

## L'INTEGRAZIONE DELLA SPAGNA NELLA COMUNITÀ EUROPEA: IL RUOLO DELL'ITALIA

**Guido Levi**

### *Introduzione*

L'ingresso della Spagna nella Comunità europea, avvenuto nel gennaio 1986 contestualmente a quello del Portogallo, ha rappresentato il punto di arrivo di un lungo e complesso iter negoziale tra Madrid e Bruxelles iniziato nel lontano febbraio 1962 con la richiesta di associazione, avanzata dal ministro degli Esteri spagnolo Fernando María Castiella, a nome del governo franchista. All'interno di questo ampio arco temporale, la morte di Francisco Franco, nel novembre 1975, che ha aperto la strada alla Transizione democratica, ha costituito uno snodo cruciale, un passaggio decisivo.

Nel Paese iberico, la storiografia dell'integrazione europea degli ultimi due decenni ha rivisitato con rigore tali vicende, focalizzando in particolare l'attenzione sulle sue tappe più significative: dalla nuova istanza presentata dalla Spagna nel febbraio 1964 per l'apertura di un tavolo negoziale con la Comunità, all'Accordo preferenziale ratificato a Lussemburgo nel giugno 1970; dalla domanda di adesione trasmessa alla CEE dal ministro degli Esteri Marcelino Oreja a nome del governo presieduto da Alfonso Suárez nel luglio 1977, all'ingresso del Paese nel Consiglio d'Europa nel novembre di quello stesso anno. A ciò si aggiunga l'apertura ufficiale dei negoziati con la Comunità europea del febbraio 1979 e, naturalmente, dopo complesse trattative che evidenziarono non poche resistenze soprattutto da parte francese, la firma del Trattato di adesione nel Palazzo reale di Madrid nel giugno 1985<sup>1</sup>.

1. A questo proposito cfr. A. Moreno Juste, *España y proceso de construcción europea*, Barcelona, Ariel, 1998; J. Crespo MacLennan, *España en Europa, 1945-2000. Del*

Risulta invece un po' meno studiata la posizione delle forze politiche spagnole sull'Europa, forse in virtù di un'ampia convergenza dei partiti verso la prospettiva dell'integrazione comunitaria. Il Trattato di Adesione venne infatti approvato all'unanimità sia dal Congresso sia dal Senato, mentre i no all'Atto unico europeo furono soltanto due. Questa tendenza venne peraltro sostanzialmente confermata dal voto di ratifica del Trattato di Maastricht nel 1992, dato che in quell'occasione si registrarono nel Parlamento spagnolo solo tre voti contrari e undici astensioni (espressi da parte dei deputati di Herri Batasuna, partito indipendentista basco, e di alcuni parlamentari di Izquierda Unida, coalizione peraltro non propriamente euroscettica per quanto estremamente critica verso il crescente deficit democratico delle istituzioni europee e la scarsa attenzione prestata all'Europa sociale)<sup>2</sup>. Del resto, persino molti esponenti del regime franchista già sul finire degli anni Cinquanta si erano convinti della necessità di integrare la Spagna nell'Europa comunitaria — opzione preferibile a quella, politicamente meno impegnativa, rappresentata dall'ingresso nella European Free Trade Association (EFTA) — per garantire al Paese sviluppo economico e crescita<sup>3</sup>.

Anche la vicenda dei movimenti per l'unità europea non è stata particolarmente frequentata dalla storiografia spagnola rispetto alla storiografia di altri Paesi del vecchio continente, e soprattutto di quella italiana. Certo, in Spagna non vi sono stati leader riconosciuti come Mario Albertini e Altiero Spinelli, né essi sarebbero potuti emergere in un contesto caratterizzato dalla mancanza di libertà politica, ma la storia del Movimento Europeo (ME) nello Stato iberico merita comunque di essere approfondita per il ruolo oggettivamente importante che ha giocato nelle trattative per l'associazione di Madrid alla CEE negli anni Sessanta, a cominciare dal caso emblematico del cosiddetto «contubernio de Munich»,

*ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004; J.M. Zaratiegui, *Una Europa para dos Españas. Primeros pasos hacia la integración. 1957-1963*, Barañáin (Navarra), EUNSA, 2010; M.E. Cavallaro e G. Levi (eds.), *Spagna e Italia nel processo d'integrazione europea (1950-1992)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013; J.M. Zaratiegui, *Europa, de entrada, no (1963-1968)*, Pamplona, EUNSA, 2014.

2. A questo proposito cfr. M.Á. Quintanilla Navarro, *La integración europea y el sistema político español. Los partidos políticos españoles ante el proceso de integración europea, 1979-1999*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, con particolare riferimento alle pp. 25-37. Si vedano inoltre gli studi di B. Álvarez-Miranda Navarro, con particolare riferimento alla tesi di dottorato su *Los partidos políticos en Grecia, Portugal y España ante la Comunidad Europea: explicación comparada del consenso europeísta español*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 1995 e il volume di F. García Lupato, *Relevancia y usos de Europa: efectos directos e indirectos de la Unión Europea sobre la competición política en Italia y España*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2009.

3. Cfr. A. Moreno Juste, *Franquismo e costruzione europea*, Madrid, Tecnos, 1998.

ossia da quel IV Congresso internazionale del Movimento europeo che vide gli antifranchisti spagnoli ricompattarsi nell'approvare una mozione che affermava che «l'integrazione di qualsiasi paese dell'Europa, sia sotto forma di adesione, sia sotto forma di associazione, esige[va] da ciascuno di essi delle istituzioni democratiche»<sup>4</sup>.

Un'interessante pista di ricerca, per la Spagna ma anche per altri Paesi dell'Unione europea, potrebbe poi essere rappresentata dallo studio del contesto internazionale nel quale si sono sviluppati i rispettivi processi di integrazione in Europa. Nel caso spagnolo, che qui prenderemo in esame, non faremo tanto riferimento alle ragioni internazionali che avevano spinto Madrid in direzione di Bruxelles<sup>5</sup>, quanto piuttosto all'atteggiamento assunto dagli altri Paesi comunitari verso la richiesta del Paese iberico di entrare nella CEE, non solo nel periodo franchista ma anche negli anni della Transizione e persino dopo la piena riconquista della democrazia. In linea di massima sono conosciute le reazioni negative di gran parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche e sindacali europee alle richieste di associazione avanzate dalla Spagna franchista, così come le timide aperture al dialogo del presidente francese Charles de Gaulle, del cancelliere tedesco Konrad Adenauer e persino del presidente della Commissione europea Walter Hallstein, o i malcelati incoraggiamenti statunitensi verso Madrid in questa direzione. Analogamente, spostando l'attenzione dagli anni Sessanta al decennio successivo, cioè alla nuova Spagna democratica, sono note le perplessità avanzate dai Paesi dell'Europa centro-settentrionale verso quell'allargamento a sud che avrebbe modificato radicalmente l'assetto geopolitico della Comunità, o, ancora, gli ostacoli concretamente frapposti dalla Francia all'adesione spagnola per difendere le proprie produzioni olearie, ortofrutticole e vinicole, con il risultato di ritardi e lunghi periodi di stasi nelle trattative. Tuttavia manca uno studio sistematico e approfondito del contesto comunitario che ha necessariamente costituito lo sfondo del processo d'integrazione spagnolo nella Comunità europea, con parziale eccezione di Francia e Germania.

4. Si veda J.C. Pereira Castañares e A. Moreno Juste, *Il movimento per l'unità europea e il processo di transizione e di consolidamento democratico in Spagna (1975-1986)*, in A. Landuyt e D. Preda (eds.), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 337-362; M.E. Cavallaro, *Los orígenes de la integración de España en Europa. Desde el franquismo a los años de la Transición*, Madrid, Sílex, 2009 e G. Levi, *I movimenti per l'unità europea. La Spagna franchista nel giudizio dei federalisti italiani tra gli anni Quaranta e Sessanta*, in Cavallaro e Id. (eds.), *op. cit.*, pp. 217-248.

5. Sulla politica estera spagnola si rinvia in particolare alla monumentale opera di J.C. Pereira Castañares (coord.), *La política exterior de España (1800-2003): historia, condicionantes y escenarios*, Barcelona, Ariel, 2003.

Poco studiate risultano soprattutto le posizioni dei Paesi del Benelux e in particolare quella dell'Italia, che, come si vedrà, avrebbe invece giocato un ruolo significativo in questa vicenda. Si tenga fra l'altro presente che l'Italia è stato un Paese fondatore della Comunità europea, nonché un membro di un certo rilievo in tale ambito, specialmente nella vecchia Comunità a Sei, per ragioni geografiche, storiche, demografiche, economiche e anche politiche. Il presente saggio si prefigge pertanto l'obiettivo di cercare di ricostruire la posizione italiana nella fase di avvicinamento della Spagna all'Europa, prendendo in considerazione non solo le note ufficiali dei governi ma anche, più in generale, l'atteggiamento della classe politica e dei settori più informati e organizzati dell'opinione pubblica. A tal fine è stata consultata in particolare la documentazione conservata presso gli Archivi storici dell'Unione Europea di Firenze e presso l'Archivio storico dell'Istituto Sturzo a Roma, specialmente in riferimento ai fondi Edoardo Martino, Lorenzo Natali e Altiero Spinelli nel primo caso, e Giulio Andreotti nel secondo, essendo non consultabili negli anni presi in esame i fondi conservati presso il ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. Per quanto concerne la posizione di partiti e movimenti politici, sono stati invece utilizzati soprattutto pubblicazioni periodiche e organi di stampa ufficiali.

### 1. *Gli anni del "no" (1962-1970)*

Dal secondo dopoguerra alla fine degli anni Cinquanta i rapporti diplomatici tra Italia e Spagna furono improntati a un clima di sostanziale freddezza. Il nostro Paese aveva bisogno di lasciarsi rapidamente alle spalle il suo passato fascista, l'alleanza con Hitler, la tragedia della Seconda guerra mondiale. Per questa ragione un miglioramento delle relazioni bilaterali risultava estremamente difficile, almeno sino a quando Franco fosse rimasto al potere e la Spagna non avesse avviato un concreto processo di democratizzazione.

