. Entrambi elementi essenziali, nell'ottica beyeniana, per alimentare la solidarietà e cementare il legame tra i paesi comunitari.

¹³⁵ Ivi, p. 5.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Ivi, p. 3.

¹³⁸ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 486, *Ontwerp van een memorandum bestemd voor de regering*, 28.1.1953. Cfr. anche J.W. Beyen, *Het spel...*, cit., pp. 227-229.

¹³⁹ NA, L'Aja, 2.05.117, Buitenlandse Zaken, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 16828, *Brief van Beyen aan Min. des Affaires Etrangères, Luxembourg...*, cit., p. 8. Su questo tema si veda anche A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 49.

Quanto agli aspetti istituzionali, che venivano comunque ritenuti marginali, Beyen proponeva, in un allegato del 18 febbraio, redatto in seguito a un colloquio con gli ambasciatori belgi, di mantenere per il Parlamento della Cpe la stessa struttura dell'Assemblea della Ceca, ovvero di posticipare sia l'elezione a suffragio universale diretto dei componenti, sia l'introduzione del sistema bicamerale¹⁴⁰.

"Il ne s'avère guère possible de concevoir des programmes pouvant servir de base à la formation de partis politiques sur le plan international" ammoniva Beyen, invitando peraltro i destinatari a tener conto delle difficoltà che si riscontravano già a livello nazionale nel trovare una convergenza di prospettive tra i diversi partiti sulle questioni di politica internazionale. Se invece, come auspicato, l'intento fosse realmente stato quello di conferire al Parlamento della Cpe il ruolo di effettivo rappresentante dei popoli europei, si sarebbe dovuto creare preventivamente quel sentimento di solidarietà essenziale a far sì che il nuovo collegio democraticamente eletto non finisse per riflettere a livello europeo "una somma di idee nazionali"¹⁴¹. Le medesime considerazioni venivano espresse in merito alla proposta di istituire un sistema bicamerale. Beyen riteneva cioè che quest'ultimo e, in particolare, la "Camera alta", avrebbe avuto senso soltanto nell'ambito di un apparato istituzionale *"entièrement fédéral"*.

Era chiaro che – come del resto il ministro olandese avrebbe successivamente chiarito al proprio governo – al fondo di tale resistenza nei confronti di un Parlamento comune, bicamerale e democraticamente eletto, c'erano le ragioni di un rappresentante di un piccolo stato e, più precisamente, la preoccupazione di veder calpestato il principio della "base paritaria" nella rappresentanza in Senato per tutti i membri comunitari¹⁴².

La versione ritoccata del Piano Beyen veniva discussa per la prima volta a Roma, il 24-25 febbraio 1953, in occasione della riunione del Consiglio dei ministri della Ceca e riceveva commenti positivi sia da parte italiana che dai belgo-lussemburghesi¹⁴³. I francesi, viceversa, rumoreggiavano con scetticismo.

Beyen tornò quindi ad illustrare il *Memorandum* al successivo incontro dei sei ministri, a Strasburgo, ma senza successo. Stando ai verbali della riunione, Bidault oppose una "resistenza tagliente" (*scherp stelling*) all'ampliamento delle competenze della Cpe al settore economico¹⁴⁴. Non solo. Beyen ebbe addirittura

¹⁴⁰ Cfr. NA, L'Aja, 2.03.01, Arch. AZ/KMP, inv.nr. 2688, *Annexe*, 18.02.1953.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 398, *Notulen*, 29.04.1953, p. 1

¹⁴³ Cfr. *Considérations d'ordre économique sur le Mémoire Néerlandais relatif à la création d'une Communauté Politique Européenne*, Bruxelles, le 12 février 1953, <http://www.inghist.nl/pdf/europa/G01532.pdf>

¹⁴⁴ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 486, *Europese Politieke Gemeenschap*, 5.02.1953, p. 4.

l'impressione che l'esponente francese fosse intenzionato a fare marcia indietro anche sull'integrazione politica, ben consapevole, peraltro, dell'effetto paralizzante che tale atteggiamento avrebbe avuto sul negoziato¹⁴⁵.

Il primo ad allinearsi sulle posizioni di Parigi, neanche a dirlo, fu Adenauer. Il Cancelliere tedesco, infatti, pur avendo espresso informalmente giudizi più che positivi sulle proposte olandesi, avanzò improvvisate e apparentemente immotivate obiezioni. Non che la cosa destasse stupore nei delegati dell'Aja, soprattutto in Beyen. Il quale, come si ricorderà, aveva già avuto modo di confrontarsi con i repentini voltafaccia teutonici, che poi, almeno in questa circostanza, altro non erano che l'espressione dei timori di Adenauer sulla mancata ratifica del trattato Ced. Al buon esito di quest'ultima, infatti, il Cancelliere vedeva indissolubilmente vincolata la propria riconferma alla guida della Rft¹⁴⁶. Un obiettivo che, tutto sommato, anche nell'ottica del grande "padre" dell'Europa, valeva pur bene il sacrificio delle virtualità del Piano Beyen alla cavillosa sicumera parigina.

A giungere inaspettato, di contro, fu il dissenso più e meno velato degli altri partner¹⁴⁷, soprattutto di Belgio e Lussemburgo. Sottesa a tali opposizioni, riferiva il funzionario degli Esteri Jan Kymmell al suo omologo Ernst H. van der Beugel, era la reticenza dei due governi ad assumersi degli obblighi precisi, in primo luogo rispetto alla rapida messa in atto di una unione doganale¹⁴⁸. Di particolare impatto furono i commenti espressi in tal senso da Paul van Zeeland, il ministro degli Esteri belga, alla seduta del Consiglio dei ministri del 9 marzo, i quali ricevettero peraltro l'immediato supporto del lussemburghese Joseph Bech: "en allant trop vite, on risque de mettre en danger la construction de l'Europe"¹⁴⁹.

Tali obiezioni, ad ogni modo, non determinarono la chiusura definitiva del negoziato sull'integrazione economica generale. Al contrario, due eventi inattesi, ovvero l'esito delle elezioni italiane e tedesche e la nuova crisi di governo in

¹⁴⁵ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 398, *Notulen*, 16.3.1953.

¹⁴⁶ A spaventare Adenauer, in particolare, era l'ipotesi che, in caso di fallimento della Ced, il fronte antieuropeista tedesco, capeggiato dai socialisti, guadagnasse consensi nell'elettorato. Cfr. R.T. Griffiths, "The Beyen Plan", cit., p. 171.

¹⁴⁷ Soltanto De Gasperi si dichiarò sostanzialmente d'accordo con il Memorandum olandese. Stando al verbale della riunione, infatti: "Quant à la proposition de M. Beijen, M. de Gasperi est d'accord sur le but qu'elle veut atteindre. Il pense que le Secrétariat devrait être chargé de ce travail. M. de Gasperi résume ses propositions en demandant de fixer une date pour la prochaine réunion des Ministres, de confier au Secrétariat du Conseil de Ministres le travail demandé par M. Beijen. De plus en ce qui concerne les rapports avec l'Assemblée ad Hoc, il est d'avis qu'il ne faudrait pas parler d'association mais de consultation ou d'échanges de vues". Cfr. <http://www.inghist.nl/pdf/europa/G01203.pdf>

¹⁴⁸ Cfr. NA, L'Aja, 2.03.01, AZ/KMP, inv.nr. 2676, *Memorandum van Dr. J. Kymmell aan Drs E.H. van der Beugel*, 10.03.1953.

¹⁴⁹ Cfr. <http://www.inghist.nl/pdf/europa/G01203.pdf>

Francia, incoraggiarono Beyen a ridiscutere i contenuti del suo Piano al *Binnenhof* e a rilanciarlo successivamente, in una forma ancor più coerente, al successivo incontro dei ministri comunitari.

Ciò non deve lasciar pensare che il ministro olandese si trovasse ora, tanto all'Aja quanto tra i Sei, di fronte a interlocutori più concilianti e disponibili ad accogliere senza eccessive riserve le sue proposte. Anzi, caso mai il contrario.

Sul versante interno, il paladino del "*marché unique*" dovette fare i conti con un clima che si era andato progressivamente arroventando intorno alla questione dell'integrazione politica. Sfumati i primi entusiasmi, peraltro mai eccessivamente marcati, per l'avanzamento dell'integrazione, e di fronte alle difficoltà riscontrate da Beyen nel trovare sostegno tra gli omologhi, nel *Ministerraad* aveva preso sempre più piede la convinzione secondo cui la Cpe si sarebbe rivelata, in ultima analisi, un'arma a doppio taglio per i piccoli paesi. In effetti, l'esclusione dei governi dal processo decisionale del Parlamento bicamerale e democraticamente eletto, se non accompagnata da opportune garanzie di parità di rappresentanza per tutti gli stati, avrebbe lasciato i piccoli completamente in balia dell'influenza dei grandi. Su questo punto convergevano le opinioni del vicepremier Beel, di Staf e di Willem J.A. Kernkamp, rispettivamente ai vertici della Marina e delle Colonie¹⁵⁰.

Ancor più fosca era poi la prospettiva di Drees. Il Primo ministro infatti - il quale, come si è visto più volte, non aveva mai nascosto il proprio disappunto circa l'indirizzo federale intrapreso dai Sei - riteneva che il nuovo edificio avrebbe avuto scarsissime probabilità di tenuta. Sia perché composto da paesi politicamente instabili, come la Francia e l'Italia, in cui era forte e radicata la presenza comunista, sia perché il numero di stati coinvolti era eccessivamente ridotto. Cosa che - e questo era l'aspetto più allarmante per i piccoli paesi - avrebbe verosimilmente (*waarschijnlijk*) comportato un maggiore affiatamento tra Francia e Germania, ovvero un ulteriore rafforzamento della *special relationship* già esistente tra i due governi nell'ambito della Ceca¹⁵¹. A cementare indirettamente tale sodalizio, peraltro, sarebbe stato proprio l'atteggiamento degli altri partner, i quali si mostravano incapaci di trovare un'unità di posizioni, soprattutto in merito all'integrazione economica (con implicito rimando al mancato sostegno di belgi e lussemburghesi al *Memorandum* di Beyen)¹⁵². E in assenza di un accordo chiaro e definito in materia economica - insisteva Drees - l'Olanda avrebbe rischiato di dover accettare importanti limitazioni nelle esportazioni verso i paesi terzi, senza ottenere compensazioni di sorta negli scambi con gli stati comunitari. In conclusione, il Primo ministro esortava il

¹⁵⁰ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 398, *Notulen*, 29.04.1953, p. 2.

¹⁵¹ Ivi, p. 3.

¹⁵² *Ibidem*.

governo ad attendere gli esiti della ratifica della Ced prima di offrire un appoggio incondizionato alla Comunità politica.

Beyen, appoggiato da Mansholt, replicò stizzito che l'intervento del Premier evidenziava un'assoluta mancanza di coerenza. Se infatti il governo olandese riteneva che l'integrazione sovranazionale non avesse avuto, in ultima analisi, alcuna possibilità di successo, non soltanto non avrebbe dovuto approvare i piani per l'approfondimento della cooperazione economica, ma ancor più, anziché prendere parte ai colloqui sulla Ced e sulla Cpe, avrebbe dovuto fin da subito intraprendere un cammino alternativo, per esempio puntando al rafforzamento della propria posizione all'interno dell'Oece. "Nel momento in cui si opera una scelta" - concludeva il ministro europeista - "se ne devono accettare tutte le conseguenze"¹⁵³. Le affermazioni di Beyen fecero breccia nell'assemblea. Drees, infatti, acconsentì a procedere sulla linea indicata dal *Memorandum*, non mancando però di ribadire il proprio personale scetticismo circa le possibilità di successo della proposta presso gli altri governi¹⁵⁴. Di più. Precisava che, qualora il trattato Cpe non avesse garantito all'Olanda i benefici attesi sul piano economico e avesse dato vita, di contro, ad una struttura istituzionale eccessivamente complessa, egli si sarebbe sentito libero di richiedere il ritiro dei rappresentanti del proprio governo dalla nuova Comunità¹⁵⁵.

La versione del maggio 1953

A questo punto, l'onere (e l'onore) del futuro europeo olandese ricadeva interamente su Beyen. Il 5 maggio 1953, pertanto, il "*bankier van de wereld*"¹⁵⁶ (banchiere del mondo), inviava all'attenzione degli omologhi della Ceca un nuovo *Memorandum*, accompagnato anche questa volta da una lettera scritta di proprio pugno, "in cui veniva presentato un resoconto più dettagliato delle proposte olandesi in campo economico"¹⁵⁷.

¹⁵³ "Als men een grotere samenwerking in Europa mogelijk acht, zal men moeten nagaan welke gevolgen dit zal kunnen hebben". Ivi, p. 4. A tale proposito, occorre precisare, anche sulla base della testimonianza di Charles Rutten, che Beyen assumeva spesso atteggiamenti "scomodi e impopolari", tanto da ritrovarsi il più delle volte isolato nel promuovere le proprie iniziative all'interno del *Ministerraad*. Gli stessi ministri Mansholt e Zijlstra, solitamente solidali con il banchiere europeista, nei momenti di maggiore tensione finivano in molte occasioni per rifluire su posizioni più caute. Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT656, Rutten Charles, Interviewed by Anjo G. Harryvan and Jan van der Harst, 's-Gravenhage, 2.06.1988, pp. 6-8.

¹⁵⁴ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 398, *Notulen...*, cit., p. 6.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ L'espressione è mutuata dal titolo del volume a cura di W.H. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit.

¹⁵⁷ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 489, *Nederlandse voorstellen betreffende de economische bevoegdheden van een Europese Gemeenschap*, 07.05.1953.

In tale, ulteriore proposta per la costruzione di un mercato comune europeo, il pervicace ministro dell'Aja tornava ad insistere sulla necessità di offrire garanzie sufficienti, in termini di attribuzione delle competenze e di metodo applicato, affinché la nuova Comunità potesse realizzare i propri obiettivi economici *“d'une façon efficace et avec l'élan nécessaire”*¹⁵⁸. Il che significava, innanzitutto, riconoscere che la modernizzazione dell'economia europea – intrinsecamente vincolata alla istituzione del mercato comune - passava attraverso la risoluzione di non poche difficoltà, peraltro tra loro strettamente interconnesse, di armonizzazione dei diversi sistemi produttivi nazionali. Cosa che rendeva indispensabile la messa a punto di una politica economica *“délibérément coordonnée”*, soprattutto in tema di costi di produzione, come ha giustamente evidenziato Harryvan¹⁵⁹. Era ormai chiaro, infatti, che la ragione principale per cui i paesi dell'Europa occidentale non avevano ancora migliorato e rinforzato adeguatamente le rispettive strutture economiche era la tendenza generale a sottovalutare l'importanza di un coordinamento delle politiche nazionali.

Tale misura, apparentemente fin troppo ambiziosa, ma in realtà essenziale, avrebbe altresì consentito alla nuova Comunità sia di affrontare con più sicurezza e dinamismo la concorrenza esterna, laddove forte era il rischio – e così almeno appariva, come si è visto, alla gran parte della dirigenza olandese – che il nuovo mercato comune rimanesse soffocato entro un *“mur de protection contre la concurrence extérieure”*¹⁶⁰; sia di accogliere nuovi partecipanti *“à tout temps possible”*, o, quanto meno, di stringere accordi di associazione con gli stati non comunitari. Il riferimento all'Inghilterra, come di consueto, era evidente, ancorché implicito.

Il *Memorandum* olandese – si leggeva più avanti - si poneva come itinerario concreto e immediatamente praticabile sulla via verso il pieno coordinamento delle economie nazionali, ovvero come strumento efficace per giungere alla modernizzazione decisiva della struttura economica dell'Europa occidentale. La proposta principale – che ampliava quella avanzata fin dal dicembre 1952 - era quella di costituire una Comunità tariffaria, la quale, tuttavia, non fosse limitata semplicemente a una tariffa esterna comune, ma al contrario si estendesse anche alle restrizioni quantitative e al coordinamento dei regolamenti sugli scambi commerciali con i paesi terzi¹⁶¹. In piena sintonia con gli interessi primari del governo olandese, il documento mirava quindi a impedire che i Sei, la Francia *in*

¹⁵⁸ Ivi, p. 1.

¹⁵⁹ Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 54.

¹⁶⁰ NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 489, *Nederlandse voorstellen...*, cit., p. 3. Su questo punto si veda anche A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 53.

¹⁶¹ NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 489, *Nederlandse voorstellen...*, cit., p. 4.

primis, decidessero di innalzare barriere commerciali di altra natura (ad esempio restrizioni quantitative) per proteggere le proprie economie dagli effetti negativi dell'unione doganale, i quali, soprattutto nella fase iniziale, erano quanto meno attesi.

L'impianto del nuovo *Memorandum*, di fatto, ricalcava quello delle due precedenti versioni, già presentate e discusse dai ministri dei Sei. Gli approfondimenti riguardavano per lo più il sistema di clausole di salvaguardia, per le quali veniva introdotta la possibilità di ricorso alla Corte di Giustizia¹⁶², e la creazione di un Fondo europeo, già contemplato dal progetto di trattato sulla Cpe, il quale aveva lo scopo principale di "*faciliter l'adaptation aux conditions du marché commun*", nonché di "*renforcer la solidarité économique entre les pays participants*"¹⁶³

Tali precisazioni, presumibilmente, erano finalizzate a infondere nei governi la consapevolezza della responsabilità comune per il bene comune, il quale, almeno sul momento, era rappresentato dalla costruzione di un nuovo assetto economico europeo, improntato alla modernizzazione e finalizzato a creare le condizioni per l'implementazione di una "*coopération internationale sur le terrain de l'économie mondiale*"¹⁶⁴. Per raggiungere tale obiettivo, tuttavia, che - sottolineava accortamente Beyen - aveva il carattere più della necessità che della pur condivisibile tensione ideale all'Europa federale, la *conditio sine qua non* sarebbe stata l'abbandono definitivo dell'approccio settoriale. Il metodo ideato da Monnet - argomentava il *Memorandum* - aveva evidentemente portato a termine la sua missione, giacché aveva evidenziato la propria insufficienza di fronte a una realtà economica postbellica in cui "*chaque secteur particulier est très intimement lié à tous les autres secteurs*"¹⁶⁵.

In sintesi, nella sua formulazione definitiva, il Piano Beyen combinava gli obiettivi essenziali della politica europea dell'Aja con la prospettiva pragmatica, ma non impermeabile ai richiami alla sovranazionalità, propria del suo ideatore e promotore. Ragion per cui, nella pratica, nel *Memorandum* si trovavano a coesistere sia i riferimenti all'abbandono del metodo settoriale e all'approfondimento del carattere sovranazionale, pur limitatamente al terreno economico, della nuova Comunità - che erano elementi distintivi della riflessione beyeniana sull'integrazione europea - sia la prospettiva di armonizzazione dei costi di produzione, nonché il coordinamento delle politiche commerciali nei rapporti con i paesi terzi e la spinta alla liberalizzazione, i quali rappresentavano invece i cardini della vocazione olandese a guadagnare e mantenere una

¹⁶² Ivi, p. 6.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ Ivi, p. 7.

¹⁶⁵ Ivi, p. 8.

posizione competitiva sul mercato mondiale, oltre a un solido rapporto commerciale con Londra.

Era naturale, pertanto, che il *Ministerraad* finisse per accogliere, pressoché nella sua totalità, e nonostante i malumori del solito Drees¹⁶⁶, la strategia di politica europea sapientemente messa a punto da Beyen. La questione che si sarebbe posta nel prossimo futuro, diversamente, come lo stesso ministro avrebbe rilevato, era quella di far convergere le istanze dell'Aja con gli orientamenti dei partner comunitari.

Cronaca di un naufragio

Tra il settembre e l'ottobre del 1953, le sedute delle Commissioni incaricate di discutere del trattato Ced/Cpe, che impegnarono i delegati dei Sei per ben due settimane consecutive, a Roma e a Parigi, si risolsero in un fiasco assoluto. Germania, Italia e belgo-lussemburghesi, che pure condividevano i principi enunciati nel Piano Beyen, non vollero compromettere ulteriormente il già traballante esito della Cpe e sostennero Parigi nel predicare che la nuova Comunità altro non fosse che "una cornice" della Ceca e della Ced¹⁶⁷. Sul versante opposto, gli olandesi si irrigidirono nel sostenere il Piano Beyen, ben consapevoli che all'approfondimento dell'integrazione economica era intrinsecamente vincolato il futuro comunitario dell'Olanda¹⁶⁸.

In effetti, all'Aja il clima politico intorno alle questioni europee, il quale, come si è visto, già da tempo dava segnali di instabilità, tornava ad arroventarsi. Beel soprattutto, il ministro degli Interni che insieme a Drees rappresentava la frangia euroscettica del *Kabinet* olandese, giungeva a promettere scontro a viso

¹⁶⁶ Riferisce, in proposito, Anjo G. Harryvan: "... as the Prime Minister Drees pointed out, it [the proposed system, ndr.] still did not contain a watertight guarantee that such a custom union would in fact materialize. Therefore, it was to be feared, he commented, that it would be impossible to realise the tariff and quotas elimination programme. The point was that because of the opposition to economic integration scheme in the various countries, a majority for any integration scheme in the European Parliament seemed implausible. Essential, therefore, was a clause, which would automatically lead to the extinction of all internal Western European tariffs and quantitative restrictions, had the customs union come into being after a period of for instance 5 or 10 years subsequent to the signing of the Treaty. Also, in view of this opposition to economic integration, the Dutch would need to have certainty on their economic issues in general before acquiescing to the resolution of the institutional problems". Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., pp. 55-56.

¹⁶⁷ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 495, *Brief - Beyen aan Luns en Drees*, 23.10.1953. Stando peraltro a quanto dichiarato da Beyen al *Ministerraad* del 26 ottobre 1953. Alla lettera: "Minister Bidault zou in de besloten kring van de Commissie van Buitenlandse Zaken uit het Franse Parlement gezegd hebben, dat hij alleen bereid is een Europese Gemeenschap te aanvaarden, die uitsluitend een overkoepeling is van de KSG en de EDG".

¹⁶⁸ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 398, *Ministerraad*, 26.10.1953.

aperto con Bidault, giacché – riteneva – accettare le condizioni dei francesi equivaleva a cedere parte della propria sovranità per ottenere in cambio niente più che “un guscio vuoto” (*een lege huis*)¹⁶⁹.

Di fronte a una chiusura tanto netta, a nulla valsero i tentativi di conciliazione perpetrati da Beyen, Mansholt e Zijlstra, dai più europeisti, cioè, tra i membri del *Ministerraad*. Tant'è che il verbale della riunione del 23 novembre 1953 si chiuse, lapidario, con la dichiarazione che l'atteggiamento olandese nei confronti della Francia, da allora in avanti, si sarebbe ispirato alle indicazioni di Beel: nessuna concessione in termini di sovranazionalità senza garanzie precise in materia di integrazione economica.

Lo scontro diretto tra Parigi e l'Aja, pertanto, era ufficialmente annunciato, restando in attesa di consumarsi, in un crescendo costante, nelle settimane a venire. E difatti, tra il 26 e il 28 novembre, proprio nella capitale istituzionale dei Paesi Bassi, la conferenza dei ministri dei Sei - che avrebbe dovuto chiudere il ciclo di discussioni sulla Ced e sulla Cpe anche sulla base dei risultati prodotti dall'Assemblea *ad hoc* - fu teatro di un primo confronto su questioni di principio tra Beyen e l'ambasciatore Parodi, segretario generale del ministero degli Esteri francese, incaricato di rappresentare Bidault all'incontro, quest'ultimo essendo stato trattenuto in patria da “complicazioni” politiche¹⁷⁰.

Nell'occasione, fu Beyen ad aprire il dibattito, ponendo a chiare lettere sul tavolo i nodi della contesa. Ribadì infatti con forza la necessità di includere nel nuovo trattato disposizioni specifiche circa l'integrazione economica generale. Ma non solo. Cercò di forzare la mano invocando la creazione di una nuova Commissione di studio espressamente incaricata di discutere sia sulle competenze della nuova Comunità in materia economica, sia sulla necessità di un controllo democratico sull'operato di quest'ultima. La replica di Parodi non si fece attendere e, come prevedibile, fu ispirata alla più rigida intransigenza. In sostanza, Parigi rifiutava in blocco le proposte dei partner nederlandesi¹⁷¹. Al termine dell'incontro, tuttavia, il ministro *partijloze* riuscì comunque a strappare ai transalpini il consenso sulla convocazione della Commissione di studio, sebbene a costo di ulteriori, estenuanti discussioni circa la composizione di quest'ultima, giacché il rappresentante olandese premeva perché fosse formata da esperti indipendenti, mentre Parodi insisteva affinché riunisse i rappresentanti degli stati¹⁷².

¹⁶⁹ Ivi, p. 21.

¹⁷⁰ Cfr. NA, L'Aja, 2.05.117, Buitenlandse Zaken, blok 1, 1945-1954, inv.nr. 16839, *Conferentie van Ministers van Buitenlandse zaken gehouden te Den Haag, van 26 t/m 28 November 1953*, p. 1.

¹⁷¹ Ivi, pp. 4-6.

¹⁷² *Ibidem*.

Fu proprio la Commissione di studio (composta alla fine secondo le indicazioni di Beyen, sebbene gli esperti fossero autorizzati a ricevere istruzioni dai rispettivi governi) a costituire la cornice in cui si produsse l'insanabile frattura tra i campioni del protezionismo e dell'Europa "europea", da affidare alla guida prestigiosa di Parigi, e i paladini della liberalizzazione e dell'atlantismo, tenaci sostenitori dell'*equal partnership* comunitaria tra grandi e piccoli paesi e di un'Europa allargata in primo luogo oltremarina.

Senza addentrarsi nel dettaglio dei singoli argomenti oggetto di dibattito in Commissione, per cui comunque si rimanda al rapporto inviato da Beyen e Luns al Primo ministro olandese il 2 aprile 1954¹⁷³, occorre qui precisare che a collidere furono sostanzialmente due impianti concettuali antitetici, quello di Parigi, che, come ha sottolineato con efficacia Bino Olivi, era intessuto di riferimenti alla "primazia francese nel Continente" e alla "riduzione 'strutturale' delle capacità di armamento della Germania"¹⁷⁴, e quello dell'Aja, arricchito degli apporti di Johan Beyen, costruito intorno all'idea di una solidarietà europea formatasi in virtù di realizzazioni concrete in campo economico e sul ripristino dello spalto tedesco, nonché del mercato della Rft, come garanzia per i piccoli paesi, sia nei confronti dell'egemonia parigina, sia rispetto alla minaccia sovietica.

Ad ogni modo, benché, col senno di poi, possa apparire del tutto acquisito il dato che, tra le due, sarebbe stata la visione olandese ad imporsi nel lungo periodo, all'apertura dei lavori della Commissione, il 12 dicembre 1953, nella capitale francese, l'esito delle discussioni era tutt'altro che scontato. Al punto che i delegati olandesi che vi presero parte stilavano un rapporto in cui veniva più volte sottolineata, con sorpresa e non certo senza soddisfazione, la difficoltà diplomatica dei transalpini, ritrovatisi spesso isolati a portare avanti i propri tentativi di limitare il più possibile le competenze e il ruolo dell'esecutivo sovranazionale¹⁷⁵. I rappresentanti dell'Aja, in particolare, ritennero di aver conseguito successi significativi nel dibattito sul mercato comune europeo, laddove, rispetto alle trattative precedenti, erano riusciti non soltanto a conquistarsi il sostegno degli altri due paesi del Benelux "su molte questioni fondamentali"¹⁷⁶, ma addirittura avevano saputo costituire un fronte compatto di

¹⁷³ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 500, *Overzicht besprekingen studiecommissie E.P.G. Parijs, 12 December – 8 Maart 1954*, 2.4.1954.

¹⁷⁴ Cfr. B. Olivi, *L'Europa difficile*, cit., pp. 21 e 32.

¹⁷⁵ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 500 1954 apr., *Overzicht besprekingen studiecommissie E.P.G. Parijs, 12 December – 8 Maart 1954*, 2.4.1954, p. 10.

¹⁷⁶ Ivi, p. 14.

opposizione “a cinque” rispetto ai tentativi francesi di ridurre la proposta sul mercato a “*des clauses économiques très générales*”¹⁷⁷.

In sintesi, l’esperienza della Commissione di studio - la quale chiudeva i battenti l’8 marzo 1954 - decretava non soltanto un primo, importante successo olandese sui pur influenti avversari d’oltralpe, ma affermava altresì la ripresa del cammino congiunto dei partner del Benelux, peraltro nella direzione indicata da Beyen, sul terreno comunitario.

Che si trattasse di una vittoria più formale che reale, o, per meglio dire, da raccogliere nel lungo periodo, anziché nell’immediato, sarebbero stati gli sviluppi successivi a mostrarlo.

Nel frattempo, all’Aja si faceva strada un forte sentimento di inquietudine rispetto alla sorte che Parigi, isolata e fortemente ridimensionata nelle sue aspirazioni di *deus ex machina* del dibattito comunitario, avrebbe riservato alla Ced e alla Cpe. Il ministro della Giustizia, Leendert A. Donker, più degli altri, chiedeva a Beyen rassicurazioni precise circa gli orientamenti francesi, visto che, nell’ambito della Commissione di studio, i delegati transalpini avevano più volte minacciato di “strappare in due” il trattato Ced¹⁷⁸.

Ma, come è logico pensare, lo stesso Beyen non era in grado di soddisfare tale richiesta. Anzi, si mostrava egli stesso sempre più preoccupato per i rivolgimenti politici che scuotevano Francia, i quali non soltanto avevano rallentato il lavoro della Commissione di studio, ma soprattutto stavano condizionando il buon esito del processo di ratifica parlamentare del trattato Ced, peraltro già concluso con esito positivo, in cinque dei sei paesi membri della Ceca, nella prima metà del 1954¹⁷⁹. Nel giugno di quell’anno, tuttavia, l’elezione alla Presidenza del Consiglio francese di Pierre Mendès-France - che peraltro Beyen aveva conosciuto personalmente a Bretton Woods, nel 1944 - dipanò al ministro olandese uno scenario molto più chiaro, benché tutt’altro che incoraggiante. Il pragmatico economista di Utrecht comprese infatti che il trattato Ced sarebbe stata la vittima sacrificale che il governo antieuropeista del nuovo Primo ministro francese avrebbe offerto ai propri cittadini per riparare, anche se soltanto parzialmente, alle proprie, disastrose scelte di politica coloniale. Non solo. La mancata ratifica del trattato sarebbe stata anche la necessaria

¹⁷⁷ Recita in proposito il rapporto: “... zij hier echter onmiddelijk opgemerkt, dat - met name in de laatste fase dezer studiebesprekingen - een toenemende neiging tot onderlinge aan een sluiting van de standpunten der vijf andere delegaties tegenover Frankrijk merkbaar werd” (... è sembrato anche innegabile che - soprattutto nell’ultima fase di queste discussioni - si sia manifestata una crescente tendenza a far convergere le posizioni delle altre cinque delegazioni contro la Francia). Cfr. Ivi, p. 11.

¹⁷⁸ Cfr. NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 399, *Notulen*, 13.04.1954, p. 2.