Certo, nella logica della guerra fredda gli Stati Uniti e il Vaticano sin dai primi anni Cinquanta avevano abbandonato la linea dell'intransigenza in nome di interessi strategici superiori, firmando rispettivamente un accordo di mutua assistenza e un concordato nel 1953, ma per la nuova Italia democratica, figlia dell'antifascismo e della Resistenza, questo era più difficile. Così Roma finì per fare fronte comune con gli altri Paesi della Comunità europea — che, com'è noto, era stata avviata nel 1950 con la Dichiarazione Schuman, cui aveva fatto seguito nel luglio 1952 l'entrata in vigore della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) — per isolare sul piano internazionale il Paese iberico, senza pe-

raltro rinunciare a profittevoli relazioni commerciali. L'ingresso a pieno titolo della Spagna nell'ONU, nel dicembre 1955, avrebbe tuttavia incrinato progressivamente questa posizione, che sarebbe stata portata avanti in modo rigoroso solo dall'Unione Sovietica e dai suoi alleati<sup>6</sup>.

Di conseguenza, quando a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta l'interesse della Spagna verso l'Europa si trasformò da vaga ipotesi futura a prospettiva politica concreta con l'ingresso nell'esecutivo a Madrid di diversi tecnocrati europeisti provenienti dall'Opus Dei, i governi italiani, anche a fronte di una palese ostilità di buona parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche, espressero le loro perplessità verso l'integrazione del Paese iberico, pur mantenendo complessivamente un basso profilo a livello diplomatico. In questo periodo ben altre erano infatti le ambizioni e le preoccupazioni della politica estera italiana, che oscillava tra la conferma dell'ortodossia atlantista ed europeista da una parte, e una linea di rinnovamento — che sarebbe stata successivamente definita neoatlantista, e che implicava un maggiore protagonismo della diplomazia italiana nello scacchiere mediterraneo e mediorientale — dall'altra parte<sup>7</sup>.

Anche sul fronte più strettamente comunitario la politica estera italiana non aveva, né avrebbe potuto avere, al centro dei suoi interessi la questione spagnola, dato che all'inizio degli anni Sessanta altri temi avevano inevitabilmente focalizzato l'attenzione della Farnesina e, più in generale, degli ambienti politici e di governo: la richiesta di adesione britannica — avallata peraltro dal governo italiano forse anche per ottenere un indiretto sostegno della Casa Bianca alla nuova formula politica del centro-sinistra portata avanti da Amintore Fanfani, Aldo Moro e Pietro Nenni — i progetti europei di de Gaulle e di Kennedy, la creazione di un asse privilegiato franco-tedesco all'interno della CEE, ipotesi quest'ultima particolarmente temuta<sup>8</sup>.

Era comunque necessario per il nostro Paese avere una linea d'azione precisa sulla Spagna, perché era evidente che l'accettazione di una rappresentanza diplomatica spagnola presso la Comunità, nel novembre 1960, rappresentava un primo passo concreto sulla strada dell'integrazione. Di ciò erano peraltro convinte le opposizioni antifranchiste spagnole organizzate nella *Unión de Fuerzas democráticas*, che chiedevano con forza alla comunità internazionale di continuare a isolare il regime per in-

6. A questo proposito cfr. G. Hermet, *Storia della Spagna nel Novecento*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 193-196.

7. Cfr. G. Mammarella e P. Cacace, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 206-215.

8. Cfr. A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 175-185.

debolirlo e delegittimarlo<sup>9</sup>. Le ragioni del no per l'Italia erano chiare, e andavano in primo luogo ricercate nell'avversione ideologica verso il regime di Franco, pur nella consapevolezza che la Spagna apparteneva all'Europa non solo geograficamente, ma anche culturalmente e storicamente. Non erano tuttavia estranee neppure ragioni di carattere economico, conseguenti alla concorrenza tra prodotti agricoli (agrumi, olio e vini *in primis*), ma per l'Italia, a differenza della Francia, esse non pesarono mai particolarmente nella definizione della strategia diplomatica, perché si riteneva, con parecchio buon senso, che in prospettiva i vantaggi dell'allargamento sarebbero risultati comunque superiori agli svantaggi iniziali.

In campo non vi erano però solo i governi. Nel dicembre 1961 infatti la Commissione politica del Parlamento europeo aveva approvato all'unanimità un Rapporto presentato da Willi Birkelbach, europarlamentare tedesco appartenente al SPD, a nome della Commissione stessa sugli aspetti politici e istituzionali dell'adesione o dell'associazione di uno Stato alla Comunità. Tale documento, estremamente articolato, prendeva in esame sia i requisiti geografici, sia quelli economici e politici dell'integrazione, tuttavia il punto davvero significativo era quello relativo agli aspetti politici, laddove in maniera perentoria si affermava che

La garantie de l'existence d'une forme d'État démocratique, au sens d'une organisation politique libérale, est une condition à l'adhésion. Les États dont les gouvernements n'ont pas de légitimation démocratique et dont les peuples ne participent aux décisions du gouvernement ni directement ni par des représentants élus librement, ne peuvent prétendre être admis dans le cercle des peuples qui forment les Communautés européennes<sup>10</sup>.

Si trattava di un'integrazione non certo irrilevante all'articolo 237 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, che, in maniera del tutto generica, affermava invece che ogni Stato europeo avrebbe potuto presentare domanda di adesione.

Per Birkelbach, che era stato prigioniero politico durante il regime nazista, sui principi di libertà e democrazia, nonché sul rispetto dei diritti umani, non si poteva certo transigere<sup>11</sup>. Per quanto nel documento non fosse presente alcun riferimento preciso alla Spagna, era evidente che l'intento immediato di Birkelbach e della sua commissione fosse proprio

9. Crespo MacLennan, *op. cit.*, p. 70.

10. *Rapport de Willi Birkelbach sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté (19 décembre 1961)*, in [www.cvce.eu/](http://www.cvce.eu/)

11. Cfr. D.C. Thomas, *Constitutionalization through Enlargement: the Contested Origins of the EU's Democratic Identity*, in "Journal of European Public Policy", December 2006, n. 8, pp. 1190-1210.

quello di scongiurare la possibile associazione del regime franchista alla Comunità europea. L'iniziativa di Birkelbach avrebbe trovato subito il sostegno del gruppo parlamentare socialista e del gruppo democristiano, anche se quest'ultimo, più prudentemente, provò a distinguere tra adesione e associazione, specificando che solo la prima rendeva necessaria una piena condivisione di valori tra il Paese candidato e i partner comunitari. Il governo spagnolo non prestò tuttavia particolare peso a questa risoluzione, se è vero che poche settimane più tardi, probabilmente su consiglio degli stessi uffici diplomatici, avrebbe presentato la richiesta di associazione alla Comunità europea.

Per quanto il suo promotore fosse di nazionalità tedesca, nella vicenda del Rapporto Birkelbach gli italiani avevano avuto un ruolo non certo marginale. La Commissione politica all'interno della quale aveva operato Birkelbach era infatti presieduta dall'italiano Emilio Battista, e tra i suoi membri figuravano altri connazionali come il liberale Gaetano Martino, ministro degli Esteri durante la genesi dei Trattati di Roma, e il democristiano Natale Santero, vicepresidente dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa. Ciò non stupisce in virtù dell'avversione dell'opinione pubblica italiana nei confronti del regime franchista, come si evince, solo poche settimane più tardi, dai commenti non certo entusiastici dei giornali alla lettera di Castiella<sup>12</sup>. Molto prudente risultò però nell'occasione il ministro degli Esteri Antonio Segni, che nel Consiglio dei ministri del 5 marzo 1962 si limitò a osservare che la formulazione della richiesta spagnola non era chiara e che bisognava pertanto sollecitare Madrid a fornire qualche ulteriore delucidazione sul tipo di relazione che la Spagna avrebbe voluto instaurare con la Comunità europea<sup>13</sup>.

In un contesto caratterizzato dall'ostilità del Parlamento europeo nei confronti della richiesta spagnola, e dalla prudenza manifestata dalle altre istituzioni, ossia della Commissione e del Consiglio, era evidente che il risultato del Congresso di Monaco del Movimento europeo — dedicato al

12. In Italia persino i giornali moderati si mostrarono perplessi di fronte alla richiesta spagnola, mettendo in evidenza l'arretratezza dell'economia spagnola e l'inadeguatezza delle sue istituzioni politiche, con particolare sottolineatura dell'esplicita contrarietà dei socialisti belgi, a cominciare dal ministro degli Esteri Paul-Henri Spaak. I socialisti belgi tra l'altro rimproveravano al regime franchista l'ospitalità offerta a Léon Degrelle, figura di spicco del collaborazionismo belga durante la Seconda guerra mondiale, e la sua mancata estradizione. Per quanto concerne l'Italia, il "Corriere della Sera" suggeriva che nel caso fosse stato avviato il negoziato con Bruxelles, il nostro Paese avrebbe dovuto «essere all'avanguardia nella ricerca del componimento degli interessi acquisiti dalla Comunità in materia agricola con quelli che nello stesso campo il governo di Madrid ricerca»: *Anche la Spagna ha chiesto l'associazione al MEC*, "Corriere della Sera", 10 febbraio 1962, p. 6.

13. Cfr. Thomas, *op. cit.*, p. 1202.

tema della democratizzazione delle istituzioni europee e ai modi e ai mezzi per la creazione di una Comunità politica, ma che prestò comunque grande attenzione alla richiesta di associazione spagnola — avrebbe finito per giocare un ruolo importante. Anche in questa sede gli italiani svolsero una parte non secondaria: l'italiano era una delle cinque lingue del Congresso insieme a francese, inglese, olandese e tedesco; la delegazione italiana era la terza dal punto di vista numerico dopo quelle francese e tedesca; molte erano le personalità italiane presenti: gli europarlamentari Battista e Santero, Umberto Serafini, presidente della Sezione italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa, il professor Fausto Cuocolo, già presidente internazionale della Jeunesse Fédéraliste Européenne (JEF) dal 1956 al 1958, Renato Cappugi, deputato e sottosegretario ai Trasporti, Enrico Medi, vicepresidente della Commissione Euratom, Piero Malvestiti, presidente dell'Alta Autorità della CECA, che fra l'altro al Congresso fu anche uno dei relatori, oltre a un buon numero di parlamentari<sup>14</sup>.

Il documento congressuale del Consiglio italiano del Movimento europeo sul tema dell'allargamento si era però espresso in maniera estremamente prudente, limitandosi a confermare «il voto comune a tutti i convinti europeisti che, per quanto riguarda le discussioni in corso con la Gran Bretagna e con altri Paesi, il progresso verso l'integrazione europea si svolga con la partecipazione di tali Stati». Si trattava di parole diverse rispetto a quelle espresse dal vicepresidente del ME, Pierre Wigny, che nel suo Rapporto generale, in merito a questo specifico punto, aveva dichiarato che «potranno aderire alle Comunità e partecipare alle loro istituzioni solo gli Stati europei democratici che accettano i Trattati di Roma, nella loro applicazione e nel loro sviluppo», anche se tali garanzie, a suo avviso, non sarebbero state necessarie per le domande di associazione<sup>15</sup>.