¹⁷⁹ Cfr. J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers...*, cit., pp. 229-230.

contropartita da offrire alla rumorosa frangia gollista dell'*Assemblée nationale*, al fine di placarne l'impeto nazionalista con la garanzia che nessuna progettualità europeista avrebbe minato la tutela dell'integrità difensiva nazionale, tanto meno uno schema elaborato allo scopo, sottaciuto ma non per questo imperscrutabile, di allentare le ansie di Washington attraverso la rimilitarizzazione del "nemico" tedesco¹⁸⁰.

Di fatto, il 31 agosto 1954, si concretizzarono contestualmente sia gli allarmi lanciati dal ministro guardasigilli dell'Aja, sia le lucide previsioni di Beyen. Il destino condiviso dei progetti Ced, Cpe e del mercato comune, che dei primi due era diretta propaggine, si compì infatti con la decisione del Parlamento francese di rinviare *sine die* la ratifica del trattato Ced. Un "non", peraltro, che spezzò bruscamente il robusto filo di speranze con il quale gli europeisti più convinti avevano legato insieme la nascita dell'esercito europeo e della cornice politica entro cui quest'ultimo si sarebbe inscritto e l'approdo decisivo verso la grande Federazione continentale, l'effettiva terza via al mondo bipolare, nonché la lapide dei particolarismi e degli egoismi nazionali, come pure dei conflitti da essi derivanti¹⁸¹.

Beyen, neanche a dirlo, si ritrovò schierato tra le fila dei disillusi. E certo con un senso d'amarrezza molto più accentuato rispetto ad altri coevi appassionati europeisti, giacché non soltanto vedeva tramontare le proprie aspirazioni a cambiare strutturalmente il corso dell'integrazione, riorientandolo lungo la via dell'approccio "orizzontale" di cui si pregiava di essere l'ispiratore, ma anche e soprattutto perché assisteva alla vanificazione di tre anni di impegno costante e sistematico per la promozione del suo Piano. Non soltanto all'Aja, ove, come si è visto, aveva faticato non poco – anche e soprattutto in quanto neofita della politica e "partijloze" - a convincere dei vantaggi dell'integrazione sovranazionale l'ostinata frangia euroscettica del *Ministerraad*¹⁸². Ma anche nell'ambito dei Sei,

¹⁸⁰ Ivi, p. 230.

¹⁸¹ Cfr. J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers...*, cit., p. 234. L'analisi di questo delicatissimo frangente della storia comunitaria è stata condotta a vari livelli e da diverse prospettive, come testimonia l'ampia e variegata mole di pubblicazioni disponibili in argomento, sia in Italia che in Europa. Mancano tuttavia studi recenti in argomento. In ogni caso, per un approfondimento dell'intricata questione, la quale tenga conto anche della posizione olandese al riguardo, meritano di essere citati: Pierre Gerbet, "La 'Relance' Européenne jusqu'à la conférence de Messine", in E. Serra, *Il rilancio dell'Europa...*, cit., pp. 66-70; R. Massigli, *Une comédie des erreurs...*, cit.; Jean Ch. Snoy et d'Oppuers, *Un témoin raconte: Du plan Schuman aux traités de Rome*, in «30 jours d'Europe», n. 285, 1982, pp. 23-24; Richard Mayne, *The Recovery of Europe, from Devastation to Unity*, Harper and Row, New York, 1970; Arnold J. Zurcher, *The struggle to Unite Europe 1940-1958*, New York University Press, New York, 1958.

¹⁸² Ricorda in proposito lo stesso Beyen, nelle sue memorie: "De figuur van een partijloze Minister van Buitenlandse Zaken was geenszins nieuw in onze politieke geschiedenis, maar in de vroegere gevallen ging het vaak om carrière-diplomaten in een tijd waarin het Parlement zich nauwelijks

dove, come ricorda il capostipite del federalismo europeo olandese, Hendrik Brugmans “Beyen était allé... sacrifiant ses vacances, afin de faire un dernier effort pour persuader tel Radical ou tel Gaulliste”¹⁸³.

Eppure, citando ancora Brugmans, all’indomani del voto francese, Beyen fu “probablement le seul à envisager une alternative”¹⁸⁴.

Già il 24 settembre 1954, infatti, in un discorso pronunciato in occasione del “Rotterdamse Internationale Havendag” – che risuonò per molti come un’autentica professione di fede europeista¹⁸⁵ -, il finanziere di Utrecht mostrò di non aver esaurito il proprio slancio propositivo in tema di integrazione sovranazionale. Anzi, al contrario, diede prova di aver maturato ulteriore consapevolezza circa la virtualità del proprio progetto. Pure in un ambiente sensibilmente scettico, quale si mostrava quello dei grandi commercianti olandesi – preoccupati dagli effetti negativi dell’unione doganale e da un’Euorpa potenzialmente soggetta al dominio francese¹⁸⁶ - Beyen rilanciò con forza l’idea della necessità di una soluzione sovranazionale ai grandi problemi economici dell’epoca. Non solo. Convinto dell’inutilità di riprendere in mano il discorso sull’integrazione politica – almeno fino a quando non si fossero verificati cambiamenti significativi in Francia -, presentava un invito al proprio governo, velato ma deciso, affinché si assumesse la responsabilità di riaprire le discussioni sull’integrazione economica, riesumando dalle macerie della Ced l’unico, fecondo superstite, ovvero il progetto sul mercato comune¹⁸⁷.

L’Aja e l’Ueo

Di là dalle prospettive incoraggianti aperte da Beyen, era innegabile che il fallimento della Ced avesse avuto ricadute drammatiche e profonde, nonché trasversalmente condivise, negli animi degli europei. Oltre a generare un dilagante sentimento di sfiducia sulla capacità di tenuta del sistema comunitario,

enige bemoeyenis met de buitenlandse politiek aanmatigde... Het partij-loos-zijn had zeker zijn bezwaren kunnen hebben. Tegenover het niet te versmaden voordeel dat alle eenzaamheid medebrengt stond het nadeel dat er tussen de leden van de Kamer en mij geen persoonlijk contact bestond”. (La figura di un ministro degli Esteri senza partito non era del tutto nuova nella nostra storia politica, ma nei casi precedenti essa veniva spesso ricoperta da una personalità che avesse fatto carriera diplomatica in un momento in cui il Parlamento non si era riservato praticamente nessuna influenza in politica estera... Il fatto di essere un “senza partito” aveva certo i suoi svantaggi. Benché non vada sottovalutato il vantaggio che comporta la solitudine c’è comunque la difficoltà di non avere nessun contatto personale con gli altri membri della Camera). Cfr. J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers...*, cit., p. 208.

¹⁸³ Cfr. H. Brugmans, *L’idée européenne 1920-1970*, De Tempel, Bruges, 1970, p. 289.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit., p. 341.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ Cfr. J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers...*, cit., p. 234.

di cui era emersa con fin troppa evidenza l'intrinseca vulnerabilità, la scabrosa vicenda dell'esercito comune aveva fatto sì che la soluzione delle problematiche più cogenti sull'agenda internazionale, prima fra tutte la questione del riarmo tedesco, continuassero a soggiacere agli umori dei governi. Sicché, all'indomani del verdetto francese, i Sei non soltanto si ritrovarono a dover riformulare in tempi strettissimi un piano per il ripristino dell'apparato difensivo della Rft, cercando al contempo di contenere alla bene e meglio l'insopportabile pressione di Washington, ma dovettero anche fare i conti con un'assenza pressoché totale di spunti creativi, che era l'inevitabile conseguenza dell'insuccesso appena raccolto.

Non fu un caso, pertanto, che la risposta al problema della sicurezza – di cui il riarmo della Germania appariva l'elemento dirimente – fu trovata al di fuori del suolo comunitario, cioè, nella fattispecie, a Londra. Più precisamente, fu Anthony Eden, il segretario del *Foreign Office* britannico, a formulare un corpo coerente di proposte che, nel corso di una serie di conferenze tenutesi rispettivamente nella capitale del Regno Unito e a Parigi, tra il settembre e l'ottobre del 1954, fu presentato ai governi perché divenisse la base di un protocollo di intesa per la difesa dell'Europa occidentale. Meglio noto come Piano Eden, lo schema prevedeva sia di includere Germania e Italia nella Nato, con l'obiettivo implicito sia di allentare le preoccupazioni americane sul vuoto difensivo nel territorio della Rft, sia di sottoporre il riarmo tedesco a ben precise restrizioni, nell'evidente intenzione di rassicurare i francesi¹⁸⁸.

All'Aja, il Piano Eden, uno schema pratico, efficace e immediatamente applicabile, nonché concepito a Londra, fu percepito come una sorta di panacea per la sicurezza dell'Occidente europeo. Senza considerare, peraltro, che tale progetto, oltre ad indicare la strada più rapida, almeno nel breve periodo, per superare l'impasse del coordinamento difensivo europeo, lasciava intravedere una concreta possibilità di effettivo coinvolgimento britannico negli affari continentali, cosa che, come si ricorderà, rappresentava un'antica e intensamente coltivata aspirazione degli olandesi¹⁸⁹.

Beyen salutò con soddisfazione il nuovo progetto, al quale dedicò una "Nota" per il governo olandese (*Het beleid der Nederlandse regering ten opzichte van de Europese samenwerking* – La politica del governo olandese con riguardo alla cooperazione europea), presentata il 19 novembre 1954. Il documento evidenziava l'importanza del legame strategico-militare tra i Sei e la Gran Bretagna, il quale – a detta del ministro olandese – valeva bene la rinuncia a

¹⁸⁸ A.G. Harryvan, *The Netherlands, Benelux...*, cit., p. 5.

¹⁸⁹ Cfr. ASUE, COL, JMDS-125, 1979, *Rutten Document*, "Het Nederlandse aandeel in de totstandkoming van de Gemenschappelijke Markt inzonderheid in de periode maart-juni 1955", p. 28.

metodi di cooperazione, obiettivi e vincoli “nei quali il Regno Unito non vuole sentirsi stretto” (*bindingen, die het V.K. niet mede wil aangaan*). Non solo. Se l’Ueo, come auspicato, avesse soddisfatto le aspettative, avrebbe potuto, di lì a breve, incoraggiare anche altre forme di cooperazione tra la Comunità e gli inglesi, magari sul terreno economico e monetario, e magari in un ambito più vasto, come quello dell’Oece, anche qui con la partecipazione garantita dei britannici. Tutto ciò senza minare l’integrazione sovranazionale, la quale continuava la sua marcia parallela, benché a tratti vacillante, e alla quale l’Olanda avrebbe dovuto continuare ad offrire il proprio sostegno¹⁹⁰. E a tal fine, puntualizzava Beyen, sarebbe stato necessario mettere a punto quanto prima una strategia comune del Benelux, anche e soprattutto per contrastare l’approccio “nazionalista” della politica europea di Mendès-France¹⁹¹.

In altre parole, stando all’ex direttore del Fmi, la Ueo costituiva uno straordinario collante per rafforzare il vincolo bilaterale anglo-olandese, apparentemente allentatosi a causa dell’autoesclusione di Londra dalla Comunità. In tale quadro, tuttavia, al governo dell’Aja, che allora più che mai avrebbe dovuto puntare sulla collaborazione con i partner del Benelux, spettava il difficile compito di farsi garante del mantenimento degli equilibri, certo delicatissimi, sui quali si reggeva la coeva cooperazione internazionale. Ovverossia, sul versante dei rapporti multilaterali, era chiamato ad ostacolare le inutili forzature sull’*establishment* britannico affinché accettasse di introdurre contenuti sovranazionali nell’impianto statutario dell’Ueo, cosa che, oltre a provocare quasi inevitabilmente un irrigidimento di Londra nei confronti della cooperazione con gli alleati continentali, avrebbe creato tensioni nell’ambito della Nato. Sul versante più prettamente europeo, avrebbe dovuto continuare a promuovere le iniziative di approfondimento dell’integrazione economica, principalmente allo scopo di impedire che la Francia trovasse campo libero per riprendere saldamente in mano le redini della Comunità, magari offrendo una non così improbabile *leadership* congiunta ai “grandi” della Rtf¹⁹². Di fronte a tale prospettiva, ribadiva il ministro olandese, diventava ancor più importante che il *Ministerraad* avesse ben chiara in mente la distinzione tra il concetto di “integrazione” e quello di “cooperazione”, cioè tra il percorso di unificazione ispirato al principio della sovranazionalità e un’organizzazione internazionale di natura confederale. Se, infatti, i Sei non avessero tenuto costantemente separate le due sfere, a livello concettuale oltre che pratico, la Francia di Mendès-France avrebbe avuto gioco facile nel condizionare il cammino della Comunità verso il

¹⁹⁰ Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit., pp. 342-343.

¹⁹¹ Cfr. NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 506, *Nota betreffende het beleid der Nederlandse Regering t.o.v. de Europese samenwerking*, 19.11.1954, p. 5.

¹⁹² *Ibidem*.

più sicuro approdo della sua politica del “*nationaal reveil*”¹⁹³. Ammoniva il ministro:

The well intended efforts to prevent “Little Europe” from stagnation bear the risk that France – by a dialectic of its own, already skilfully applied by Mendès France – will see its chance to render void the notion of “supranationality” and transform it into a political slogan serving the various needs of French foreign policy.¹⁹⁴

Le considerazioni espresse nella “*Nota*” finirono col comporre la premessa teorica del *Memorandum* del Benelux, nonché l’invito ufficiale dell’Aja a ricompattare il fronte dei “piccoli”, nell’intento dichiarato di tutelare non soltanto l’integrazione sovranazionale, ma anche i reciproci interessi economico-commerciali¹⁹⁵.

Per un rilancio europeo

Va precisato che Beyen era ben consapevole che l’invito di cui sopra avrebbe trovato terreno fertile nei suoi destinatari e, se non di entrambi, almeno da parte di Spaak. Il suo omologo belga, infatti, non soltanto apparteneva notoriamente alla schiera degli europeisti della prima ora, ma già all’indomani del naufragio della Ced si era messo al lavoro con Monnet per rilanciare la Comunità sulla base di un progetto “solido e suggestivo”, ancorché a carattere prettamente settoriale, come quello dell’integrazione dell’energia atomica¹⁹⁶.

¹⁹³ “...en men moet Mendès-France niet de kans te geven een zodanige stampot van alle mogelijke met elkaar in strijd zijnde concepties te maken, dat daaruit slechts een voor de Franse eetbaar hapje te voorschijn komt” (e non si deve offrire l’opportunità a Mendès-France di fare un minestrone di tutti i tipi di concezioni fra loro contrastanti, cosa che risulterebbe uno spuntino commestibile soltanto per i francesi). Cfr. NA, L’Aja, 2.21.183.08, Collectie Van der Beugel, inv.nr 6, *Memorandum*, 2.11.1954, p. 2.

¹⁹⁴ *Ibidem*. La traduzione in inglese è di A.G. Harryvan. Cfr. Id., *The Netherlands, Benelux...*, cit., p. 8.

¹⁹⁵ È opportuno precisare - stando a quanto si apprende dal telegramma inviato da Beyen e Luns ai ministri degli Esteri dei Sei, nonché, per conoscenza, anche a Washington e a Londra - che i colloqui separati tra i tre ministri del Benelux erano iniziati già qualche mese prima, per la precisione nel giugno del 1954, sotto forma di scambio reciproco di vedute circa l’esito delle ratifiche del trattato Ced. Fu in quella circostanza, presumibilmente, che emerse con maggiore chiarezza la sintonia di orientamenti dei tre governi in materia di integrazione, nonché la condivisa insofferenza nei confronti della politica di Mendès-France. Cfr. NA, L’Aja, 2.03.01, AZ/KMP, inv.nr. 6487, *Codetelegram*, 23.6.1954. Anche Weenink sottolinea che, al momento di discutere il Piano Eden, il consueto “Benelux-verband” si era già ampiamente ricostituito. Cfr. W.H. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit., p. 343.

¹⁹⁶ La vicenda della collaborazione tra Spaak e Monnet per lo sviluppo dell’Euratom è stata ampiamente analizzata dagli studiosi dell’integrazione europea. In questa sede si è fatto particolare riferimento, oltre che al più volte lavoro di Weenink, *Bankier van wereld...*, cit., pp. 343-

Come più volte ricordato, però, il ministro olandese non nutriva grandi speranze nelle potenzialità del funzionalismo come catalizzatore della solidarietà europea e, più nel concreto, di un'integrazione economica sovranazionale. Pertanto, egli preferiva tenersi a distanza dalla progettualità di matrice monnetiana. Ciononostante, era deciso a conquistare alla propria causa Paul-Henri Spaak, il quale avrebbe verosimilmente coinvolto nell'iniziativa anche l'omologo lussemburghese Joseph Bech. Occorreva quindi trovare un movente capace di competere con lo spessore suggestivo del progetto sulla Comunità dell'atomo.

Beyen decise quindi di puntare su un tema di sicuro interesse per i tre paesi, nonché eccezionale collante finanche sul piano psicologico: tutela e futuro dei "piccoli" stati.

Più precisamente, come si legge nella già ricordata "Nota" del novembre 1954, il ministro olandese – che nell'occasione sembrò aver dato ampiamente fondo alla sua incontestabile abilità persuasiva – richiamò l'attenzione dei partner del Benelux sui tentativi francesi di avviare un dialogo separato con la Rtf. Sebbene non fossero ancora percepibili segnali inequivocabili di questo orientamento, e benché non ci fosse stato alcun riscontro da parte dei tedeschi, la prospettiva in sé imponeva ai piccoli paesi di predisporre una strategia di difesa, rafforzando la collaborazione "anche sul piano della politica estera, qualora si fosse ritenuto necessario"¹⁹⁷.

Detto altrimenti, fu il disagio provocato nei piccoli stati dalle velleità egemoniche dei grandi partner continentali, della Francia in particolare, a costituire il sostrato sul quale prese forma il *Memorandum* del 1955 (del quale si parlerà diffusamente in appresso), destinato a diventare, in breve tempo, non soltanto lo strumento più efficace per rilanciare il processo di unificazione sovranazionale, ma una vera e propria pietra angolare della storia dell'integrazione europea.

Confortato dalla garanzia del sostegno belgo-lussemburghese, Beyen, in linea con le sue ben radicate convinzioni e prendendo a modello il percorso che aveva condotto alla nascita del Benelux, iniziò innanzitutto a riformulare la politica europea dei Paesi Bassi secondo una linea più moderata, cioè puntando

345, anche al recente volume di Andrew Moravksick, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Routledge, London 2013, pp. 139-143.

¹⁹⁷ Nota betreffende het beleid ..., cit., p. 3. Precisa a tale proposito la *Note de Travail sur quelques "Plans" d'Intégration Economique Européenne* redatta dal ministero degli Esteri e del Commercio estero belga: "Après avoir marqué ce temps d'arrêt, l'idée de l'intégration européenne devait être Reprise à la fin de 1954, notamment à la suite des inquiétudes que provoquèrent dans les pays de Bénélux et en Italie, les projets de rapprochement franco-allemand (accord sur la Sarre et communiqué franco-allemand d'octobre 1954)". Cfr. <http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/europa/G01526.pdf>

a traguardi di minore portata, quali la realizzazione di un'unione doganale a livello dell'Oece, cosa che gli assicurava, se non altro, l'avallo incondizionato del proprio governo¹⁹⁸. Non soltanto, infatti, la liberalizzazione commerciale, come si è detto più volte, rappresentava il principale obiettivo di politica economica ed europea dell'Aja, ma ancor più, in quel preciso frangente storico, sarebbe stata apprezzata una proposta "pessimistica e difensiva"¹⁹⁹, senza allusioni di sorta alla sovranazionalità.

Ottenuto, come previsto, il sonoro "ja" dal *Binnenhof*, il ministro degli Esteri "passionnément européen", come lo avrebbe definito Hendrik Brugmans qualche anno più tardi²⁰⁰, il 23 novembre partì per Bruxelles, ove era atteso da Spaak e Bech per tracciare insieme una linea di condotta comune da adottare nei due contesti dell'Ueo e della Ceca. Nell'occasione, quello tra Beyen e Spaak, fu di fatto un confronto ad ampio raggio tra due prospettive sensibilmente divergenti, per quanto entrambe facenti capo al grande filone europeista, mentre Bech si limitava a sostenere ora l'uno, ora l'altro punto di vista. In particolare, l'impostazione di Beyen, come si ricorderà, si fondava sulla critica del metodo monnetiano e sulla convinzione che soltanto un'integrazione economica generale avrebbe costituito la giusta premessa per lo sviluppo di un'autentica e condivisa solidarietà continentale. Spaak, di contro, si presentava come un devoto discepolo del burocrate francese, col quale condivideva soprattutto l'idea che l'unica via percorribile per il rilancio della Comunità sarebbe stata l'estensione delle competenze della Ceca, giacché il perseguimento di "plus vastes projets" avrebbe prodotto nient'altro che "un nouvel échec"²⁰¹.

Ad ogni modo, come avrebbe peraltro riferito il ministro olandese al suo governo, di là dalle divergenze interpretative su quella o quell'altra questione, le premesse per la formulazione di una strategia comune erano concrete e riconoscibili fin dalle primissime battute del colloquio. C'era, innanzitutto, la comune avversione al "réveil nationaliste" di Mendès-France e alla sua tendenza a privilegiare le relazioni bilaterali. Tale atteggiamento, affermavano i tre:

¹⁹⁸ *Ibidem*. Cfr. anche A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 74.

¹⁹⁹ Cfr. *Rutten Document*, cit., p. 30. Precisa Harryvan in proposito: "As a possible course of action Beyen mentioned the idea recently launched by Baron Snoy et d'Oppuers, the Secretary General of the Belgian Ministry of Economic Affairs, that the Benelux countries might take the initiative to start discussions in the OEEC on the formation of a Free Trade Area". Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 74 e Id., *The Netherlands, Benelux...*, cit., p. 11. Sull'atteggiamento del governo olandese negli anni questione cfr. Albert E. Kersten, *Maken drie kleinen een grote? De politieke invloed van de Benelux, 1945-1955*, Van Holkema & Warendorf, Bussum, 1982, pp. 10-15.

²⁰⁰ Cfr. H. Brugmans, *L'idée européenne...*, cit., p. 289.

²⁰¹ *Rutten Document*, cit., p. 30.

... s'oppose, non seulement à l'idée supranationale mais... au "multilateralisme" qui est à la base des efforts de l'O.E.C.E, et de l'U.P.E. Faute d'un organe supranational, responsable pour l'intérêt commun, le but bien défini de ces organisations n'en est pas moins de servir l'intérêt commun dans leur politique nationale. C'est pourquoi l'Europe s'est pu libérer du bilatéralisme, qui avait commencé à corrompre la vie économique après 1930 sous l'égide de M. Schacht, et qui menaçait d'étrangler la reconstruction de l'Europe après la guerre. C'est presque un miracle de sagesse, que l'Europe est parvenu à se distancier de cette tendance dangereuse, qui conduit à une protection industrielle... et à la discrimination dans les relations économiques et monétaires... Nous ne voulons pas être alarmistes. Nous ne nous préoccupons pas encore d'un développement très proche dans cette direction... Mais il ne faut pas oublier que... le bilatéralisme, comme d'ailleurs le nationalisme, est infectueux. S'il prend de l'envergure en France, il se développera aussi en Allemagne.²⁰²

Sotto questo profilo, la posizione comune fu facilmente individuata:

protester le moment venu et à l'endroit le plus approprié, contre le tendance bilatéraliste comme telle.²⁰³

Tale protesta, precisava Beyen, avrebbe dovuto essere condotta non soltanto sotto forma di attacco polemico, anche pungente, portato avanti attraverso gli organi d'informazione e i discorsi ufficiali, ma soprattutto a livello istituzionale, sia nella Ceca che nelle altre organizzazioni internazionali. La prima ad essere chiamata in causa, neanche a dirlo, fu l'Ueo, che per molti "antisupranationalistes" rappresentava l'alternativa alla Ced per costruire una cooperazione europea sul terreno della difesa. In tale contesto, i tre "petits" del Benelux avrebbero dovuto sì offrire la massima collaborazione e anche contributi importanti per accrescere le potenzialità dell'organizzazione, ma soprattutto si sarebbero dovuti impegnare a sollecitare i partner sulla necessità di riprendere il percorso dell'unificazione sovranazionale nell'unica realtà deputata ad accoglierlo, la Ceca.²⁰⁴ In altre parole:

Il va sans dire qu'il n'est pas question de s'opposer en principe contre toute extension du terrain de la W.E.U. en dehors du domain de la défense, si, par des développements naturels, une telle extension se présenterait comme utile et praticable. Il est certainement point nécessaire d'interrompre le travail actuel de l'organisation de Bruxelles sur les terrains social et culturel. Mais il serati déavantageux pour la coopération européenne de tâcher de faire la W.E.U. le noyau de cette coopération dans d'autres domaines que celle de la défense, au détriment des formes existantes de coopération européenne... La C.E.C.A. est la seule "tête de pont" de l'idée supranationale, la seule "Communauté" qui possède un organe exécutif avec une responsabilité propre pour le bien commun, et responsable devant un parlement pourvu de pouvoirs réels.²⁰⁵

²⁰² Cfr. NA, L'Aja, 2.05.81, Bewindslieden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1952-1998, inv.nr. 2, *Brief en instructie*, Beyen aan Drees, 27.12.1954, p. 3.

²⁰³ Ivi, p. 4.

²⁰⁴ Ivi, pp. 4-6.

²⁰⁵ Ivi, pp. 6-7.

Ora, indicati gli aspetti “negativi” della posizione comune, vale a dire le resistenze che i tre stati avrebbero dovuto opporre ai tentativi di distorsione dell’unificazione europea perpetrati dai governi “*antisupranationalistes*”, occorre individuare gli elementi “positivi” che il Benelux avrebbe dovuto introdurre nel dibattito comunitario “*pour défendre le principe du multilatéralisme et pour développer la réalisation de l’idée supranationale*”²⁰⁶. Nessun dubbio, in tal senso, da parte di Beyen, il quale, come si è detto, aveva già da tempo maturato il proposito di rilanciare l’idea del mercato comune partendo dalla realizzazione dell’unione doganale²⁰⁷. Alla lettera:

La question se pose en premier lieu, s’il ne sera pas nécessaire d’engager de nouveau la bataille pour l’établissement d’un marché commun en Europe. Il faut distinguer entre, d’une part, les efforts pour obtenir un abaissement des tarifs douaniers et des restrictions quantitatives, et, d’autre part, les plans pour créer un marché européen commun (soit de caractère général, soit pour des secteurs de l’économie)... Je me permets de rappeler que le gouvernement néerlandais avait soumis une proposition – connue comme le plan Beyen – qui servait comme base de discussion. Cette discussion a mené à des propositions assez élaborées sur laquelle, parmi les experts des six gouvernements, s’était établie une entente assez large. Toutefois, ces propositions supposaient la création d’un organisme supranational auquel incombera la coordination de la politique économique et monétaire et l’application de certaines mesures pour atténuer les répercussions de l’intégration des marchés.²⁰⁸

Considerati, tuttavia, i profondi cambiamenti che aveva subito lo scenario comunitario nei pur pochi anni intercorsi dalla presentazione del primo *Memorandum* dell’Aja, era evidente che l’idea originaria dovesse essere sensibilmente ritoccata e ampiamente ridimensionata nei suoi obiettivi a breve termine. Si decise, pertanto, anche tenendo conto delle riflessioni del duo Spaak-Monnet più sopra menzionate, di prevedere un’estensione delle competenze della Ceca, la quale, in virtù della sua “*tendance naturelle de s’étendre sur d’autres domaines économiques*” sarebbe diventata una “*base de nos efforts de réaliser l’idée supranationale*”²⁰⁹.

I tre ministri del Benelux ribadirono inoltre la reciproca volontà di presentare il nuovo piano come iniziativa collettiva, anche e soprattutto al fine di guadagnare maggiore peso nel contrastare le possibili opposizioni²¹⁰. Per quanto,

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ Cfr. P.-H. Spaak, *Combats Inachevés, de l’espoir aux déceptions*, s.l., 1969, pp. 61–62; R. Mayne, *The Recovery of Europe, from Devastation to Unity*, New York, 1970, p. 220; J.W. Beyen, *Het spel...*, cit., pp. 223-230.

²⁰⁸ *Briefen instructie...*, cit., p. 9.

²⁰⁹ *Ivi*, p. 10.

²¹⁰ Cfr. NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 400, *Beneluxoverleg inzake beleid ten aanzien van WEU en KSG*, 29.11.1954, p. 8.

viceversa, riguardava i tempi di presentazione del progetto, si stabilì di attendere l'allontanamento di Mendès-France dal vertice del governo francese, cosa che Beyen aveva già anticipato e pronosticato nell'ambito di una dichiarazione alla *Tweede Kamer*²¹¹.

Il lavoro dei "tre piccoli" poteva pertanto dirsi avviato, certo in sordina ma con ambizioni dirompenti. Come Beyen avrebbe più tardi dichiarato nella sua autobiografia, il prestigioso trio era accomunato dalla condivisa appartenenza a "una razza ormai quasi estinta" (*het thans vrijwel uitgestorven ras*), quella dei ministri "informali", volutamente lontani dai riflettori. I quali, proprio in virtù della loro originalità, ma anche grazie alla lunga esperienza maturata nella concertazione internazionale, si sentivano liberi di abbandonare la tattica politica per ispirarsi alla "forza creatrice del pensiero costruttivo", nonché ad una concezione della politica intesa come "l'arte del possibile", capace di rendere "accessibile il desiderabile"²¹².

La Nota inzake de Europese integratie

Frattanto, in Europa, e soprattutto nel contesto del Benelux, i piani per il rilancio europeo "spuntavano come funghi"²¹³. Tra i più accreditati, oltre al noto progetto del barone belga Charles Snoy et d'Oppuers per la creazione di una zona di libero scambio nell'ambito dell'Oece, si ricordano le iniziative per la cooperazione intereuropea promosse dai belgi Larock²¹⁴ e Van Houtte²¹⁵ e il "pre-integration

²¹¹ J.W. Beyen, *Het spel...*, cit., p. 236.

²¹² *Ibidem*. Sul tenore dei colloqui a tre si veda anche W.H. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit., pp. 343-344.

²¹³ Cfr. "als paddestoelen uit de grond springen". NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 509, *Nota inzake de Europese integratie*, 24.3.1955.

²¹⁴ Egli presentava una serie di "propositions d'ordre économique", le quali avrebbero potuto costituire la base per "une action politique à entreprendre par des pays de Benelux", col fine ultimo di innescare il "rélance de l'intégration Européenne". La proposta di Larock era originariamente datata novembre 1954; nel marzo del 1955, egli ottenne una sorta di offerta ufficiale di sostegno da parte di Bruxelles, al punto che il piano Larock prese ad essere definito, nel gergo coevo, come "la proposta del Belgio". Larock suggeriva la creazione di un'area di libero commercio - caratterizzata dall'assenza sia di barriere tariffarie, sia di restrizioni quantitative - per quei prodotti - per lo più manifatturieri - con gli stessi costi di produzione in tutti i paesi dell'Europa occidentale. Cfr. A.G. Harryvan, *The Netherlands, Benelux...*, cit., p. 20.