Alla prova dei fatti comunque il Movimento europeo mostrò una grande sintonia d'intenti. Anche i federalisti italiani del Movimento federalista europeo, non presenti a Monaco a causa dei rapporti conflittuali con il Movimento europeo a seguito dell'esperienza del Congresso del Popolo europeo<sup>16</sup>, si trovavano in quegli anni in prima linea in questa

14. Cfr. Archivi storici dell'Unione Europea (d'ora in avanti ASUE), ME-891, *Mouvement européen, Congrès politique du ME tenu à Munich du 07 au 08 juin 1962*. A causa di impegni di lavoro, Gaetano Martino non poté partecipare. Tre erano infine gli italiani nell'Ufficio esecutivo del Movimento: il vicepresidente Paolo Rossi, allora vicepresidente della Camera dei deputati, il parlamentare democristiano Renato Cappugi e il manager statale Franco Nobili.

15. Cfr. *ivi*, ME-1656, *Congrès politique du ME tenu à Munich du 07 au 08 juin 1962*.

16. A questo proposito cfr. C. Rognoni Vercelli, *Il Congresso del Popolo europeo*, in S. Pistone (ed.), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, PIME, 1996, pp. 373-397.

battaglia, come si evince dal noto saggio di Mario Albertini *La Spagna, l'Europa e l'antifascismo*, pubblicato sulle pagine de "Le Fédéraliste" dell'ottobre 1962. In esso l'Autore interpretava l'europeismo franchista principalmente come frutto di un calcolo di convenienza sul piano economico e come espressione del passaggio del regime da un modello di stampo fascista a un modello paternalistico e autoritario. A suo avviso, Franco ragionava ancora con la vecchia logica nazionalista, e il suo europeismo andava respinto per il suo carattere meramente strumentale. Sotto questo aspetto tuttavia anche l'opposizione antifranchista non era immune da colpe, perché in fondo anche a Monaco i delegati spagnoli si erano espressi in favore di un'evoluzione in senso democratico del regime più che puntare al suo superamento. In ultima istanza per Albertini l'unica possibile via d'uscita era rappresentata dallo spostamento della lotta dal piano nazionale a quello europeo: «Gli spagnoli possono battersi nel quadro europeo con i tedeschi, i francesi e tutti gli altri europei per mettere il governo dell'Europa nelle mani del popolo federale europeo»<sup>17</sup>.

Del resto l'antifranchismo, e più in generale l'antifascismo, costituivano un punto di riferimento politico-culturale imprescindibile per i federalisti europei, come si evince dagli articoli dedicati alla Spagna pubblicati sui giornali federalisti sin dagli anni Quaranta: "L'unità europea", "Europa federata" e "Il Popolo europeo"<sup>18</sup>. Non stupisce pertanto ritrovare Altiero Spinelli nel 1964 tra i corrispondenti italiani degli antifranchisti spagnoli, in una fase in cui questi ultimi erano impegnati a dar vita a un Comitato d'azione per la Spagna democratica. Tra i primi aderenti troviamo il democristiano Carlo Donat Cattin, i socialdemocratici Aldo Garosci e Ignazio Silone, e il federalista europeo Umberto Serafini. Obiettivo del Comitato, secondo il federalista spagnolo Dionisio Ridruejo, era quello di

a) conseguir medios económicos para nutrir la resistencia española del interior; b) mantener presente el tema de España en la prensa italiana; c) mantener la atención de las fuerzas políticas italianas en comunicación con sus correspondientes de la oposición española; d) utilizar los medios de presión del Gobierno italiano a favor de la España democrática en los medios internacionales<sup>19</sup>.

17. M. Albertini, *La Spagna, l'Europa e l'antifascismo*, in Id., *Tutti gli scritti*, vol. IV, 1962-1964, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 173-180, pubblicato per la prima volta in francese con il titolo *L'Espagne, l'Europe et l'antifascisme*, in "Le Fédéraliste", ottobre 1962, n. 3, pp. 211-218.

18. A questo proposito mi si consenta rinviare a Levi, *op. cit.*, in Cavallaro e Id. (eds.), *op. cit.*, pp. 217-248.

19. *Lettera di Dionisio Ridruejo ad Altiero Spinelli*, Parigi, 23 marzo 1964, in ASUE, AS 84, *Fondation d'un "Comitato per la Spagna democratica"*.

Il Comitato si costituì però solo l'anno successivo, per la precisione nel mese di giugno. Facevano parte del nucleo costitutivo, oltre ad Altiero e Ursula Spinelli, Aldo e Irene Garosci, il repubblicano Adolfo Battaglia, il socialdemocratico Antonio Cariglia, i fondatori della rivista "Tempo presente" Nicola Chiaromonte e Ignazio Silone, la scrittrice Marcella Glisenti, il socialista Paolo Vittorelli e Massimo Masetti. I locali dell'Associazione italiana per la libertà della cultura — organizzazione che si sarebbe poi scoperto essere finanziata direttamente dalla CIA in funzione anticomunista<sup>20</sup> — furono eletti a sede provvisoria. La costituzione del Comitato venne accompagnata da una Dichiarazione che indicava nella «solidarietà attiva a tutti coloro che lottano per ridare alla Spagna istituzioni di libertà, e in particolare a tutte le vittime politiche senza distinzione di tendenze» e nel desiderio «di far conoscere in Italia e in Europa le condizioni in cui si svolge la lotta per la libertà in Spagna, tenendo informati su di esse i gruppi e i partiti democratici come pure la stampa e gli altri mezzi pubblici di comunicazione» la sua principale finalità<sup>21</sup>.

Altre personalità del mondo politico-culturale italiano nel frattempo erano state cooptate nel Comitato: tra i più conosciuti lo scrittore Giorgio Bassani, il filosofo Guido Calogero, la pedagogista Anna Lorenzetto, l'economista Pasquale Saraceno, lo storico Giorgio Spini, lo storico dell'architettura Bruno Zevi e molti altri che non è possibile qui ricordare. La prima iniziativa, dell'estate 1965, consistette nell'inviare al ministro spagnolo della Pubblica istruzione una protesta, firmata da noti professori universitari italiani, contro la minaccia di espulsione che pesava sui professori Mariano Aguilar Navarro, Augustín García Calvo, José Luis López Aranguren, Santiago Moreno Díaz, Enrique Tierno Galván<sup>22</sup>.

Non era tuttavia questa la prima occasione in cui Altiero Spinelli rivolgeva il suo sguardo alla penisola iberica, impegnandosi in prima persona per la libertà del popolo spagnolo. Nel giugno 1962 il suo nome compariva infatti nell'esecutivo del Comitato per la libertà del popolo spagnolo, che in aprile aveva organizzato le manifestazioni celebrative del XXV anniversario dei Volontari della Libertà accorsi in difesa della Repubblica spagnola e che dopo le ricorrenze, anche in virtù delle notizie che si rincorrevano dalla Spagna sulla ripresa della lotta per la democrazia e la giustizia sociale da parte dei minatori, degli studenti e degli operai, aveva deciso di continuare a svolgere attività e a esprimere una con-

20. A questo proposito, cfr. F.S. Saunders, *La guerra fredda culturale. La CIA e il mondo delle lettere e delle arti*, Roma, Fazi, 2004.

21. *Dichiarazione*, in ASUE, AS 84, *Fondation d'un "Comitato per la Spagna democratica"*.

22. Cfr. *Verbale della riunione del 3 giugno 1965 del Comitato per la Spagna democratica*, *ivi*.

creta solidarietà in favore del popolo oppresso dalla dittatura. Particolarmente significativo ai fini del nostro discorso risulta un appello in cui si affermava che «ogni solidarietà tra governi di paesi liberi, come il nostro, e il regime franchista, deve cessare; la solidarietà degli Italiani, popolo e governo, deve andare a tutti quelli che lottano per la libertà»<sup>23</sup>.

Il periodo in cui si era costituito il Comitato d'azione per la Spagna democratica non era certo casuale, dato che, sul fronte europeo, nel dicembre 1964 erano iniziati gli incontri esplorativi tra i rappresentanti del governo spagnolo e della Commissione europea e nel luglio 1965 Madrid aveva inviato un suo ex ministro come ambasciatore presso la Comunità europea. A livello internazionale, poi, non si era ancora spenta la eco suscitata dalla condanna a morte del comunista Julián Grimau García nell'aprile 1963, che era stata commentata con parole durissime da "Il Popolo europeo": «Ingenuo chiedersi che bisogno c'era di assassinare Grimau, perché così facendo ci si dimentica che cos'era e che cos'è sempre il fascismo: esso, per sua definizione e sua autorealizzazione, è pura violenza che sopravvive come violenza e come violenza, ne prendiamo impegno, dovrà perire definitivamente un giorno»<sup>24</sup>.

La posizione dei governi italiani di centro-sinistra, proprio in virtù della presenza di rappresentanti socialisti e socialdemocratici nell'esecutivo, non poteva certo essere accondiscendente nei confronti di Franco. Del resto, sin dal febbraio 1962 il gruppo socialista al Parlamento europeo si era espresso in maniera categorica contro ogni apertura della Comunità europea: «...Le groupe socialiste a fait connaître son opposition catégorique à la prise en considération d'une demande émanant d'un gouvernement dictatorial...»<sup>25</sup>. A ciò si aggiunga che la propensione antigollista del centro-sinistra — con il ministero degli Esteri affidato inizialmente a Giuseppe Saragat, poi ad Aldo Moro e, quindi, ad Amintore Fanfani — costituiva un ulteriore elemento di avversione verso il regime spagnolo, il cui ingresso nella Comunità era velatamente sostenuto proprio dal presidente francese<sup>26</sup>.

In Italia erano però soprattutto le forze di sinistra, e i comunisti in particolare, a denunciare con forza il regime di Franco, considerato da Palmiro Togliatti «una macchia, una vergogna per l'Europa e per il mondo intero». Secondo il segretario del Partito Comunista italiano (PCI) molti

23. Cfr. i documenti conservati *ivi*, AS 179, *Comité italien pour les manifestations commémoratives des volontaires accourus en soutien de la République Espagnole*.

24. *A Madrid il fascismo uccide ancora*, in "Il Popolo europeo", aprile 1963.