²¹⁵ Il piano di Van Houtte, lanciato il 17 marzo 1955, riprendeva a grandi linee la proposta di Snoy. Nel dettaglio, Van Houtte esortava i paesi del Benelux a lanciare nell'ambito dell'Oece un'iniziativa, estesa a un gruppo limitato di paesi, per la graduale riduzione tariffaria in un periodo da dieci a quindici anni e per la simultanea abolizione totale delle restrizioni quantitative. Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 401, *Notulen*, pp. 3-4.

programme” dell’olandese Blaisse²¹⁶, tutti a carattere spiccatamente intergovernativo. Tali soluzioni, che pure avevano suscitato l’attenzione di alcuni noti europeisti - tra i quali Beyen²¹⁷ e Spaak - e che dovevano in larga parte il proprio successo al fatto di aver saputo interpretare la sfiducia dell’opinione pubblica europea circa le effettive virtualità del metodo comunitario, erano percepite dal ministro olandese come un’autentica minaccia all’idea sovranazionale, nonché al proprio, personale proposito di rilanciarla attraverso l’iniziativa del Benelux. Quest’ultima, viceversa, riuscì a ritrovare vigore grazie alla repentina trasformazione dello scenario internazionale. Il 5 febbraio del 1955, infatti, il governo di Mendès-France venne rimpiazzato da una nuova maggioranza guidata dal radicale Edgar Faure, cosa che comportò una notevole riduzione della presenza gollista nell’*Assemblée Nationale* e lasciò germogliare concrete speranze di una possibile ripresa della partecipazione attiva di Parigi alla costruzione dell’edificio europeo²¹⁸.

All’Aja, tuttavia, neanche l’uscita di scena di Mendès-France seppe allentare gli scetticismi, né convincere il *Ministerraad* a conferire alla propria politica europea un più elevato profilo. Pertanto, ancora una volta, toccò a Beyen sedersi sul trono vacante dell’iniziativa europea, e non soltanto in ambito nazionale. L’abbrivio in tal senso venne dato dai colloqui “a tre”, del 10 marzo 1955, in

²¹⁶ Pubblicato a ridosso del progetto di Larock, nel febbraio 1955, il programma di Blaisse ricevette apprezzamenti significativi, sia in patria, sia a livello internazionale. Fondato sulla constatazione della sostanziale immaturità dei Sei per procedere alla creazione di un’integrazione economica effettiva, il “pre-integration programme” suggeriva una serie di misure preliminari, dirette alla rimozione simultanea delle barriere economiche e psicologiche all’integrazione. Tra le altre cose, questo programma introduceva anche un piano intergovernativo per lo sviluppo dell’Italia meridionale, un progetto comune per la produttività agricola e uno per la costruzione gli impianti di energia atomica e gas naturale, nonché una cooperazione tecnico-finanziaria nel campo dell’edilizia. Nell’ottica di Blaisse, peraltro, il Consiglio d’Europa avrebbe costituito la cornice istituzionale più adeguata per la realizzazione di tali obiettivi. Cfr. NA, L’Aja, 2.03.81, BZ, inv.nr. 11, *Memorandum*, 19.2.1955.

²¹⁷ Quanto all’ideatore del mercato comune, Harryvan sostiene che il nuovo progetto di unione doganale elaborato da Beyen si rifaceva in larghissima parte allo schema elaborato da Snoy et d’Oppuers per un’iniziativa del Benelux nell’ambito dell’Oece volta alla creazione di un’area di libero commercio. Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 74.

²¹⁸ Il discorso inaugurale di Faure al *Conseil de la République* lasciava intendere che il nuovo governo francese avrebbe assunto un atteggiamento più positivo rispetto al suo predecessore, anche e soprattutto in ambito comunitario. Faure dichiarò infatti che i francesi avrebbero preso iniziative importanti per la cooperazione nel campo dell’elettricità, dei trasporti e dell’energia atomica. In altre parole, Faure avrebbe accolto le indicazioni di Monnet per un rilancio dell’integrazione settoriale. Ciononostante, restava incerta la posizione di Faure rispetto alla sovranazionalità e al rafforzamento delle istituzioni comunitarie. Cfr. A.G. Harryvan, *The Netherlands, Benelux...*, cit., p. 22 e, sulla reazione olandese alle dichiarazioni di Faure, NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 401, *Notulen*, p. 9.

occasione dei quali i ministri del Benelux stabilirono di promuovere un incontro con gli omologhi della Ceca per discutere sulla successione di Monnet, – dimissionario, com'è noto, dalla presidenza dell'Alta Autorità²¹⁹. La riunione, tuttavia, aveva principalmente lo scopo di spronare i governi europei, quello francese in particolare, a svelare i propri effettivi orientamenti in tema di integrazione. Tali dichiarazioni esplicite sarebbero state infatti essenziali affinché “*le trois petits*” formulassero la loro proposta di rilancio con qualche speranza di successo²²⁰.

Era stato Spaak, più degli altri, a volere questo incontro. E non a caso. Sperava infatti, d'intesa con lo stesso Jean Monnet²²¹, che da esso scaturisse una mozione congiunta all'indirizzo del presidente dimissionario dell'Alta Autorità, per convincerlo a riconsiderare la propria posizione. Cosa che, nell'ottica del ministro di Bruxelles, equivaleva ad ottenere l'avallo degli altri stati su una ripresa del cammino europeo lungo la linea tracciata a suo tempo dall'ideatore della Comunità²²².

Di fronte a tale prospettiva, per la verità molto lontana dai piani di Beyen, quest'ultimo decise di ricorrere alla prudenza diplomatica, che pure non gli era congeniale, ma che aveva appreso, quasi involontariamente, con la prolungata frequentazione dei negoziati internazionali, fin dagli anni Trenta. Anziché opporsi con fermezza ai propositi del collega brussellese – e implicitamente creare una frattura in quel processo di riavvicinamento tra i partner del Benelux che egli stesso aveva caldeggiato – offrì il proprio sostegno, limitandosi a

²¹⁹ Già nei due mesi precedenti l'incontro, in verità, Spaak aveva tentato di promuovere la nomina di Schuman alla presidenza dell'Alta Autorità della Ceca. Tuttavia, il cambio di guardia a Parigi, come pure le discussioni con Monnet, lo avevano indotto a cambiare idea e ad attendere di conoscere meglio le intenzioni di Faure in materia di integrazione europea. Cfr. P.-H. Spaak, *Combats Inachevés...*, cit.; e anche J. Monnet, *Mémoires*, cit., p. 47.

²²⁰ Monnet, all'atto di presentare le dimissioni, aveva dichiarato che la sua era un'azione di protesta nei confronti della condotta di Parigi nel contesto comunitario. Senza mancare però, al contempo, di comunicare ai suoi più stretti collaboratori (*viendens*) che avrebbe riassunto la presidenza dell'Alta Autorità qualora il governo francese avesse cambiato atteggiamento. Subito dopo la caduta di Mendès-France, peraltro, l'illustre *commis d'État* si era dichiarato disposto a restare in carica ancora un mese, nella speranza di ottenere l'appoggio sufficiente alla realizzazione delle sue proposte per la “comunitarizzazione” del settore energetico. (Cfr. *Rutten Document*, cit., p. 30). Spaak era perfettamente al corrente delle reali intenzioni del suo mentore. E gli aveva offerto il suo appoggio incondizionato. Pertanto, dando seguito alla propria profferta, era entrato in contatto con il neoeletto ministro degli Esteri francese, Pinay, insieme al quale aveva discusso e approvato il nuovo progetto di integrazione settoriale elaborato da Jean Monnet. Cfr. P.H. Spaak, *Combats Inachevés...*, cit., p. 62.

²²¹ Cfr. NA, L'Aja, 2.05.81, BZ, inv.nr. 11, *Memorandum en notitie*, 19.2.1955. Sulla collaborazione tra Spaak e Monnet che condusse alla formulazione dell'iniziativa si veda W. Loth, *Building Europe: A History of European Unification*, De Gruyter, Berlin/Boston 2015.

²²² *Ibidem*.

precisare il proprio disaccordo con i “piani per l’integrazione” (*integratieplannen*) coltivati dal duo franco-belga²²³. Con l’implicita promessa, però, che una volta ottenuta la riconferma del presidente dell’Alta Autorità, il ministro olandese avrebbe continuato a promuovere il suo disegno di integrazione europea “orizzontale”, contando al contempo di beneficiare di un supporto analogo da parte di Spaak e Monnet.

Occorreva, a questo punto, confezionare una proposta che eguagliasse, in termini di efficacia e di applicabilità immediata, l’attraente idea monnetiana sull’estensione delle competenze della Ceca. Sicché, sulla base delle convinzioni maturate in anni di impegno europeista, nonché forte del sostegno accordatogli dalla quasi totalità dei suoi collaboratori al *Buitenlandse Zaken*²²⁴, come pure da molti colleghi nell’ambito del *Ministerraad*²²⁵, in meno di due settimane Beyen elaborò la *Nota inzake de Europese integratie*, un programma dettagliato sulle prospettive dell’integrazione economica europea e sul contributo che alla sua realizzazione avrebbe potuto offrire l’Olanda²²⁶. Il 24 marzo 1955, il documento raggiungeva i tavoli del *Binnenhof* per la discussione ufficiale²²⁷. Il Piano Beyen, araba fenice, rinasceva così dalle sue ceneri, sotto una nuova veste, sapientemente calibrata nei suoi elementi di “opportunismo nazionale” e di “idealismo europeista”, nonché predisposta per essere presentata come iniziativa congiunta dei paesi del Benelux, ed essenzialmente finalizzata a proporre un’Europa a dimensione dei “*petits*”²²⁸.

²²³ Cfr. NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 401, *Bespreking tussen Beneluxministers van Buitenlandse Zaken*, 11.3.1955, p. 12; e anche *Rutten Document*, cit., p. 31.

²²⁴ In particolare, in vista dell’incontro di marzo tra i ministri del Benelux, la Direzione per la Cooperazione Occidentale e l’Integrazione Europea (DWS/IE) del *Buitenlandse Zaken* aveva stilato un rapporto nel quale sosteneva ampiamente – e sulla base di valutazioni pragmatiche – la maggior efficacia del metodo orizzontale rispetto all’approccio monnetiano. *Rutten Document*, cit., p. 31.

²²⁵ Questo risultò già dalla relazione inviata alla Camera il 9 marzo 1955, relativa alla discussione degli Accordi di Parigi (*Memoire van Antwoord bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de Parijs Verdragen*, in *ibidem*). Nella relazione provvisoria, datata 23 febbraio 1955, e firmata, tra gli altri, da Drees, Beyen, Staf e Zijlstra, si leggeva a chiare lettere che “il governo, soprattutto riguardo alla sfera economica”, aspirava ad una integrazione europea “molto più profonda”, ovverosia affidata a “istituzioni sovranazionali” dotate di ben precise “competenze” e “responsabilità”. Pertanto, i ministri firmatari si dichiaravano “sempre disposti a riprendere le discussioni... interrotte nella primavera del 1954”. Nel frattempo, garantivano che non si sarebbero opposti “ai tentativi di integrazione di aree limitate, soprattutto se... formulati nel quadro della Ceca e relativi ai settori affini al carbone e all’acciaio”. *Ibidem*.

²²⁶ Cfr. NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 509, *Nota inzake de Europese integratie*, 24.3.1955, p. 2.

²²⁷ *Rutten Document*, cit., p. 34.

²²⁸ Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 84.

Nella *Nota*, il ministro olandese poneva l'accento sull'eccezionalità del momento storico che stava attraversando l'Europa. Il "bisogno di riprendere in mano i fili improvvisamente recisi dell'integrazione europea"²²⁹ rendeva infatti più permeabili gli stati a recepire nuove proposte, ancorché caute o di portata limitata. Per non dire dell'uscita di scena di Mendès-France, che apriva prospettive importanti sulla ripresa di un atteggiamento costruttivo dei francesi nell'ambito del condominio a Sei.

Nondimeno, la delusione e la confusione provocate dal fallimento della Ced avevano favorito, anche tra i sostenitori più convinti dell'integrazione europea, un radicamento di concezioni molto più pessimistiche di quanto non fosse prevedibile all'indomani del naufragio dell'esercito comune²³⁰. All'Olanda si presentava pertanto l'opportunità irrinunciabile di indirizzare verso traguardi importanti il percorso comunitario, anziché limitarsi a commentare, più e meno positivamente, iniziative altrui.

In una miscela ben equilibrata di slancio europeistico e pragmatismo, Beyen passava quindi ad illustrare gli obiettivi cui avrebbe dovuto puntare l'azione olandese in Europa - i quali, in larghissima parte, coincidevano con quelli già illustrati nel *Memorandum* del maggio 1954 -, ferma restando l'idea dell'insufficienza del metodo settoriale. Di più. C'era l'idea che l'integrazione economica generale potesse assumere ora, all'indomani del fallimento della Ced, un chiaro significato politico²³¹. Si presentava infatti l'occasione per svincolare il processo di unificazione politica dalla costruzione dell'esercito europeo, e di inquadrarlo, viceversa, in un più ampio disegno avente come base la realizzazione dell'unità economica. Non che Beyen stesse con ciò sottovalutando il clima di sfiducia - che coinvolgeva anche i sostenitori più accesi dell'integrazione europea - alimentato dal "no" francese. Tuttavia rifiutava di liquidare la questione accodandosi al coro di chi, lapidariamente, attribuiva all'immaturità dei tempi e degli animi la pesante battuta d'arresto del cammino comune. Riteneva invece necessario cambiare prospettiva.

Proponeva pertanto al proprio governo di promuovere l'espansione e la stabilizzazione del mercato europeo *as a whole*, cosa che significava anche e soprattutto guardare ai reali interessi dell'economia olandese, la cui crescita, com'è noto, si affidava essenzialmente alle esportazioni. Detto con le parole di Beyen:

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 509, *Nota inzake...*, cit., p. 2.

²³¹ Alla lettera: "heeft de algemene economische integratie als doelstelling aan politieke betekenis gewonnen". *Ibidem*.

Wij streven naar een werkelijke verinniging in de samenwerking tussen de Europese landen en naar een uitbreiding en stabilisering van de Europese markt (voor onze export).²³²

La *Nota* proseguiva lanciando l'allarme sulla confusione generata dal proliferare di iniziative più o meno simili (come quelle, già ricordate, di Larock, Van Houtte e Blaisse) e di impostazione intergovernativa, cui faceva da contraltare la campagna monnetiana a favore dell'integrazione settoriale. La mancanza di un progetto chiaro e condiviso – ammoniva Beyen – esponeva l'Europa al rischio della paralisi. In tale contesto, una ben congegnata (*weldoordacht*) iniziativa del Benelux si sarebbe pertanto imposta quasi naturalmente come fiore all'occhiello della coeva progettualità europea, giungendo a rappresentare il punto di svolta dell'impasse comunitaria. L'idea era quella di recuperare il lavoro svolto dall'Assemblea *ad hoc* e di istituire una Comunità dotata della stessa architettura istituzionale prefigurata per la Cpe (soprattutto con riferimento alla responsabilità dell'esecutivo nei confronti di un Parlamento comune), ma con competenze di carattere esclusivamente economico, incaricata cioè di favorire la nascita di una "Unione economica europea" a partire dalla creazione di un'unione doganale²³³.

In tale quadro, precisava Beyen, sarebbero state comprese anche le proposte di Monnet-Spaak sull'estensione delle competenze della Ceca ai terreni dei trasporti e dell'energia. Infine, per eludere le resistenze francesi, il piano avrebbe prospettato a Parigi la possibilità di usufruire sia di uno speciale regime transitorio nell'arco del quale procedere alla modernizzazione dell'apparato produttivo nazionale, sia di clausole particolari per il settore agricolo²³⁴.

In estrema sintesi, il 27 marzo del 1955, all'apertura della seduta del *Ministerrad* che avrebbe discusso la sua *Nota*, Beyen riportava la questione europea al centro del dibattito politico olandese, inaugurando, seppure inconsapevolmente²³⁵, la fase di maggior successo dell'iniziativa nazionale per l'integrazione continentale.

²³² Noi aspiriamo a un reale cambiamento nella cooperazione tra i paesi europei e a un ampliamento e a una stabilizzazione del mercato europeo (per le nostre esportazioni). Ivi, p. 3.

²³³ "Door het wegvallen van de E.D.G. zou de taak der Politieke Gemeenschap een zuiver economische moeten zijn, n.1 tot stand brengen van de Europese Economische Unie na het scheppen van een Douane Unie" (A causa del fallimento della Ced il compito della Comunità politica sarebbe esclusivamente di carattere economico, n.1 la realizzazione dell'Unione economica europea dopo la formazione di una Unione doganale). Ivi, p. 4.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ Beyen chiudeva la *Nota* alludendo – non senza strategia – alla propria "mancanza di esperienza" (*mijn gebrek aan deskundigheid*), la quale non gli consentiva di fare ulteriori previsioni circa il recepimento della sua proposta. *Ibidem*.

Il Memorandum del Benelux

Prima di quel 27 marzo, Beyen ricevette un commento scritto del ministro Mansholt, il quale – nell'impossibilità di partecipare alla riunione del *Ministerraad* convocata in via eccezionale per discutere la *Nota* – comunicava il proprio aperto sostegno al collega del *Buitenlandse Zaken* e al suo nuovo schema²³⁶. Acceso federalista quale era, Sicco Mansholt si congratulò con Beyen per aver ridato impulso alla riflessione europeista olandese e per aver elaborato un corpo concreto e coerente di proposte per rilanciare la Comunità. Inoltre, come ministro dell'Agricoltura, si dichiarò pienamente concorde con i suggerimenti prospettati dalla *Nota* per il settore primario.

Non che Mansholt fosse l'unico entusiasta del tentativo di Beyen di risvegliare lo spirito d'iniziativa nazionale per porlo al servizio della causa europea. Al contrario, la *Nota* ricevette commenti positivi anche da buona parte del Consiglio dei ministri, fatta eccezione per Drees, Beel e Zijlstra²³⁷.

Il primo a esprimere le proprie perplessità fu il ministro dell'Interno, Beel, il quale, pur dichiarandosi sostanzialmente in accordo con gli obiettivi indicati nel documento, non si mostrò favorevole ad accettare la ripresa delle discussioni sulla Cpe, puntualizzando che, essendo in gioco questioni esclusivamente economiche, non sarebbe stato necessario prospettare una cornice istituzionale diversa da quella già esistente. Alla quale, semmai, si sarebbero potute apportare delle modifiche, soprattutto in termini di ampliamento delle competenze, ma senza che questo inducesse a coltivare aspirazioni – tanto inopportune quanto infondate – di imminente unità federale²³⁸. A far eco a Beel intervenne, puntuale, il Primo ministro, il quale si dichiarò fortemente scettico in merito alle possibilità di successo dell'iniziativa, considerate le tendenze protezionistiche che si andavano progressivamente affermando in Europa e soprattutto a livello dei Sei. Senza contare che – come già rilevato dal ministro dell'Interno - le istituzioni sovranazionali non erano necessarie per ottenere risultati importanti sul terreno economico²³⁹. Viceversa, considerato il clima non certo favorevole alla ripartenza dell'integrazione sovranazionale, sarebbe stato più opportuno prospettare sì un'iniziativa congiunta del Benelux, ma a carattere intergovernativo, sul modello dello schema proposto da Van Houtte o da Snoy et d'Oppuers²⁴⁰. Senz'altro più morbidi i commenti di Jelle Zijlstra, il ministro dell'Economia notoriamente europeista. Quest'ultimo, piuttosto che formulare obiezioni di principio, tornava

²³⁶ Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 509, *Brief Minister Mansholt aan Beyen*, 26.3.1955.

²³⁷ *Rutten Document*, cit., p. 36. Si veda anche NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 401, *Notulen*, 28.3.1955.

²³⁸ NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 401, *Notulen*, cit., p. 12.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ Cfr. A.G. Harryvan, *The Netherlands, Benelux...*, cit., p. 30.

al tema dell'impreparazione psicologica e politica. E riteneva pertanto più opportuno concentrare gli sforzi verso il raggiungimento di obiettivi limitati, ma concreti, come quelli prospettati nel piano elaborato da Larock²⁴¹.

Beyen rispose alle critiche con un atteggiamento conciliante, dichiarandosi pronto ad espungere dal testo ogni riferimento alla Comunità politica, ma insisté sulla necessità di dotare l'unione economica europea di una cornice istituzionale di coordinamento, imperniata sul principio della sovranazionalità e del controllo parlamentare sull'operato dell'esecutivo.

Il Consiglio si chiuse con la decisione di accordare a Beyen il sostegno per un'iniziativa congiunta coi partner del Benelux destinata al "rafforzamento dell'integrazione economica europea", ma senza espliciti riferimenti alle tematiche istituzionali²⁴².

A due giorni di distanza dal dibattito a livello di governo, Beyen passò ad illustrare i suoi propositi alla Camera, la quale, a sua volta, era impegnata con l'approvazione dei protocolli di Parigi, istitutivi dell'Ueo²⁴³. Il ministro degli Esteri, in prima istanza, cercò di attirare l'attenzione dei deputati europeisti, esprimendo la propria preoccupazione nei confronti del diffuso pessimismo che aveva riscontrato, non soltanto tra i Sei ma soprattutto in seno al *Ministerrad*, intorno all'idea di Europa sovranazionale. Cosa che lo spingeva a chiedersi se non fosse giunto il momento di destarsi dal "torpore contemplativo" (*contemplatie rust*) in cui si sentiva sprofondato e di presentarsi davanti al Consiglio dei ministri della Ceca richiedendo esplicitamente la disponibilità dei governi a "prendere in considerazione" (*overwegen*) un'integrazione economica generale a carattere sovranazionale. Tale apertura da parte dei partner europei sarebbe stata infatti essenziale per consentire ai "tre" del Benelux di intraprendere una fase prettamente "operativa" e giungere alla formulazione di una proposta concreta e ufficiale²⁴⁴.

²⁴¹ *Rutten Document*, cit., p. 36.

²⁴² *Ibidem*. Su quest'ultima decisione aveva pesato molto l'atteggiamento di Drees, il quale aveva offerto il proprio pieno sostegno ai contenuti "concreti" della proposta di Beyen, così come, anni prima, aveva appoggiato l'idea di Monnet-Schuman. Quanto alle questioni istituzionali, invece, era restio ad appoggiare un progetto che avrebbe anche potuto prospettare la creazione di organi sovranazionali, ma che poi sarebbe rimasto lettera morta per le divergenze sorte in merito alle competenze da affidare a tali organi. Cfr NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 401, *Notulen*, 28.3.1955, p. 16. Sulla reazione dell'Aja alla *Nota* di Beyen si veda anche A.G. Harryvan, *The Netherlands, Benelux...*, cit., p. 32.

²⁴³ I Protocolli di Parigi erano stati approvati dal senato francese il 27 marzo, il che aveva dissipato le incertezze degli altri governi sul possibile fallimento dell'iniziativa. Cfr. ASUE, COL, JMDS-125, 1979, *Rutten Document*, cit., p. 37.

²⁴⁴ *Ibidem*.

L'ottimismo del ministro olandese, appassionato dell'Europa come del violino, nasceva dalla consapevolezza che il terreno fosse effettivamente fertile per gettare il seme del rilancio europeo²⁴⁵. Il suo entusiasmo e le sue convinzioni si scontravano però con lo scetticismo dilagante, lo stesso che costringeva il cammino europeo in una morsa di incertezza, capace di soffocare sul nascere qualsiasi tipo di ambizione. Pertanto, Beyen fu costretto ad ingoiare anche il "nee" della *Tweede Kamer*, sul cui sostegno aveva peraltro fortemente sperato²⁴⁶, e a presentarsi a Bech e Spaak con una proposta fortemente ridimensionata rispetto a quella descritta dalla *Nota*.

Il 4 aprile 1955, il *document de travail* raggiungeva gli uffici dei ministri degli Esteri del Benelux. Al testo era accluso un invito ad un incontro, da tenersi a Bruxelles, per discutere i termini di un'iniziativa congiunta "relative à la relance de l'idée européenne", da presentare alla successiva riunione del Consiglio della Ceca²⁴⁷. Sintetizzava Couvreur, ambasciatore belga all'Aja:

La note de M. Beyen reproduit le plan d'integration économique dont il est l'auteur avec quelques légères modifications afin de tenir compte de l'opposition française (intégration de certains secteurs limitrophes à la CECA) - Critique de l'intégration fonctionnelle c. a. d. par secteurs et de la collaboration entre gouvernements, ces deux procédures ne sont guère à même de réaliser l'intégration économique globale...²⁴⁸

Guardando ora ai contenuti principali del "document de travail", esso si apriva – e certo non a caso - con l'elemento chiave della riflessione beyeniana sull'Europa, vale a dire con la critica al funzionalismo. La cui principale lacuna, come più volte il ministro olandese aveva messo in evidenza, era quella di non dare rilievo all'interdipendenza tra i settori economici. Sicché le misure introdotte per risolvere le problematiche di un determinato settore, proprio per il loro carattere fortemente circoscritto, finivano per ripercuotersi negativamente su "d'autres secteurs", o sugli "intérêts des consommateurs", ovvero conducevano "à l'exclusion de la concurrence étrangère". E tutto ciò non avrebbe certo portato ad un aumento della produttività europea.

Senza contare poi che l'approccio settoriale mancava "d'appel psychologique"²⁴⁹, non possedeva cioè quella carica di ideali e quella componente

²⁴⁵ Cfr. J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers...*, cit., p. 237.

²⁴⁶ Cfr. ASUE, COL, *European Oral History*, INT, INT658, *Spierenburg Dirk Pieter*, cit. e ivi, INT519, *Rutten Charles*, cit.

²⁴⁷ Cfr. *Monsieur L. Couvreur, Chargé d'Affaires de Belgique à La Haye à Monsieur P.H. Spaak, Ministre des Affaires Etrangères - à Bruxelles-*, 6.4.1955, <http://www.inghist.nl/pdf/europa/G01496.pdf>, p. 1.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ Nell'interpretazione che Beyen dà del funzionalismo si può rilevare più di qualche somiglianza con quanto espresso, anni più tardi, da Altiero Spinelli. Cfr. A. Spinelli, "Europeismo", in *Enciclopedia del Novecento*, vol. II, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1977.

suggestiva che pure sarebbero state essenziali, sia nell'immediato - per reagire alle "*conséquences politiques du rejet de la CED (regain des tendances nationalistes en France et en Allemagne)*" -, sia per condurre il processo di integrazione verso il suo scopo essenziale, vale a dire "*renforcer le sentiment de solidarité et l'unité de l'Europe*"²⁵⁰.

Per raggiungere un obiettivo di tale portata – si leggeva ancora nel *document* – era invece necessario alimentare la convinzione di una responsabilità comune degli stati europei "per il bene comune". Cosa che si sarebbe potuta realizzare soltanto all'interno di un'organizzazione espressamente incaricata di perseguire l'interesse comune e il cui esecutivo fosse responsabile "*non pas aux gouvernements nationaux mais à un parlement supranational*"²⁵¹.

Ciò non escludeva - precisava comunque Beyen - che i progetti di integrazione "*dans des domaines spéciaux*", cioè energia trasporti, dovessero essere "*rejetée par principe*"²⁵². Purché la "*intégration économique générale de caractère supranational*" restasse il fondamento indispensabile dell'unità europea, ivi compresa l'unità politica²⁵³.

Era quindi giunto il momento che i governi del Benelux, da sempre sostenitori accesi dell'integrazione economica generale, prendessero una posizione comune "*nettement définie*", cioè concepissero un'iniziativa "*bien ordonnée*" per la creazione di una comunità sovranazionale "*ayant pour tâche de réaliser l'intégration économique de l'Europe au sens général en passant par la voie d'une Union Douanière à la réalisation d'une Union Economique*". Tale iniziativa non soltanto avrebbe posto fine alla confusione e allo scoraggiamento cui già da troppo tempo erano preda gli stati europei, ma soprattutto avrebbe rappresentato un passo decisivo per l'avvenire comune. Il quale, almeno per il momento, riguardava esclusivamente i sei stati della Ceca, benché nulla impedisse ad altri paesi di fare domanda di adesione, né al Regno Unito - "*vu sa position spéciale*" – di mantenere con la nuova organizzazione gli stessi rapporti di associazione in vigore col pool del carbone e dell'acciaio²⁵⁴.

Le sollecitazioni di Beyen dovettero evidentemente produrre l'effetto desiderato se Spaak, già 7 aprile, definiva "*excellentes*" le idee del collega e si dichiarava "*fondamentalement*" d'accordo con la proposta di discuterle e rielaborarle perché fossero formalmente presentate al Consiglio della Ceca. Tuttavia, come evidenziato anche da Harryvan, la risposta di Spaak fu positiva

²⁵⁰ Ivi, "Note", p. 2.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² Ivi, p. 3.

²⁵³ *Ibidem*.

²⁵⁴ Ivi, pp. 2-3.

ma pessimistica, soprattutto con riguardo all'eventuale reazione del governo di Parigi. Alla lettera:

... je me demande si la politique que vous préconisez a quelque chance de succès. Je me demande, notamment, si le Gouvernement français peut l'accepter... On peut mener à la fois la lutte pour obtenir un grand marché européen et en même temps tâcher de régler certains problèmes par secteur. ²⁵⁵

E ancora, rilanciando l'idea che aveva a suo tempo concepito insieme a Monnet:

Il faudrait que les Ministres des Affaires Étrangères faisant connaitre publiquement leur volonté de relancer l'idée européenne en étendant les compétences de la C.E.C.A. Cette extension de la C.E.C.A. parait s'appliquer à l'ensemble de forces d'énergie et aux moyens de transport. La mise en commun des efforts pour le développement de l'énergie atomique à de fins pacifique parait également être confiée à une organisation qui dépendrait de la C.E.C.A. ²⁵⁶

Altrettanto pronta la replica di Beyen, la quale, pur con le accortezze del caso, si soffermava sulle insufficienze di un'azione condotta puntando esclusivamente al rafforzamento delle competenze della Ceca, sia sotto il profilo del "*renforcement réel de l'économie européenne*", sia con riguardo all'"*effet psychologique*", dacché l'intento era quello di produrre una effettiva "*solidarité politique de l'Europe*". Argomentava il ministro olandese il 14 aprile:

Pour donner un exemple: en ce qui concerne l'intégration des sources d'énergie autres que le charbon, il n'est pas sûr que l'électricité a besoin d'une organisation supranationale, tandis que l'intégration du marché de pétrole ne m'apparait pas tout à fait simple à réaliser. Pour rapport à l'intégration du transport quoique d'une urgence indéniable, il n'est pas sûr que cette intégration devrait se faire dans la cadre de la C.E.C.A. Si alors on se limiterait à étudier l'intégration dans des domaines voisins de la C.E.C.A. on risque de se trouver devant des difficultés, qu'on ne pourra résoudre que dans un cadre plus large. ²⁵⁷

In sintesi, benché le premesse fossero positive (anche Bech, infatti, che pure tardava a rispondere, aveva sempre manifestato una propensione ad offrire massimo sostegno a qualsiasi iniziativa congiunta del Benelux), la stesura di un piano ufficiale si prospettava diplomaticamente faticosa.