25. *Les socialistes opposés à l'entrée de l'Espagne à la CEE*, in ASUE, BAC-038/1984\_0057, *Relations entre la CEE et l'Espagne: la demande d'ouverture de négociations par l'Espagne à la CEE*, 9 febbraio 1962.

26. Cfr. Varsori, *op. cit.*, pp. 187-203.

partiti italiani erano antifranchisti a parole più che nei fatti: «Dichiarare che il fascismo spagnuolo è per l'Europa una vergogna è cosa non troppo difficile. Si deve però ammettere che questa è, per una grandissima parte del personale dirigente dei partiti democratici della borghesia e dei socialdemocratici, una manifestazione, prima di tutto, di ipocrisia»<sup>27</sup>, dato che il Paese è inserito nel sistema politico e militare occidentale. Da queste premesse discendeva ovviamente una critica radicale all'ingresso della Spagna nella CEE, senza però che tale richiesta suscitasse particolare stupore in Togliatti e negli altri dirigenti del PCI, che in questa fase sostanzialmente ancora condividevano l'interpretazione sovietica di una CEE espressione economica di interessi monopolistici ed espressione politica di una cultura antisocialista e imperialista<sup>28</sup>. Il significato politico di questa operazione sarebbe stato ben esplicitato alcuni mesi dopo da un editoriale di "Rinascita":

Il disegno ambizioso di de Gaulle per una leadership europea ha cominciato a prendere una definitiva consistenza e la leva tedesca, fino a questo momento, ha egregiamente funzionato da fulcro per l'azione del generale. Consolidata la loro posizione economica, e rafforzata quindi la loro posizione politica, Francia e Germania di Bonn tentano adesso di forzare i tempi di quel piano che dovrebbe condurle a dominare i paesi del MEC, economicamente e politicamente, per giungere alla creazione di un grande blocco conservatore continentale sul quale si preannuncia già l'interessata candidatura del *Caudillo* Franco<sup>29</sup>.

In realtà, la presidenza di turno italiana della Comunità, nel secondo semestre del 1965, non dedicò alcuna attenzione ai negoziati con la Spagna, essendo totalmente assorbita dalla difficile opera di mediazione tra Stati e istituzioni europee imposta dalla cosiddetta crisi della «sedia vuota», conseguente alla decisione francese di ritirare i propri rappresentanti dalle istituzioni comunitarie. Il tema dell'allargamento venne invece affrontato nel febbraio 1965 dalla Commissione politica del Parlamento europeo, presieduta in quella fase dall'italiano Edoardo Martino — già sottosegretario agli Affari Esteri nel IV governo Fanfani e nel I governo Leone — a margine di una relazione sull'unione politica dell'Europa e al suo posto nell'Alleanza atlantica. Nel documento, dopo un'analisi dei problemi istituzionali e delle politiche europee, con particolare riferimento alla politica estera e di difesa, si osservava che giustamente i Trattati

27. P. Togliatti, *Il problema della Spagna*, in "Rinascita", 26 maggio 1962, n. 4, p. 1.

28. Sul dibattito sull'Europa interno al PCI in quegli anni si rinvia in particolare a M. Maggiorani e P. Ferrari (eds.), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti 1945-1984*, Bologna, il Mulino, 2005, con particolare riferimento alle pp. 20-38.

29. G. Corsini, *L'Europa e la pace*, in "Rinascita", 26 gennaio 1963, n. 4, p. 1.

comunitari incoraggiavano nuove adesioni, ma, si precisava, occorreva altresì che i Paesi candidati «po[tessero] e vo[lessero] condividere con i Sei gli sforzi necessari per realizzare i principi fondamentali e gli obiettivi dei Trattati di Parigi e di Roma, assumendone le responsabilità e gli obblighi che ne deriva[va]no». L'auspicio di Martino era comunque quello che le Comunità europee «si estend[essero] fino a comprendere anche gli altri paesi europei che [fossero] disposti all'opera comune per l'edificazione di una grande Europa federale e democratica, economicamente e politicamente unita». Pur nella consapevolezza dei problemi che l'allargamento avrebbe procurato nel processo d'integrazione politica del vecchio continente, secondo Martino «diventa[va] sempre più anacronistico e assurdo creare o continuare a mantenere artificiali barriere che dividono i popoli dell'Europa; i rapporti economici e commerciali, gli interessi comuni, la comune necessità di difendere sistemi di vita e ideali che appartengono a tutti, sollecita[va]no una più ampia collaborazione fra i paesi europei»<sup>30</sup>. Il pensiero era tuttavia rivolto soprattutto alla Gran Bretagna e ai Paesi neutrali, non alla Spagna nei confronti della quale ci si stava indirizzando verso un accordo di basso profilo.

A poco più di due anni di distanza Martino tornava sul tema dell'allargamento in una relazione dedicata alla situazione greca dopo il colpo di Stato dei colonnelli dell'aprile 1967. Essendo il Paese ellenico associato alla Comunità europea, le istituzioni europee non potevano a suo avviso ignorare le vicende greche, liquidandole sommariamente come un problema interno a uno Stato, dato che l'associazione — e questo è il passaggio più significativo del suo intervento — «non rappresenta[va] altro che un primo necessario passo per la completa partecipazione greca alla nostra opera di costruzione di un'Europa unita e democratica». Ne conseguiva, pertanto, che la Commissione politica del Parlamento europeo non poteva che denunciare «la gravità della situazione determinata dal colpo di stato» e impegnarsi per favorire «con il mezzo dell'applicazione dell'accordo di associazione, il ritorno alla normalità democratica del paese amico». Le conclusioni risultarono perciò perentorie, e, indirettamente, non prive di significato nel negoziato con la Spagna: «A questa normalità la Grecia non può non ritornare se essa veramente desidera continuare con noi sulla via dell'unità europea»<sup>31</sup>.

30. *Relazione presentata dall'onorevole Edoardo Martino a nome della Commissione politica sui problemi dell'Unione politica, nonché sulla proposta di risoluzione presentata dagli onorevoli Pleven, Dehousse, Vanrullen, Poher e Vendroux e relativa all'unità politica dell'Europa e al suo posto nell'Alleanza atlantica*, 10 febbraio 1965, in ASUE, EM 41, *Discours au Parlement européen*.

31. *Relazione di Edoardo Martino al Parlamento europeo*, Strasburgo, 8 maggio 1967, *ibid.*

Per quanto concerne il Paese iberico, i governi europei trovarono infatti un punto di convergenza nella proposta dell'accordo preferenziale, che era un accordo di natura esclusivamente economica, proposto dalla Commissione nel settembre 1967 e sottoscritto dalle parti a Lussemburgo nel giugno 1970. In tal modo le questioni politiche, di difficile soluzione, potevano essere evitate con reciproca soddisfazione, anche se la repressione messa in atto dal regime contro le manifestazioni studentesche e operaie nel 1968 suscitò inevitabilmente una nuova ondata di indignazione nell'opinione pubblica europea. In questa vicenda giocò probabilmente un ruolo negativo l'ammiraglio Luis Carrero Blanco, vicepresidente dal 1967, mentre l'opinione pubblica accolse come un segnale di speranza e di ritorno alla normalità la designazione da parte del capo dello Stato Francisco Franco del principe Juan Carlos di Borbone come suo successore<sup>32</sup>.

Frattanto, a livello internazionale, la notizia dell'accordo preferenziale del luglio 1970 suscitò scarso interesse. I giornali italiani di quei giorni non riportarono neppure la notizia, mentre, a livello europeo, molto spazio venne riservato alla ripresa dei negoziati con la Gran Bretagna, alla scomparsa del dittatore portoghese Salazar e alla proposta di riforma del Fondo sociale europeo, nella quale la delegazione italiana era impegnata in prima linea con il ministro Carlo Donat Cattin e per la quale tanto si era attivato il commissario Lionello Levi Sandri. Le notizie sulla Spagna riguardavano invece l'arresto di alcuni sindacalisti delle Commissioni operaie, lo sciopero dei lavoratori della metropolitana di Madrid e la brutale uccisione di tre manovali edili a opera della polizia del regime<sup>33</sup>.

Lo stesso dicasi per le riviste italiane di politica internazionale, con la parziale eccezione di "Civiltà Cattolica", interessata però soprattutto alle relazioni Stato-Chiesa, e specialmente di "Relazioni internazionali", la rivista dell'Istituto per gli Studi di Politica internazionale (ISPI). Anche per le riviste, analogamente a quanto verificatosi nella stampa quotidiana, la coincidenza della firma dell'accordo preferenziale con la ripresa delle trattative fra Comunità europea, Gran Bretagna e altri Paesi nordici finì per oscurare quasi completamente la prima notizia<sup>34</sup>. Questa volta neppure la stampa di sinistra denunciò un accordo che era stato ormai quasi completamente depoliticizzato. Anzi, a ben vedere, "Rinascita" seppe cogliere il carattere innovativo di un accordo che, unitamente alla ripresa

32. Cfr. Crespo MacLennan, *op. cit.*, pp. 98-99.

33. Cfr. "Corriere della Sera", "La Stampa" e "L'Unità" nei giorni 28 luglio-3 agosto 1970.

34. Cfr. M. Mugnaini, *La Spagna (1968-75) vista dagli analisti italiani di politica internazionale*, in A. Botti e M. Guderzo (eds.), *L'ultimo franchismo tra repressione e premesse della transizione (1968-75)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 237-254.

delle relazioni commerciali e diplomatiche con alcuni Paesi dell'Europa dell'Est e ad alcune prese di posizione anti-israeliane sulla situazione in Medio Oriente, consentiva di porsi qualche domanda non retorica sul Paese iberico: «Ci si trova dunque in presenza di una politica estera nuova, che tende a far uscire il paese dal suo stato anteriore di isolamento e di totale dipendenza dagli USA, all'insegna del più spregiudicato pragmatismo?»<sup>35</sup>.

Del resto, persino l'europesismo democratico spagnolo questa volta non si era opposto agli accordi tra Madrid e Bruxelles, limitandosi a ridimensionarne la portata a fronte della propaganda del regime, sostenendo che non era affatto vero che l'accordo preferenziale rappresentasse un canale di accesso all'Europa perché i nodi politici restavano irrisolti. Per giunta anche sul piano economico l'accordo presentava, a loro avviso, non poche criticità, tanto da spingersi a parlare del pericolo di una colonizzazione europea del mercato spagnolo, soprattutto in riferimento all'incapacità dell'arretrata industria iberica di competere sul mercato internazionale<sup>36</sup>.