In effetti, stando anche al rapporto inviato da Beyen all'Aja, il 29 aprile, le discussioni "a tre" non furono del tutto esenti da tensioni e confronti anche accesi

²⁵⁵ NA, L'Aja, 2.05.118, BZ, blok II 1955-1964, inv.nr. 18704, *Memoranda van de Benelux en West-Duitsland, 1955-1962*, "Note", 7.4.1955. Cfr. anche A.G. Harryvan, *The Netherlands, Benelux...*, cit., p. 34.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ Cfr. ASMAE, AP/1950-1957, Questioni internazionali, b. 255, *Risposta di Spaak alla lettera di Beyen del 4 aprile, Bijlage 6*, 14.4.1955.

su alcuni aspetti “sensibili” della proposta, tra i quali, in particolare, il capitolo relativo all’elezione diretta dell’Assemblea parlamentare.

A tale proposito, è doveroso precisare che il suddetto rapporto illustrava con particolare efficacia due aspetti non sempre segnalati con adeguato rilievo dalla letteratura in argomento. In primo luogo, il fatto che, nel corso dei colloqui, Beyen si trovò spesso in una posizione a dir poco scomoda, stretto, cioè, nella dicotomia tra il desiderio di procedere quanto prima alla messa a punto di quella che riteneva un’iniziativa determinante per il salvataggio dell’Europa sovranazionale, e la necessità di tener conto delle opposizioni del proprio governo, il cui euroscetticismo andava contenuto con robuste contropartite sul piano della soddisfazione degli interessi spiccatamente nazionali. Senza contare, in secondo luogo, che, volendo i Paesi Bassi esercitare un ruolo guida nella contrattazione collettiva a livello del Benelux, qualsiasi decisione fosse stata presa avrebbe dovuto rispecchiare, almeno agli occhi degli esigenti componenti del *Ministerraad*, il frutto di un compromesso strappato ai belgo-lussemburghesi in virtù della maggiore influenza dei cugini dell’Aja²⁵⁸.

Tenuto conto della complessità del panorama in cui si trovò ad operare, risulta quindi ancor più prezioso il lavoro svolto da Beyen nella fase di elaborazione del testo programmatico che, a partire dal 18 maggio 1955, sarebbe passato alla storia come *Memorandum del Benelux*²⁵⁹.

In linea con i suggerimenti di Jean Monnet, il quale continuava ad operare nelle retrovie, il testo si apriva esortando i paesi dell’Europa occidentale a ridare impulso all’integrazione sul terreno che fino a quel momento si era rivelato il più consono a sostenerla, quello economico, e sul fondamento teorico che, nel 1950, aveva ispirato la nascita dell’Europa comunitaria, il funzionalismo. Precisate le premesse concettuali e individuato l’ambito in cui promuovere l’azione, il *Memorandum* passava all’esame più dettagliato delle due piattaforme per il rilancio della Comunità. La prima, ispirata al disegno di Beyen, consisteva nella realizzazione di un’unione economica generale, costruita sui due capisaldi dell’unione doganale e del mercato comune, nonché coordinata da “un’Autorità

²⁵⁸ “Zo vind ik de passage over de directe verkiezingen, gezien de Nederlandse bezwaren, en ondanks de dilatoire formulering, in dit stadium niet gelukkig en ook niet nodig. Dit is echter een stokpaardje van de Heer Spaak en de Heer Bech.” (Pertanto, in questa fase, non ritengo né positivo, né necessario il passaggio sulle elezioni dirette, tenendo conto delle obiezioni olandesi e nonostante la formula dilatoria. Ma si tratta di un piccolo progetto di Spaak e Bech). Cfr. NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 510, *Brief*, 29.4.1955, p. 1.

²⁵⁹ In questa sede non sembra opportuno illustrare dettagliatamente i contenuti del *Memorandum*, i quali sono stati peraltro parzialmente anticipati nei paragrafi precedenti. Per una visione completa del documento si rimanda ad ogni modo a www.ena.lu/benelux_memorandum-020102540.html

sovrana nazionale dotata di propri poteri”²⁶⁰. La seconda, di matrice monnetiana e, pertanto, introdotta essenzialmente da Spaak, promuoveva l’estensione delle competenze della Ceca al terreno dei trasporti e delle fonti energetiche, con particolare riferimento ai programmi per l’utilizzo dell’energia atomica per fini pacifici, che nell’ottica spaak-monnetiana rappresentavano il maggior punto di forza dello schema.

Illustrato il contenuto essenziale dell’iniziativa dei “tre piccoli”, il *Memorandum* proponeva di convocare una Conferenza dei Sei – aperta alla partecipazione dei paesi membri dell’Oece e degli stati associati alla Comunità – incaricata di discutere le proposte e procedere alla stesura dei trattati, nonché alla compilazione di un calendario dettagliato per il completamento dell’unione doganale, indicata, per espressa volontà di Beyen, quale premessa imprescindibile per la realizzazione di un mercato comune propriamente detto²⁶¹.

La stessa conferenza avrebbe avuto il compito di stilare un profilo delle politiche da adottare in comune sul terreno sociale, dei trasporti e dell’energia nucleare.

Giunto sul tavolo del Consiglio dei ministri della Ceca, il *Memorandum del Benelux* – che peraltro era stato fortemente criticato dal governo olandese²⁶² - fu accolto dagli italiani e dai tedeschi con un entusiasmo superiore a qualsiasi previsione. La Repubblica federale soprattutto, che proprio in quel periodo stava attraversando una fase di grande espansione economica, grazie soprattutto all’accresciuto volume delle esportazioni, prese ad esercitare immediate pressioni affinché la proposta dei “piccoli beneluxiani” venisse immediatamente trascritta nella forma di un nuovo trattato comunitario. La Francia, viceversa, si assese su un riserbo che sapeva di frustrazione, non soltanto perché consapevole della scarsa attrattiva dell’iniziativa per gli interessi particolari di Parigi - non certo capofila in materia di competitività di produzione industriale, nonché spaventata di subire l’invasione delle merci tedesche - ma principalmente in quanto vedeva usurpata la propria *leadership* comunitaria da un gruppetto di neofiti della scena internazionale, di fronte ai quali, tuttavia, non aveva al momento sufficiente prestigio per opporre resistenza. D’altro canto, i transalpini erano fortemente interessati ad un’accelerazione dei propri programmi di sviluppo atomico (per scopi pacifici) e, pertanto, si trovavano costretti a piegare

²⁶⁰ Cfr. E. Bruylant, *Pour une Communauté politique européenne*, Travaux préparatoires, 1955-1957, vol. II, 1955-1957, Bibliothèque de la Fondation Paul-Henri Spaak, Bruxelles 1987, pp. 25-29.

²⁶¹ Cfr. R.T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe...*, cit., p. 178.

²⁶² Come segnalato da Harryvan, infatti, il *Memorandum* fu fortemente criticato dal *Ministerraad* per il suo carattere “ibrido” e fu soltanto la considerazione – sollecitata da Beyen – che si trattava di una formula di compromesso tra i partner del Benelux ad evitare che esso fosse sottoposto ad un lungo processo di revisione. Cfr. A.G. Harryvan, *The Netherlands, Benelux...*, cit., p. 42.

il capo di fronte alle agevolazioni che la “comunitarizzazione” dell’atomo offriva, soprattutto a fronte degli alti costi di tale ramo produttivo²⁶³.

Ad ogni modo, per non rischiare l’isolamento, alla fine di maggio, il Quai d’Orsay, pur tra le decise rimostranze dei gollisti, approvò il *Memorandum* in tutte le sue parti. Di conseguenza, complice la sapienza politica di Gaetano Martino, ministro degli Esteri italiano, i Sei giunsero a Messina, il 1 giugno 1955, per avviare i negoziati che, il 25 marzo 1957, avrebbero portato alla firma dei Trattati di Roma.

Fin dall’apertura delle discussioni che si tennero in terra siciliana, fu evidente che il timone dell’iniziativa beneluxiana, almeno per quanto atteneva alle trattative ufficiali, era stato progressivamente assunto da Spaak. Quanto a prestigio ed esperienza dell’ambiente comunitario, infatti, l’imponente figura del leader belga inevitabilmente offuscava la ben più modesta statura politica di Beyen, che pure era stato l’ispiratore effettivo del *Memorandum* del Benelux. Non che l’europaista fedelissimo di Jean Monnet volesse acquisire a se stesso i meriti del collega olandese. Anzi, al contrario. Dopo aver invano atteso che l’ex direttore del Fmi accettasse l’offerta di guidare il comitato per il Mercato comune - appositamente istituito a Messina nell’ambito del Comitato intergovernativo presieduto dallo stesso Spaak - insistette perché la presidenza di quel consesso fosse affidata ad un altro olandese, Verrijn Stuart, capo delegazione dell’Aja alla Conferenza dell’1-3 giugno, proprio a voler rimarcare la paternità nederlandse di quel progetto²⁶⁴.

Tale inversione di ruoli potrebbe essere spiegata sulla base di due ulteriori considerazioni. In primo luogo, partendo dalla constatazione che, durante i lavori di Messina, si impose la convinzione che il punto forte dell’iniziativa del Benelux fosse il capitolo “monnetiano”, e in particolare la proposta sull’energia nucleare. Come riferito da Harryvan, infatti, lo stesso Spaak, nell’occasione, si dichiarò propenso a condurre parallelamente le trattative sulle due Comunità, purché i negoziati sul Mercato comune non ritardassero l’entrata in vigore delle nuove norme in materia di cooperazione settoriale²⁶⁵. In secondo luogo, come sottolinea Brouwer, tenendo conto che fu lo stesso Beyen a defilarsi, lasciando al collega, politico di razza e abile negoziatore, l’onore – e l’onere – di condurre a

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ Cfr. A.G. Harryvan, *In Pursuit of Influence...*, cit., p. 123. Fu lo stesso Beyen, in verità, a supportare la candidatura di Verrijn Stuart. Testimonia in proposito il verbale del *Ministerraad* del 13 giugno 1955: “De Raad verklaart zich vervolgens accoord met het voorstel van Minister Beyen om Verrijn Stuart te polsen” (Il Consiglio si dichiara d’accordo con la proposta del ministro Beyen di tastare il terreno per la candidatura di Verrijn Stuart). Cfr. NA, L’Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 401, *Notulen*, 13.6.1955, p. 5.

²⁶⁵ *Ibidem*.

termine il negoziato sul Mec e sull'Euratom. In effetti, sempre facendo fede alla ricostruzione di Brouwer, Beyen avrebbe declinato l'invito di Adenauer a dirigere il Comitato intergovernativo per evitare di dover presiedere, in seguito, ai lavori della Cig incaricata di elaborare i trattati e sentirsi, di conseguenza "troppo legato"²⁶⁶. Si trattò pertanto, almeno così sembrerebbe, di una volontà ben precisa del ministro olandese di affidare ad altri l'attuazione delle sue idee. Si domanda ancora Brouwer in proposito: forse che a spingere Beyen in tale direzione sia stata la sua propensione a perdere interesse dopo un determinato periodo, indipendentemente dall'attività svolta? O forse non si sentiva sufficientemente preparato per "elaborare in dettaglio" il progetto sul mercato comune?²⁶⁷

Sia come sia, sta di fatto che l'"*Utrechtse bankier*", intravedendo già l'esito positivo dell'iniziativa alla quale aveva dedicato ben quattro anni della sua vita, anche privata, era comunque persuaso di aver esaurito la propria funzione in Europa e, di conseguenza, nell'ambito del proprio governo. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, infatti, l'assoluta fedeltà all'idea sovranazionale (che gli aveva creato non pochi nemici in seno al *Ministerraad*) e il sostanziale disinteresse per il dibattito squisitamente politico (cosa che lo portava spesso ad assumere atteggiamenti di sufficienza tali da renderlo non soltanto "scomodo", ma del tutto inadeguato al ruolo di rilievo che gli era stato conferito), come pure per gli intrighi di palazzo, avrebbero fatto sì che egli divenisse il capro espiatorio di un vero e proprio "*affaire*" nazionale e fosse definitivamente allontanato dalla scena politica olandese.

Ciò non deve tuttavia indurre a ridimensionare l'importanza del ruolo in Europa, né del lascito originale, in termini di idee e di contributi concreti, di questo ministro "*partijloze*", poco olandese e molto europeo (come lo definisce Brugmans²⁶⁸). Se, infatti, Drees non avesse commesso "il grosso sbaglio"²⁶⁹ di incaricarlo agli Esteri, proprio in coincidenza con uno fra i tornanti più delicati della storia comunitaria, l'Unione europea che tutti conosciamo avrebbe, forse, ad oggi, un volto diverso.

Crisi di governo ed esautorazione di Beyen

Il successo conseguito in Europa, anziché rafforzare il prestigio di Beyen, in patria e all'estero, rappresentò per il ministro olandese l'apice di una parabola che, dal 1956, avrebbe iniziato la sua fase discendente.

²⁶⁶ Cfr. J.-W. Brouwer, "Jan-Willem Beyen...", cit., p. 265.

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ Cfr. H. Brugmans, *L'idée européenne...*, cit., p. 289.

²⁶⁹ Cfr. nel testo il capitolo III., p. 11.

A pesare sul declino dell'uomo che, più di qualunque altro, aveva e avrebbe ritagliato all'Olanda uno spazio di rilievo nel contesto comunitario furono essenzialmente ragioni di equilibrio politico interno. A partire dai primi mesi del 1956, infatti, il governo olandese fu attraversato da una crescente tensione, la quale produsse effetti paralizzanti sulla politica nazionale. Ad aggravare la situazione sopraggiunsero le allarmanti dichiarazioni di alcuni ministri, i quali si dissero intenzionati a ritirarsi dalla scena politica a prescindere dall'esito della crisi. Cosa che contribuì ulteriormente ad alimentare l'apprensione dell'opinione pubblica, come pure dei vertici di governo, i quali avevano già iniziato a paventare il ritorno di una lunga e difficile fase di instabilità. Esplicite, in tal senso, le comunicazioni alla Farnesina dell'ambasciatore italiano all'Aja, Carlo Benzoni, il quale aggiungeva, non senza sorpresa, che il primo a pagare il prezzo della crisi, con l'allontanamento dal proprio incarico, sarebbe stato il ministro degli Esteri, Beyen:

acquista sempre maggior credito la voce che egli non farà più parte della futura combinazione ministeriale; gli verrebbe invece offerto il posto di Delegato permanente alla NATO, carica che, nella gerarchia olandese, è considerata subito dopo l'Ambasciata a Washington²⁷⁰

Un'ipotesi tanto più accreditata allorché, il 26 giugno, al termine della tornata elettorale che aveva visto i laburisti imporsi sui cattolici²⁷¹, la regina affidò l'incarico di formatore al noto euroscettico Willem Drees. I contrasti tra quest'ultimo e Beyen, che avevano animato le riunioni del *Ministerraad* nei precedenti quattro anni, lasciavano infatti presupporre che il leader socialista non avrebbe certo perso l'occasione di liberarsi del pur prestigioso antagonista, tanto più che il banchiere "senza partito" non aveva mai espresso il desiderio di concludere al *Binnenhof* la propria, multiforme carriera professionale, né aveva tentato di assicurare continuità al proprio mandato costruendo attorno a sé una solida rete di amicizie politiche, più e meno influenti.

La crisi si protrasse, di fatto, fino all'11 ottobre, fin quando cioè la regina Juliana – la cui immagine era stata peraltro profondamente danneggiata dal

²⁷⁰ Cfr. ASMAE, AP/1956, Olanda, b. 467, *Elezioni politiche nei Paesi Bassi*, 11 maggio 1956. Ancor prima, tuttavia, l'11 maggio 1956, il ministro degli esteri italiano Martino fece un viaggio in Olanda, durante il quale ebbe modo di discutere ampiamente con Beyen. Benzoni, in un altro rapporto inviato a Roma, il 17 maggio, affermò che "in un momento di effusione post-conviale Beyen confidò ad un piccolo gruppo di persone, tra cui il sottoscritto (Benzoni, ndr.), che molto probabilmente i suoi giorni di Ministro degli Esteri erano contati". *Ibidem*.

²⁷¹ Il 13 giugno, al termine delle elezioni, Benzoni affermò che "l'unico e inaspettato vincitore" era il partito socialista, nel quale erano confluiti anche diversi elementi dei cristiano-storici e degli antirivoluzionari. Cfr. *ivi*, *Elezioni olandesi, Rapporto, Benzoni al Ministero degli Affari Esteri di Roma*, 16 giugno 1956.

cosiddetto “*Greet Hofmans Affaire*”²⁷² forzò la mano del formatore affinché sciogliesse le riserve e componesse un esecutivo che, quanto meno, rispecchiasse la volontà dell’elettorato. La novità più rilevante interessò il ministero degli Esteri, che venne affidato alla guida di un unico vertice, Joseph Luns. Come previsto da Benzoni qualche mese prima²⁷³, pertanto, a pagare il prezzo della sua “spregiudicatezza e del suo anticonformismo”, caratteristiche che lo facevano apparire un “originale” agli occhi degli olandesi, assuefatti invece al “conformismo imperante”²⁷⁴, fu il solo Beyen, il quale rassegnava le dimissioni in quello stesso ottobre 1956. Commentava ancora Benzoni:

Con la scomparsa di Beyen questo Paese perde una personalità di primo piano e la politica europeista un convinto, tenace ed anche, sotto taluni aspetti, dogmatico assertore.²⁷⁵

Il nuovo governo, di fatto, sarebbe apparso come una ricostruzione fedele della vecchia dirigenza nazionale. Non furono poche le critiche che si sollevarono, in tutti gli ambienti, sulla lungaggine dei tempi intercorsi per la formazione di un esecutivo che, alla luce dei fatti, avrebbe potuto essere composto poco più di qualche giorno. Cominciò addirittura a circolare la voce che fossero stati i cattolici e, più in generale, i partiti confessionali ad aver rallentato lo svolgimento delle operazioni, al fine di allontanare i laburisti dalla direzione politica del paese. Pertanto, l'ondata di dissenso interno che aveva travolto il III governo Drees, anziché spegnersi di fronte a una coalizione cattolico-laburista finalmente ricompattata, trovò nuovo vigore nel progressivo deterioramento dei rapporti tra i partiti di maggioranza. Sicché l’ormai abituale convivenza tra Kvp e PvdA, avviata con successo all’indomani della liberazione, si trasformò repentinamente in “faticoso condominio”²⁷⁶, lasciando addensare sulla scena politica olandese fosche prospettive di rinnovata instabilità.

²⁷² Così chiamato dal nome dell’influente guida spirituale della regina, Margaretha Hofmans, la quale condizionò a tal punto Giuliana – in particolare inducendola a proclamare, in nome del pacifismo, l’uscita dell’Olanda dalla Nato – da condurre i regnanti ad un passo dal divorzio. La scabrosa vicenda – che la Casa d’Orange-Nassau tentò inutilmente di coprire per un lungo periodo – divenne, nell’autunno del 1956, oggetto di una velenosa campagna diffamatoria condotta dalla stampa estera nei confronti dei sovrani olandesi. Per ulteriori notizie cfr. G. Vassallo, W. Weenink, *Bankier van de wereld...*, cit., p. 364 e ss e G. Vassallo, *Johan Willem Beyen, un costruttore (ancora poco noto) dell’Unione europea*, in «Eurostudium^{3w}», n. 40, aprile-giugno 2016, pp. 68-91.

²⁷³ L’ufficializzazione delle dimissioni di Beyen fu definita da Benzoni un “*open secret*”. Cfr. ASMAE, AP/1955, Olanda, b. 394, *Rapporto...*, cit.

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ Ivi, p. 2.

L'accento beneluxiano dei Trattati di Roma

Come accennato, tra le due proposte contenute nel *Memorandum del Benelux*, fu il piano per l'energia atomica, elaborato dal tandem Spaak-Monnet, a registrare, almeno inizialmente, il più ampio successo²⁷⁷. Non che Beyen non l'avesse previsto. Anzi, già nella "Nota" ai suoi omologhi belgo-lussemburghesi il ministro olandese aveva chiarito che – al di là delle personali reticenze nei confronti dell'approccio settoriale - l'introduzione di un capitolo sulla cooperazione nel campo dei trasporti e dell'energia sarebbe stata essenziale per assicurare al progetto di integrazione economica generale il consenso di Parigi²⁷⁸. Aggiungendo poi, in un intervento *Tweede Kamer*, che tale concessione sarebbe stata "la carota che farà muovere l'asino"²⁷⁹.

Anche il governo olandese, tra l'altro, si mostrava interessato allo sviluppo di questo settore, come testimoniavano gli accordi bilaterali per la ricerca nel nucleare da poco stipulati con Stati Uniti e Gran Bretagna²⁸⁰. Quello che semmai si temeva era il pericolo che, una volta affidato alla gestione comune, lo sviluppo dell'energia atomica diventasse questione di esclusivo appannaggio franco-tedesco. Preoccupazione trasversalmente nutrita nel *Ministerraad* uscito dalla crisi del 1956, sia dai sempre presenti elementi euroscettici, Drees capofila, sia dalla, pur risicata, frangia europeista: da Mansholt a Marga Klompé, ministro degli Affari sociali, a Ivo Samkalden, ministro della Giustizia. L'atteggiamento assunto da Francia²⁸¹ e Germania²⁸² già alla conferenza di Messina, che pure, è

²⁷⁷ NA, L'Aja, 2.05.118, BZ, inv.nr. 18711, *Codetelegram*, 8.6.1955.

²⁷⁸ Cfr. NA, L'Aja, 2.05.118, BZ, blok II (1955-1964), inv.nr. 18704, *Note*, 4.4.1955.

²⁷⁹ Cfr. E. Serra (a cura di), *Il rilancio europeo...*, cit., pp. 482-483.

²⁸⁰ I Paesi Bassi, per la precisione, avevano offerto il pieno sostegno alla campagna statunitense "Atom for Peace", inaugurata a Washington allo scopo di promuovere un più largo utilizzo dell'energia atomica per scopi pacifici. Richard T. Griffiths, in particolare, informa che la maggior parte della dirigenza olandese (da Drees a Beyen, da Zijlstra a Mansholt e molti altri) mostrava grande entusiasmo nei confronti delle prospettive che sembravano aprirsi in questo settore. Mansholt, più degli altri, sosteneva a gran voce l'avvio della cooperazione europea sovranazionale nel campo dell'energia nucleare, anche e soprattutto nella consapevolezza degli importanti benefici che avrebbe potuto trarne il settore primario. "Se l'Olanda avesse voluto mantenere un qualche primato nella produzione agricola" ammoniva Mansholt "sarebbe stato necessario creare un istituto per lo studio delle applicazioni dell'energia nucleare nel settore agricolo. I risultati prodotti dall'istituto avrebbero per di più consentito all'Olanda di guadagnare un primato internazionale in questo campo, con implicito rafforzamento della posizione olandese nell'Euratom, come nelle altre organizzazioni internazionali". Cfr. R.T. Griffiths, "The Beyen Plan", cit., p. 211.

²⁸¹ Cfr. NA, L'Aja, 2.05.118, BZ, blok II, 1955-1964, inv.nr. 18711, *Projet de Proces-Verbal de la réunion des Ministres des Affaires Etrangères des Etats membres de la C.E.C.A., Messine, 1^{er} et 2 juin 1955*, pp. 25-28.

²⁸² Ivi, pp. 18-19.

opportuno precisare, aveva dato risultati “molto soddisfacenti”²⁸³, spingeva a credere che i due paesi fossero effettivamente intenzionati ad esercitare un “controllo privilegiato” sulla Comunità dell’atomo.

Il governo francese, infatti, non aveva fatto mistero dell’ostilità che nutriva nei riguardi dell’integrazione economica generale²⁸⁴, mentre aveva espresso pieno consenso per la futura comunità atomica. La Germania, allo stesso modo, si era dichiarata interessata alla gestione comune del nucleare, concepita come unico strumento elemento su cui puntare per costruire concretamente una solidarietà europea e giungere, di conseguenza, all’unificazione continentale²⁸⁵.

Fu Luns, di fatto, ad intervenire con decisione, forzando la mano del proprio governo affinché tornasse a sostenere la rapida approvazione di entrambe le proposte. Se non altro per non rischiare di dover rinunciare ai vantaggi del Mercato comune, come pure per non dar di sé un’immagine di massima incoerenza, come era accaduto ai francesi con la vicenda della Ced.

Alla luce di queste considerazioni, il governo olandese, chiamato ad inviare i propri rappresentanti alla Cig di Venezia che si sarebbe aperta il 29 maggio 1956, decise di sostenere il Rapporto Spaak – cioè il testo elaborato dal Comitato intergovernativo che di fatto fu la base dei Trattati di Roma – adattandosi a riconoscervi il risultato di un ragionevole compromesso tra le pressioni franco-tedesche sul primato soluzione “monnetiana” e l’idea di unione economica europea sostenuta dal Benelux.

La scelta definitiva sembrò effettuata nel momento in cui anche la regina, nel discorso pronunciato davanti al *Binnenhof* il 18 novembre 1956, espresse pieno sostegno all’Europa sovranazionale prefigurata dal Rapporto Spaak²⁸⁶. Il riferimento all’auspicata nascita del mercato comune, anche da parte dell’autorità simbolo del paese, poteva ritenersi una conquista per gli assertori dell’iniziativa, i quali ben sapevano l’impatto che tali dichiarazioni avrebbero avuto sull’opinione pubblica nazionale.

Il pur suggestivo appello della regina, tuttavia, non avrebbe tranquillizzato gli animi di governo e parlamento, né evitato le possibili fratture interne ad essi.

²⁸³ Così Beyen e Luns nel sopracitato telegramma: “Als achtergrond van dit document diene, dat dezerzijds de resultaten van genoemde conferentie onder de gegeven omsatndigheden zeer bevredigend worden geacht” (Si tenga conto che, sottesa a questo documento, sta la considerazione che i risultati di questa conferenza, tenendo presenti le circostanze, sono stati molto soddisfacenti). Cfr. NA, L’Aja, 2.05.118, BZ, inv.nr. 18711, *Codetelegram*, 8.6.1955.

²⁸⁴ “M. Pinay précise donc que le Gouvernement français est d’accord avec les mémoranda, qui ont présentés, en les considérant comme la définition du but à atteindre. Toutefois, il va de soi que certaines conditions devraient être remplies de manière à ce que le progrès de l’intégration suive une cadence qui serait acceptable pour les diverses économies nationales”. Ivi, p. 26.

²⁸⁵ Cfr. “Mémorandum du Gouvernement Fédéral sur la poursuite de l’intégration”, ivi, p. 2.

²⁸⁶ Cfr. ASMAE, AP/1956, Olanda, b. 467, *Elezioni politiche nei Paesi Bassi*, cit.,

E, in effetti, di lì a breve, più precisamente il 14 gennaio 1957, Linthorst Homan e Van der Beugel, rispettivamente presidente della Commissione di coordinamento per l'integrazione e capo-delegazione olandese a Bruxelles, avrebbero posto la dirigenza dell'Aja di fronte ad una serie di interrogativi che rischiararono concretamente di pregiudicare il cammino compiuto fino ad allora sulla via verso il rilancio europeo.

In effetti, pur rilevando l'urgenza della ratifica dei due trattati, considerata l'eccezionalità della situazione, che vedeva francesi e tedeschi apparentemente favorevoli non soltanto all'Euratom, ma anche al Mercato comune²⁸⁷, i due funzionari del *Buitenlandse Zaken* marcarono l'accento sulla forte delusione che, con tutta probabilità, avrebbe fatto seguito alla firma. Per quanto concerneva il mercato comune, in particolare, Homan e van der Beugel riconoscevano che il Rapporto Spaak aveva indebolito la proposta originale del Benelux, ridimensionando in maniera significativa gli obiettivi di lungo periodo, sia quelli di carattere economico, sia quelli politici²⁸⁸. In tale quadro, l'Olanda avrebbero dovuto fare i conti con le ricadute che tale formula di compromesso – perché di questo si trattava – in favore dei grandi stati avrebbe comportato in diversi ambiti. In campo agricolo, ove era prevalsa la volontà francese di tenere il settore primario al di fuori del trattato sul Mercato comune²⁸⁹. Sotto il profilo commerciale, con la decisione di introdurre una tariffa esterna comune molto più alta di quanto inizialmente previsto²⁹⁰. Sul piano istituzionale, laddove al Consiglio dei ministri venivano attribuite gran parte delle competenze che l'Aja auspicava si riservassero alla Commissione²⁹¹. Senza contare, infine, che gli svantaggi inizialmente previsti dagli stessi estensori del *Memorandum* restavano sostanzialmente inalterati, giacché il livello dei prezzi sarebbe comunque cresciuto per effetto dell'introduzione delle misure di armonizzazione sociale e, d'altra parte, sarebbero rimaste invariate le problematiche legate ai rapporti commerciali con i territori d'oltremare.

Ancora una volta, in conclusione, si poneva il problema della maggior influenza dei grandi stati, cioè degli squilibri di peso diplomatico nel contesto dei Sei, ove, stando alla chiosa velenosa del Primo ministro Drees, "alla fine, le decisioni spettavano alla Francia e alla Germania"²⁹².

Il 1 marzo 1957, Luns dichiarava al governo che, seppur con l'amaro in bocca, l'Olanda avrebbe comunque dovuto accettare il suo *status* di "piccolo fra i

²⁸⁷ Cfr. NA, L'Aja, 2.03.01, AZ/KMP, inv.nr. 2849, *Nota betreffende de integratie*, 14.1.1957, p. 1.

²⁸⁸ Ivi, p. 3.

²⁸⁹ Ivi, p. 5.

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ Ivi, p. 6.

²⁹² Cfr. NA, L'Aja, 2.02.05.02, MR, inv.nr. 404, *Notulen*, 19.11.1956, p. 18.

grandi” stati e concentrarsi, diversamente, sui vantaggi che comunque avrebbe tratto dalla firma del trattato. Con ciò non si intendeva certo sottovalutare, come lo stesso ministro degli Esteri avrebbe affermato nel corso del *Ministerraad* del 22 marzo 1957, l’esito complessivamente fallimentare della battaglia diplomatica con i francesi, drammaticamente messo in luce da una bozza di trattato rimasta priva di molti tra i principi più evocativi e più innovatori recepiti dalla Conferenza di Messina. Ma la posta in gioco era troppo alta per lasciarsi trascinare in un inutile braccio di ferro con un avversario già vincente sulla carta. Era opportuno, viceversa, puntare a rivendicare ciò che appariva effettivamente essenziale per il futuro europeo. Commentava sinteticamente Ernst van der Beugel:

Het gevecht zal ongetwijfeld zwaar zijn, maar het is ten volle waard om het uit te vechten, want de toekomst... stat op het spel.²⁹³

La scelta, pertanto, era obbligata. Il governo dell’Aja aveva ottenuto, dopo tutto, l’irreversibilità della liberalizzazione commerciale intereuropea e l’introduzione di un trattato quadro per la realizzazione dell’unione economica.

Un risultato modesto, considerando le energie messe in campo in quel tormentato quinquennio, ma sufficiente perché i plenipotenziari olandesi, Joseph Luns e Johannes Linthorst Homan, firmassero a Roma, il 25 marzo 1957, i trattati istitutivi della Comunità Economica Europea (Cee) e della Comunità Europea per l’Energia Atomica (Euratom). In soli tre mesi tutti e sei governi avrebbero provveduto a ratificarli.

²⁹³ “La battaglia sarà dura, senza dubbio, ma vale comunque la pena di lottare, perché è in gioco il futuro”. Cfr. NA, L’Aja, 2.21.183.08, Collectie van der Beugel, inv.nr. 6, *Memorandum*, 12.3.1957, p. 2.