## 2. Dall'indifferenza al sostegno concreto (1971-1986)

Come sopra accennato, a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta la questione dell'associazione spagnola alla Comunità europea era passata ulteriormente in secondo piano. Con il completamento dell'unione doganale nel luglio 1968, l'uscita di scena di de Gaulle nell'aprile 1969 e la nuova agenda politica fissata dal Vertice dell'Aja nel dicembre 1969 — agenda che fra l'altro prevedeva l'allargamento (a Danimarca, Gran Bretagna, Irlanda e Norvegia), il completamento del mercato comune, il rafforzamento attraverso l'obiettivo dell'unione economica e monetaria e persino l'avvio della cooperazione politica — altre tematiche si erano necessariamente imposte nel dibattito comunitario, mentre nuove questioni si andavano profilando all'orizzonte.

Peraltro, onde evitare fraintendimenti, e, nel contempo, per venire incontro alle critiche della stampa socialista a livello internazionale, ancor prima della firma dell'accordo preferenziale il vicepresidente della Commissione europea Sicco Mansholt aveva voluto precisare che la Spagna non aveva al momento alcuna possibilità di entrare a far parte della Comunità, poiché il suo sistema politico autoritario era incompatibile con i

35. R. Sandri, *Franco e i colonnelli nel "concerto" europeo*, in "Rinascita", 24 aprile 1970, n. 17, p. 23.

36. Cfr. M.E. Cavallaro, *Europeismo e opposizione democratica dal tardo franchismo alla transizione*, in Botti e Guderzo (eds.), *op. cit.*, pp. 173-188.

valori e le istituzioni dell'Europa democratica<sup>37</sup>. Ciò non avrebbe tuttavia impedito al regime franchista di continuare ad accarezzare il sogno dell'associazione e forse anche quello della piena integrazione; anzi, il primo allargamento venne interpretato dalla propaganda a Madrid proprio come un segnale di disponibilità della Comunità verso nuove possibili adesioni.

Al pari degli altri Paesi europei, anche i governi italiani (in una stagione caratterizzata dall'instabilità politica, il plurale è d'obbligo) non prestarono particolare attenzione ai nuovi tentativi di avvicinamento della Spagna all'Europa. Il Paese era del resto troppo agitato da problematiche interne (rallentamento dello sviluppo economico, aumento della disoccupazione, tensioni sociali crescenti e primi gravi episodi di terrorismo come, ad esempio, la strage di piazza Fontana del dicembre 1969) per poter sviluppare una strategia di politica estera adeguata al suo ruolo internazionale. L'europeismo continuò comunque a rappresentare un punto di riferimento, ma probabilmente senza quella determinazione che ne aveva caratterizzato le precedenti stagioni.

A livello comunitario l'Italia rinnovò il sostegno all'ingresso della Gran Bretagna, manifestò grandi perplessità nei confronti della proposta francese di regolamentazione della Politica Agricola Comune (PAC), auspicò un rafforzamento della politica sociale europea e l'avvio di una politica estera comune, ma al Vertice dell'Aja, cioè all'appuntamento politico più importante di quel periodo, il nostro Paese finì per giocare un ruolo piuttosto marginale anche per le incertezze del nuovo ministro degli Esteri Aldo Moro, che aveva sostituito da pochi mesi Pietro Nenni alla guida della Farnesina<sup>38</sup>.

Alcuni mesi dopo, nel luglio 1970, l'italiano Franco Maria Malfatti venne nominato presidente della Commissione europea. Si trattava di un incarico di indubbio prestigio per l'ex ministro delle Partecipazioni statali nel secondo governo Rumor e delle Poste e Telecomunicazioni nel terzo governo Rumor, nonché parlamentare della DC dal 1958, anche se questi non sembrava esserne stato del tutto consapevole, come si evince dalle dimissioni che avrebbe presentato a meno di due anni di distanza dall'inizio del mandato, onde poter prendere parte alle elezioni politiche anticipate in Italia<sup>39</sup>. Nel primo discorso pronunciato da Malfatti davanti al Parlamento di Strasburgo in tale veste, il 15 settembre 1970 — discor-

37. Cfr. Crespo MacLennan, *op. cit.*, p. 118.

38. Cfr. Varsori, *op. cit.*, pp. 232-250.

39. Per una breve contestualizzazione storica di questa vicenda si rinvia a D. Pasquucci, *Gli stereotipi e la storia. L'Italia nelle Comunità europee*, in Cavallaro e Levi (eds.), *op. cit.*, pp. 21-34, con particolare riferimento alle pp. 27-29.

so in cui il nuovo presidente della Commissione avrebbe dovuto indicare le linee programmatiche dell'esecutivo comunitario — non solo venne dedicato pochissimo spazio al tema dell'allargamento, ma tale spazio fu esclusivamente riservato a Danimarca, Gran Bretagna, Irlanda e Norvegia, con descrizione sommaria dei problemi da affrontare e dello spirito unitario e costruttivo che a suo avviso avrebbero dovuto seguire i negoziati: «Je voudrais en premier lieu souligner l'importance du fait que la Communauté se présente cette fois à la négociation de façon unitaire et s'exprime avec une seule voix. La Commission estime que cette unité est de la plus grande importance politique»<sup>40</sup>.

Durante il suo mandato, Malfatti sostenne espressamente l'adesione inglese — seguendo in tal senso la tradizionale linea della politica estera italiana —, ma non mostrò particolare interesse per le richieste degli altri Paesi. Ciò risulta soprattutto evidente dal discorso che egli tenne a Washington l'8 aprile 1971. Dopo aver esposto la situazione della Comunità europea e aver fatto un esplicito riferimento alla prospettiva dell'unione politica e monetaria delineata a l'Aja nel dicembre 1969, il presidente della Commissione europea si soffermò infatti, ancora una volta, solo sul tema dell'allargamento alla Gran Bretagna e agli altri tre Stati del Nord Europa:

La volonté politique de n'épargner aucun effort pour permettre aux négociations d'aboutir rapidement n'est pas niable. L'enjeu est la création d'une unité économique de 250 millions d'habitants regroupant dix pays démocratiques qui comptent parmi les plus évoluées du monde; c'est aussi l'association du Royaume-Uni au plan de construction politique de l'Europe. Cet objectif a été affirmé en plusieurs occasions par les dirigeants britanniques<sup>41</sup>.

Come si vede, neanche una parola venne spesa per la Spagna o per altri Paesi candidati. Con l'Europa a dieci (si conteggiava nel gruppo anche la Norvegia, non immaginando gli esiti negativi del referendum interno), sembrava che l'obiettivo dell'allargamento fosse ormai acquisito e per il momento anche chiuso, con buona pace di chi non era ancora entrato a far parte dell'esclusivo club della Comunità europea:

*La naissance de la Communauté des Dix* — sosteneva Malfatti nel discorso di presentazione del programma della Commissione per il 1972 — *est donc sur-*

40. *Discours de Monsieur Franco Maria Malfatti devant le Parlement européen*, Strasburgo, 15 settembre 1970, in ASUE, BAC 003/1978\_0730, *Discours des Présidents de la Commission des Communautés européennes*, Jean Rey, Franco Maria Malfatti, Sico L. Mansholt.

41. *Discours de Monsieur Franco Maria Malfatti*, Washington, 8 aprile 1971, *ibid.*

*tout un succès de la volonté des Européens, un fait politique qui exprime notre volonté d'organiser, qui sera un facteur fondamental de liberté et de prospérité pour nos peuples en même temps qu'une contribution constructive de chacun de nos pays en faveur de la paix et d'un meilleur équilibre international*<sup>42</sup>.

Il pensiero di Malfatti sull'allargamento coincideva probabilmente con quello dei governi italiani, guidati da Emilio Colombo dall'agosto 1970 al febbraio 1972 e, successivamente, da Giulio Andreotti sino al luglio 1973. Al Vertice di Parigi del 19-20 luglio 1972 la delegazione italiana avanzò infatti varie proposte, che spaziavano dalla cittadinanza europea alle questioni sociali, dal rafforzamento dei poteri del Parlamento di Strasburgo all'apertura della Comunità al Terzo mondo, ma non affrontò neanche in maniera indiretta il tema di nuovi eventuali allargamenti<sup>43</sup>. Altri erano del resto i problemi impellenti in Europa in quel momento, a cominciare dall'instabilità monetaria generata dalla decisione dell'amministrazione Nixon di sospendere la convertibilità aurea del dollaro, che poneva così fine al sistema di Bretton Woods di regolazione dei cambi internazionali, anche se il Vertice non assunse neppure su questo punto fondamentale alcuna decisione di rilievo, limitandosi a ribadire un generico impegno a costruire l'unione economica e monetaria.

Nel 1973 le difficoltà dell'Italia e degli altri Paesi europei si sarebbero poi ulteriormente acuite, a causa dell'esplosione di una gravissima crisi energetica conseguente alla decisione dei Paesi arabi aderenti all'OPEC di ridurre la produzione di petrolio. L'obiettivo di questa mossa era quello di far lievitare il prezzo del greggio per boicottare i Paesi europei che nella guerra del Kippur si erano schierati dalla parte di Israele e degli Stati Uniti. Tuttavia, il Vertice di Copenaghen del 14-15 dicembre 1973 non solo risultò incapace di risolvere i problemi energetici, ma determinò anche un brusco peggioramento nei rapporti fra la Comunità europea e gli USA a causa della decisione dei Paesi europei di provare ad avviare un dialogo con la Lega araba. Frattanto, sul tema dell'allargamento, il 2-3 dicembre erano ripresi i colloqui tra la Comunità europea e la Grecia, anche se significativi passi in avanti sarebbero stati compiuti solo a partire dall'anno successivo, dopo il ritorno alla democrazia del Paese ellenico. Di conseguenza, nelle dichiarazioni finali del Vertice di Copenaghen il tema dell'allargamento non poté essere ignorato, anche se ci si limitò ad affermare che «la costruzione europea intrapresa dai nove paesi membri

42. *Discours programme du président de la Commission des Communautés européennes*, Strasburgo, 8 febbraio 1972, *ibid.*

43. A questo proposito si rinvia alla documentazione conservata presso l'Istituto Sturzo, AGA (d'ora in avanti AGA), Serie Europa, busta 354, *Vertice di Parigi del 19-20 ottobre 1972: ritagli stampa*.

della Comunità [era] aperta alle altre nazioni europee che [avessero condiviso] i medesimi ideali e gli stessi obiettivi»<sup>44</sup>.

Per quanto concerne specificamente la politica europea dell'Italia nei primi anni Settanta, era evidente che i problemi interni condizionassero pesantemente l'impegno del nostro Paese nella costruzione europea. In realtà, neppure in questo travagliato periodo l'Italia modificò in maniera sostanziale la sua tradizionale linea europeista, ma a partire dal Vertice di Parigi concentrò l'attenzione soprattutto su obiettivi più concreti e vantaggiosi sul piano economico, come ad esempio la costituzione di un fondo di Cooperazione comunitaria, che nelle intenzioni di Roma avrebbe dovuto favorire lo sviluppo delle aree comunitarie più disagiate, a cominciare naturalmente dal Mezzogiorno d'Italia<sup>45</sup>. Purtroppo, a causa dell'esiguità delle risorse finanziarie, molti progetti di questo tipo abortirono, mentre altri non diedero i risultati sperati, come nel caso della riforma del Fondo sociale europeo o del programma d'azione sociale lanciato dalla Comunità nel 1974<sup>46</sup>.

Peraltro crebbero in quegli anni le incomprensioni tra l'Italia e i partner europei. Un ruolo decisivo in tal senso giocò la decisione del governo Andreotti di far uscire la lira dal serpente monetario europeo nel febbraio 1973, decisione che avrebbe aperto la strada a quelle «svalutazioni competitive» che sarebbero state tanto contestate da Bruxelles. Inoltre, la giustapposizione di crisi economica, instabilità politica, crescita incontrollata dell'inflazione e ricorrenti fenomeni di corruzione, avevano compromesso pesantemente l'immagine del nostro Paese, facendogli perdere credibilità a livello internazionale. Gli ambienti europei più conservatori poi, ragionando con le vecchie logiche della guerra fredda, avevano manifestato timori per una possibile intesa tra i grandi partiti di massa, DC e PCI in particolare, ignorando, o facendo finta di ignorare, che da qualche anno il partito guidato da Enrico Berlinguer si era convertito all'europeismo e aveva persino accettato la collocazione dell'Italia nell'Alleanza atlantica.

L'Italia rimase pertanto piuttosto defilata rispetto agli sforzi compiuti dalla diplomazia spagnola, nell'ultimissima fase del franchismo, per provare a rinegoziare l'accordo preferenziale alla luce della nuova situazione venutasi a creare nella Comunità europea dopo l'ingresso di Danimarca, Gran Bretagna e Irlanda, e tentare quindi, una volta raggiunto questo obiettivo minimo (un protocollo aggiuntivo sarebbe stato effettivamente firmato dalle parti nel gennaio 1973), di riaprire il discorso sulla piena

44. Cfr. *La dichiarazione dei Nove*, "Il Popolo", 15 dicembre 1973.

45. Cfr. Varsori, *op. cit.*, p. 260.

46. *Ivi*, pp. 286-299.

adesione. Anche in questo caso furono soprattutto Francia e Germania i protagonisti di tali trattative, anche se l'Italia si riconosceva probabilmente nelle posizioni francesi, molto prudenti verso Madrid alla luce delle già ricordate ragioni di concorrenza nel settore agricolo<sup>47</sup>.

Questi negoziati sarebbero però naufragati sia a causa dei problemi manifestatisi in Europa con la crisi energetica, sia per l'indignazione prodotta dalla nuova ondata repressiva scatenatasi in Spagna dopo l'attentato del dicembre 1973 contro Luis Carrero Blanco, capo del governo, la condanna a 162 anni di reclusione per dieci dirigenti sindacali delle Comisiones Obreras, l'esecuzione di Salvador Puig Antich, fondatore del Movimiento ibérico de Liberación, mediante garrota nel marzo 1974<sup>48</sup>. Questa vicenda ebbe infatti vasta eco nell'opinione pubblica internazionale, e particolare enfasi proprio in Italia, dove peraltro la contestazione alla dittatura sarebbe ulteriormente cresciuta l'anno successivo con la fucilazione, a fine settembre, di due militanti dell'Euskadi Ta Askatasuna (ETA) e di tre appartenenti al Frente Revolucionario Antifascista y Patriota (FRAP), mentre altri sei condannati a morte avrebbero beneficiato *in extremis* di un indulto.

Non solo la stampa italiana condannò unanimemente le esecuzioni, ma la società civile si mobilitò per esprimere la solidarietà verso le vittime della repressione:

Anche ieri in Italia — si poteva leggere su “L'Unità” del 26 settembre 1975 — si sono svolte grandi manifestazioni popolari, mentre sono proseguite le prese di posizione unitarie e scioperi. Migliaia di persone hanno manifestato a Bologna in piazza del Nettuno, rispondendo all'appello della Federazione CGIL, CISL e UIL. Nel capoluogo emiliano i metalmeccanici hanno sospeso per protesta il lavoro per mezz'ora. Anche i lavoratori dei trasporti hanno attuato una fermata di cinque minuti. Altre manifestazioni, cui hanno partecipato migliaia di democratici, lavoratori e moltissimi giovani, si sono svolte ad Imola, a Modena, a Bari, a Lecce<sup>49</sup>.

Anche le istituzioni, a partire dalle Assemblee dei Comuni e delle Regioni, dai sindacati e dai partiti antifascisti, espressero in quell'occasione una ferma condanna della repressione franchista. Il governo italiano, allora presieduto da Moro, non solo richiamò per consultazioni l'ambasciatore a Madrid, ma sfruttando la presidenza di turno della Comunità euro-

47. Cfr. Crespo MacLennan, *op. cit.*, pp. 120-122.

48. Cfr. J. Rodrigo, *Leali e dissidenti: appunti per una storia della violenza nell'ultimo franchismo*, in Botti e Guderzo (eds.), *op. cit.*, pp. 49-63, con particolare riferimento alle pp. 58-62.

49. *Appello del Parlamento europeo a salvare gli undici patrioti spagnoli*, “L'Unità”, 26 settembre 1975.

pea propose anche una ferma presa di posizione unitaria<sup>50</sup>. Le sinistre chiesero però al governo l'adozione di misure molto più energiche, quali l'immediata sospensione dei negoziati con Bruxelles e il boicottaggio economico del regime.

Nel giro di poche settimane la morte del *Caudillo* modificò tuttavia, in modo radicale, la situazione. Le cancellerie europee, infatti, già alla fine del 1975 lasciarono intendere la loro disponibilità a riavviare le trattative con la Spagna, mentre il Consiglio dei Ministri della Comunità del 20 gennaio 1976 diede il suo assenso ufficiale a questa operazione. L'iniziativa politica fu presa nuovamente da Francia e Germania, questa volta anche con l'avallo di Belgio e Lussemburgo, mentre gli altri Stati della CEE, tra cui l'Italia stessa, mostrarono nuovamente una certa indifferenza per la questione<sup>51</sup>. In ogni caso, quando nelle settimane successive il nuovo ministro degli Esteri spagnolo, José María de Areilza, si recò a Roma nell'ambito di un programma di incontri con i governi dei Paesi comunitari, egli restò piacevolmente sorpreso dal dichiarato sostegno italiano alle istanze del Paese iberico<sup>52</sup>.

Probabilmente in questo caso si trattò di semplici espressioni di circostanza, destinate a incidere poco sulla situazione, ma, alla luce di quanto si sarebbe verificato negli anni a venire, esse possono essere ragionevolmente interpretate come l'inizio di una svolta nella posizione italiana. Del resto, solo alcune settimane prima, il presidente del Consiglio Mariano Rumor, nel tracciare un bilancio del semestre italiano, aveva già riservato un breve passaggio del suo discorso alle vicende spagnole: «Ora, scomparso Franco, la situazione politica a Madrid è oggetto di nuove e prudenti riflessioni»<sup>53</sup>. E anche i movimenti per l'unità europea, pur concentrati nella campagna per l'elezione diretta del Parlamento europeo, mostravano di seguire con attenzione l'evoluzione politica nella penisola iberica, come si evince dall'invito rivolto dal Movimento federalista europeo a Enrique Tierno Galván — oppositore storico della dittatura, presidente del Partido Socialista Popular, nonché europeista convinto — che si tradusse nel marzo 1976 in un incontro pubblico a Milano con Mario Albertini, presidente dell'Unione europea dei federalisti, seguito poi da una dichiarazione congiunta dei due leader<sup>54</sup>.

50. Cfr. *Richiamato l'ambasciatore italiano*, "Il Resto del Carlino", 29 settembre 1975. Questa misura era stata espressamente invocata dal Comitato di solidarietà con i perseguitati politici spagnoli presieduto da Lelio Basso, che aveva chiesto in tal modo di seguire l'esempio degli esecutivi di Olanda e Norvegia.

51. Cfr. Crespo MacLennan, *op. cit.*, p. 163.

52. *Ivi*, p. 166.

53. *Un semestre costruttivo per l'Europa*, "Il Popolo", 11 dicembre 1975.

54. Cfr. *La visita di Tierno Galván in Italia*, in "L'Unità europea", aprile 1976, pp. 31-32.

Il Vertice europeo di Lussemburgo dell'aprile 1976 affrontò tuttavia solo marginalmente la questione dell'allargamento a Grecia, Spagna e Portogallo. Com'è noto, si trattò di un vertice nel complesso fallimentare, incapace cioè di dare risposta ai problemi in agenda:

L'insuccesso del Consiglio — scrissero in quei giorni i commentatori politici — ha superato persino le previsioni. I capi di governo e il presidente francese Giscard d'Estaing non sono stati in grado neppure di redigere un documento comune sulla crisi economica che includesse le proposte della Commissione europea sul coordinamento delle economie, le idee di Parigi sulle monete e la comunicazione di Wilson sulla disoccupazione strutturale nella Comunità<sup>55</sup>.

Nell'estate del 1976 era comunque evidente che solo chiari progressi sulla strada della democrazia avrebbero consentito un reale avanzamento dei negoziati fra la Spagna e la Comunità europea. Viceversa, il Paese iberico stava procedendo in questa direzione piuttosto lentamente, per paura di un possibile colpo di Stato militare promosso dalle forze più conservatrici e nostalgiche. Mese dopo mese sarebbero comunque stati fatti significativi passi in avanti, tanto che nel giugno 1977, nel rispetto delle regole della competizione democratica, si sarebbero potute svolgere senza incidenti le elezioni politiche generali e nel dicembre dell'anno successivo i cittadini spagnoli avrebbero potuto approvare tramite referendum la nuova Costituzione.

Di conseguenza, come già ricordato, nel luglio 1977 la Spagna poté avanzare la richiesta di una piena adesione alla Comunità. Il momento sembrava essere favorevole, in virtù del consenso internazionale al processo di democratizzazione. Tra i Paesi favorevoli a questa opzione troviamo anche l'Italia, come si evince dalla documentazione predisposta dal ministero degli Esteri in occasione del Vertice europeo di Roma del 25-26 marzo 1977, in cui sarebbe stata celebrata la ricorrenza del ventennale della firma dei Trattati di Roma. Nel documento "Elementi per un intervento" si affermava infatti esplicitamente che

tutti i governi dei Paesi membri [avessero] avuto modo nei mesi [precedenti] di pronunziarsi sull'esigenza politica di non rifiutare l'ingresso nella Comunità a Paesi europei tornati di recente alla democrazia e alle cui opinioni pubbliche la prospettiva dell'appartenenza alla Comunità appare come una garanzia della loro recente scelta democratica. La collocazione geografica dei Paesi candidati accresce l'interesse politico della Comunità a consolidare con essi i vincoli di collaborazione già esistenti<sup>56</sup>.

55. R. Proni, *Vertice europeo: fallimento*, "La Stampa", 3 aprile 1976.

56. Cfr. AGA, Serie Europa, busta 373, fasc. 3, *Consiglio europeo e celebrazione XX dei Trattati di Roma*, Roma, 25-26 marzo 1977.

Per il nostro Paese era però necessario risolvere preliminarmente alcune questioni economiche:

Credo che non sarebbe nell'interesse della Comunità, né della Grecia, del Portogallo e della Spagna di istituire la libera circolazione dei prodotti agricoli mediterranei senza una attenta, preventiva valutazione delle possibili conseguenze per i produttori. L'agricoltura mediterranea è stata sinora molto trascurata nella messa a punto delle regolamentazioni agricole comunitarie, che non hanno previsto per tali produttori le stesse garanzie assicurate ai produttori continentali, che vivono tra l'altro in regioni per tanti versi economicamente più favorite. I prodotti agricoli mediterranei della Comunità hanno invece dovuto subire le conseguenze negative dell'apertura del mercato comunitario ai prodotti provenienti dagli altri paesi del bacino del Mediterraneo<sup>57</sup>.

Secondo il governo italiano si doveva pertanto rivedere la politica agricola mediterranea: la prospettiva del nuovo allargamento poteva costituire l'occasione. Questa linea venne definita meglio nel dicembre 1977 in occasione del Vertice di Bruxelles, nel quale l'Italia sarebbe stata rappresentata dal presidente del Consiglio Giulio Andreotti e dal ministro degli Esteri Arnaldo Forlani. In tale occasione venne infatti affrontato il tema dell'allargamento a Grecia, Spagna e Portogallo: l'Italia si dichiarò favorevole, ma chiese come contropartita l'approvazione di un pacchetto di aiuti in favore dell'agricoltura dei Paesi mediterranei, finalizzati a sostenere le produzioni delle regioni povere come ad esempio quelle del Sud Italia. «Siamo favorevolissimi all'ingresso di Grecia, Spagna e Portogallo nella CEE — aveva commentato Andreotti al termine dell'incontro — ma ciò non ci esime dal sottolineare la diversità di trattamento riservato sin qui alle agricolture del nord e a quelle del sud della CEE»<sup>58</sup>. E su questo punto l'Italia aveva peraltro voluto precisare di considerare «tale azione nel settore mediterraneo indipendente dai problemi che occorrerà affrontare nei negoziati con i Paesi candidati. Le misure da adottare devono servire a riequilibrare una situazione che ha posto in condizioni di svantaggio i produttori delle regioni meno sviluppate della Comunità»<sup>59</sup>.

Il tema non era in realtà nuovo, dato che l'Italia non perdeva occasione per ricordare che sin dal novembre 1975 il Consiglio dei Ministri aveva riconosciuto che i produttori mediterranei non avrebbero potuto sopportare da soli le conseguenze della politica di apertura della CEE. Successivamente si era mossa anche la Commissione, che aveva studiato il

57. *Ibid.*

58. V. Vegetti, *Slittano le elezioni europee?*, "L'Unità", 7 dicembre 1977.

59. Cfr. AGA, Serie Europa, busta 355, fasc. 15, *Vertice di Bruxelles*, 5-6 dicembre 1977.

problema, e si era poi attivato il Parlamento, che aveva rivolto un invito al Consiglio a intervenire in tal senso. Nel luglio 1977 l'Italia aveva quindi inviato un promemoria al Consiglio dei Ministri, contenente proposte concrete per riformare le organizzazioni di mercato e per potenziare gli interventi a finalità strutturale. Era però evidente che la questione andava assumendo nel 1978 una maggiore importanza, nella prospettiva ormai certa dell'ingresso della Spagna in Europa, come si evince dalle dichiarazioni rilasciate dai rappresentanti italiani al termine del Vertice di Copenaghen del 7-8 aprile, che si svolse nei giorni del rapimento Moro e che inevitabilmente si occupò di terrorismo, oltre ad affrontare il progetto franco-tedesco per la costituzione di un Sistema Monetario Europeo (SME)<sup>60</sup>.

Fu in realtà soprattutto quest'ultimo punto a suscitare un vasto dibattito in Italia, dove si confrontarono favorevoli e contrari all'ingresso della lira nello SME. Il governo Andreotti provò inizialmente a trovare un punto di accordo in una serie di condizioni che l'Italia poneva ai partner europei per poter aderire allo SME, condizioni che spaziavano dal rafforzamento della politica sociale e regionale alla creazione di una banda di oscillazione più ampia per le monete più deboli sino alla revisione della PAC, ma la scarsa disponibilità negoziale di Francia e Germania su molti punti complicò i piani dell'esecutivo. In particolare si registrò l'ostilità del PCI, che in quel momento sosteneva il governo, temendo l'imposizione di politiche di *austerità* e di contenimento dei redditi. Dopo un'attenta riflessione il governo si pronunciò a favore dello SME e di conseguenza, il voto contrario espresso da deputati e senatori comunisti quando il progetto approdò in Parlamento, finì per accelerare il superamento di quella innovativa esperienza dei governi di unità nazionale<sup>61</sup>.

Pochi giorni dopo il Vertice di Copenaghen, il 19 aprile 1978, la Commissione europea pubblicava un documento specifico sul tema dell'allargamento. Per la Spagna, che sino a quel momento aveva immaginato un ingresso in Europa in tempi relativamente brevi, le notizie non erano affatto buone: in esso si affermava infatti che l'obiettivo prioritario della Comunità europea era quello di procedere sulla strada dell'unione economica e monetaria e, di conseguenza, si sosteneva che il traguardo dell'allargamento a Sud avrebbe dovuto essere posticipato, anche perché i tre Paesi candidati presentavano economie meno sviluppate rispetto agli Stati membri e avrebbero pertanto creato problemi aggiuntivi<sup>62</sup>. Il Paese iberico provò a reagire immediatamente intensificando le relazioni diplomatiche con i Paesi membri della Comunità grazie soprattutto all'impegno

60. Cfr. *ivi*, fasc. 16, *Vertice di Copenaghen*, 7-8 aprile 1978.

61. Cfr. Varsori, *op. cit.*, pp. 314-330.

62. Cfr. Crespo MacLennan, *op. cit.*, pp. 205-206.

di Leopoldo Calvo Sotelo, ministro per le Relazioni con le Comunità europee nel governo Suárez.

Alcuni mesi dopo venne presentato dalla Commissione un documento più specifico sull'argomento, ossia il *Parere sulla domanda d'adesione della Spagna*. In esso la Commissione riconosceva che «la scelta europea del governo spagnolo si basa sull'accordo unanime di tutti i partiti politici rappresentati al Parlamento nonché delle parti sociali ed ha ottenuto l'appoggio generale della popolazione», ed evidenziava «che tale unanimità rafforza l'interesse per il contributo della Spagna alla costruzione europea». Tuttavia, sul piano economico, si lamentava il divario esistente fra la Spagna e i Paesi comunitari, e la necessità di prendere con urgenza misure atte a cercare di colmare tale divario. Complessivamente il *Parere* rappresentava comunque un'insperata apertura di credito verso Madrid:

In conclusione, la Commissione comunica al Consiglio il suo parere favorevole sulla domanda di adesione della Spagna alla Comunità. Essa ritiene che i negoziati per detta adesione debbano essere avviati quanto prima e condotti con la volontà di trovare le soluzioni più soddisfacenti ai problemi esistenti. Essa riafferma inoltre la volontà di intraprendere contemporaneamente le azioni concertate, da realizzare parallelamente ai negoziati<sup>63</sup>.

A questo punto entra in scena un commissario con il quale la Spagna avrebbe sviluppato un rapporto privilegiato: il commissario italiano Lorenzo Natali. Si trattava di un democratico cristiano che aveva combattuto come volontario nel Corpo italiano di Liberazione e che nel dopoguerra era entrato in Parlamento a soli 28 anni. Sottosegretario negli anni Cinquanta in diversi governi, era stato nominato ministro per la prima volta nel 1966, ministro della Marina mercantile nel governo Moro III per la precisione. Nei governi successivi avrebbe invece guidato i ministeri dei Lavori pubblici, Turismo e Spettacolo, e Agricoltura. Nel 1977 rassegnò le dimissioni da parlamentare italiano, avendo nel frattempo accettato la designazione a rappresentante italiano nella Commissione europea insieme al socialista Antonio Giolitti.

Vicepresidente della Commissione, nonché commissario per l'energia, l'ambiente e l'allargamento nell'ambito della Commissione Jenkins, Natali iniziò quasi subito a occuparsi di Spagna, tanto che fu proprio a lui che Calvo Sotelo aveva chiesto di provare ad anticipare il *Parere* della Commissione, inizialmente previsto per la primavera del 1979<sup>64</sup>. Con gli

63. *Parere sulla domanda d'adesione della Spagna*, in "Bollettino delle Comunità Europee", supplemento 9/78, in ASUE, EM/DOC-49, *Parere sulla domanda d'adesione della Spagna*.

64. Cfr. Crespo MacLennan, *op. cit.*, p. 206.

spagnoli Natali riuscì a instaurare presto rapporti non formali, che nel tempo si trasformarono in rapporti di collaborazione e amicizia, come nel caso di Marcelino Oreja, di Jordi Pujol i Soley, fondatore del partito catalanista *Convergència Democràtica de Catalunya*, Xabier Arzalluz, leader del Partito nazionalista basco, e del socialista Felipe González. Egli non prese tuttavia contatto solo con esponenti del mondo politico, ma volle coinvolgere nelle discussioni anche figure della cosiddetta società civile, a cominciare dal mondo dei giornalisti, come nel caso di Juan Luis Cebrían, direttore de “El País” o di Miguel Angel Aguilar, fondatore della *Asociación de los Periodistas Europeos*<sup>65</sup>.

Nella descrizione di Gian Paolo Papa, rappresentante della Comunità europea a Madrid in quegli anni, Natali

aveva un tratto totalmente diverso dal burocratismo di alcuni colleghi della Commissione e dall'intellettualismo di altri. Dava l'impressione di essere sempre se stesso, in qualunque situazione o dibattito si trovasse. Detestava il linguaggio formale ed andava al sodo. Era diretto, semplice, convincente. Con il suo faccione aperto, i baffoni simpatici, il tono pacato e persuasivo, aveva proprio poco l'aria di uno di Bruxelles. E poi era curioso, amava il contatto umano, la buona tavola, il buon vino [...] Utilizzò al massimo queste sue doti nel difficile negoziato d'adesione con la Spagna<sup>66</sup>.

Come vedremo, la sua posizione filospagnola era ben argomentata sul piano geopolitico. Secondo Natali, infatti, il primo allargamento aveva prodotto uno sbilanciamento a Nord del baricentro della Comunità, cui si poteva ovviare solo con l'ingresso di Grecia, Portogallo e Spagna, Paesi da poco usciti dalla dittatura che soltanto attraverso l'ingresso in Europa avrebbero potuto consolidare le loro fragili democrazie. L'inclusione di questi Paesi avrebbe potuto inoltre favorire l'influenza della Comunità europea in aree strategiche come quella mediterranea, mediorientale e nel caso della Spagna anche latinoamericana, con benefici facili da immaginare. In particolare questa proiezione mediterranea della CEE avrebbe potuto arrecare vantaggi proprio all'Italia:

Mi sembra che l'Italia sia il Paese dove questo discorso dovrebbe trovare un'eco più immediata, in quanto — tra l'altro — i suoi interessi vitali si trovano concentrati in questa zona. Il Mediterraneo fu il *Mare Nostrum* per Roma; esso può ridiventarlo, anche se con contenuti diversi, per la Comunità; l'Italia ha un ruolo importante da svolgere in tal senso<sup>67</sup>.

65. Cfr. G.P. Papa, *Lorenzo Natali autore dell'adesione spagnola alla Comunità europea*, in G. Gramaglia (ed.), *Lorenzo Natali in Europa: ricordi e testimonianze*, Roma, Istituto Affari internazionali, 2010, pp. 155-163.

66. *Ivi*, p. 159.

67. Cfr. L. Natali, *Conferenza tenuta presso l'Università di Urbino l'8 marzo 1980 su*

In questa fase però queste intuizioni di Natali facevano fatica a imporsi sulla scena italiana ed europea. Il negoziato con la Spagna sarebbe stato infatti incentrato soprattutto su questioni economiche e tecniche, sicuramente importanti, ma che nel contempo evidenziavano in modo marchiano la carenza di quell'afflato ideale che aveva viceversa caratterizzato la nascita della prima Comunità europea, quella del Carbone e dell'Acciaio, negli anni di Adenauer, De Gasperi e Schuman. Di conseguenza l'inizio ufficiale dei negoziati con la Spagna, nel febbraio 1979, passò quasi inosservato alla stampa e all'opinione pubblica, se non addirittura agli addetti ai lavori, almeno sino a quando, nell'estate del 1980, si sarebbero esplicitamente manifestate le perplessità francesi, con Giscard che sosteneva che sarebbe forse stato meglio risolvere tutte le questioni del primo allargamento prima di procedere a nuovi ampliamenti<sup>68</sup>.

In questo specifico momento neppure i federalisti italiani sembravano particolarmente coinvolti da questa vicenda. Il più attivo su questo fronte era probabilmente Giuseppe Petrilli, presidente dal 1964 del Consiglio Italiano del Movimento Europeo (CIME), il quale sosteneva convintamente la prospettiva dell'Europa a 12 Stati, purché si prestasse molta attenzione al fatto che essa non pregiudicasse l'approfondimento dell'integrazione comunitaria, poiché era evidente che Grecia, Portogallo e Spagna fossero Paesi con un livello di sviluppo economico nettamente inferiore alla media comunitaria. A suo avviso la soluzione del problema era però soprattutto di natura politica, dato che si trattava non solo di armonizzare le politiche economiche dei Paesi membri, ma soprattutto di puntare sulla crescita politica complessiva del sistema comunitario<sup>69</sup>.

Tornando alle riserve francesi, diventava sempre più evidente il collegamento tra la riforma della PAC, da tempo auspicata da Parigi, e la soluzione dei problemi negoziali con la Spagna. Si trattava di strategie complesse, che sarebbe tuttavia riduttivo attribuire solo all'ostinazione del presidente Valéry Giscard d'Estaing e a fattori contingenti di quel periodo<sup>70</sup>. In ogni caso, i partner comunitari non avallarono le richieste francesi, e l'Italia, che pur paventava qualche danno commerciale, non fece eccezione con il ministro degli Esteri Emilio Colombo. Peraltro, con l'ingresso della Grecia in Europa dal 1° gennaio 1981, la questione dell'al-

*"L'ampliamento: nuova dimensione mediterranea della Comunità"*, in ASUE, LN-2, *Interventions du vice-président Natali*.

68. Cfr. Crespo MacLennan, *op. cit.*, p. 218.

69. Cfr. P. Caraffini, *Un grand commis e la dimensione internazionale. Giuseppe Petrilli e il processo d'integrazione europea (1950-1989)*, Milano, Guerini, 2015, pp. 176-181.

70. Cfr. M.E. Cavallaro, *La Francia di Giscard d'Estaing da madrina a ostacolo dell'integrazione della Spagna in Europa (1974-1978)*, in Id. e G. Levi (eds.), *op. cit.*, pp. 99-119.

largamento a sud si sarebbe ulteriormente complicata per la Spagna e il Portogallo, che avevano perso per strada un prezioso alleato, almeno per il valore simbolico che Atene evocava nell'identità europea.

L'Italia comunque sino al 1983 — quando con il governo guidato da Bettino Craxi e soprattutto grazie all'attività del ministro degli Esteri Andreotti sarebbe diventata una protagonista di questa vicenda — non si impegnò particolarmente per la Spagna, anche se in quegli anni fu molto attiva a livello europeo, avendo sostenuto sin dalla genesi del Club del Coccodrillo il progetto di riforma istituzionale portato avanti a Strasburgo da Altiero Spinelli e avendo essa stessa promosso nel 1981 quel Piano Genscher-Colombo, dai nomi dei ministri degli Esteri tedesco e italiano, che prevedeva un rafforzamento politico della Comunità e l'integrazione economica. Alla base di questo ruolo più propositivo vi era sicuramente quel miglioramento nella situazione politica ed economica del Paese (si pensi ad esempio ai successi nella lotta all'inflazione) che aveva consentito all'Italia di uscire da uno dei suoi momenti più critici, recuperando fiducia in se stessa e tranquillizzando la comunità internazionale, Stati Uniti *in primis*<sup>71</sup>.

A partire dal 1983, come si accennava sopra, l'ingresso della Spagna in Europa sarebbe invece diventato un obiettivo preciso della politica estera italiana. Da più parti vi era consapevolezza che fosse necessario sbloccare la situazione, ma la Germania voleva evitare uno scontro frontale con la Francia su questo punto. Il fallito tentativo di colpo di Stato militare da parte del tenente colonnello Antonio Tejero del febbraio 1981 fece tuttavia capire a (quasi) tutti l'importanza politica dell'adesione spagnola ai fini del consolidamento della democrazia in Europa.

Fu pertanto merito di Roma aver preso l'iniziativa politica su questo tema, sin dalle prime riunioni europee alle quali Andreotti prese parte in qualità di ministro degli Esteri del primo governo Craxi. Nel corso del Consiglio speciale delle Comunità europee, svoltosi ad Atene nel novembre 1983 e dedicato soprattutto ai problemi di bilancio, Andreotti nel suo intervento sostenne la necessità di un aumento delle risorse proprie della Comunità e di un aumento dell'IVA al 2% anche nella prospettiva dell'allargamento a Spagna e Portogallo<sup>72</sup>. Le decisioni in materia avrebbero dovuto essere prese al Vertice di Atene del mese successivo, ma in realtà in quell'occasione non si riuscì neppure a trovare un accordo sulla data conclusiva dei negoziati, tanto che Andreotti amaramente commentò:

71. Cfr. Varsori, *op. cit.*, pp. 331-345.

72. Cfr. AGA, Serie Europa, busta 360, fasc. 30, *Riunione*, Atene, 9-11 novembre 1983.

Si impone, oggi, alla nostra attenzione la necessità di una verifica ed anche di un serio esame di coscienza. Occorre interrogarci sul come dobbiamo essere europei, se soltanto a parole, con belle dichiarazioni o, anche, con fatti. Perché la storia non aspetta, gli avvenimenti incalzano e sempre più sembra necessario dare al nostro modo di pensare e di vivere una dimensione veramente europea<sup>73</sup>.

Al di là dei buoni propositi italiani, la situazione non si riusciva a sbloccare. L'occasione si sarebbe tuttavia ripresentata alcuni mesi più tardi, al Consiglio dei ministri degli Esteri di Lussemburgo del giugno 1984, che tra i punti all'ordine del giorno prevedeva la durata del periodo transitorio nel settore doganale e alcuni elementi del contenzioso agricolo. La delegazione italiana si presentò all'appuntamento con un dossier predisposto dalla rappresentanza permanente d'Italia presso le Comunità europee nel quale si sosteneva che l'allargamento avrebbe offerto potenzialità anche per una nuova politica mediterranea, da cui il nostro Paese avrebbe potuto trarre beneficio:

La politica mediterranea della Comunità allargata dovrà essere considerata nella sua globalità, senza isolare gli aspetti agricoli, arricchendo gli accordi attuali di nuovi contenuti da attribuire alla cooperazione economica, finanziaria, tecnica e sociale che deve costituire l'elemento centrale di questa politica; solo incentivando attraverso la cooperazione la complementarietà e le necessarie riconversioni produttive si potranno gettare solide basi per sviluppare relazioni durevoli tra la Comunità ed i Paesi terzi mediterranei<sup>74</sup>.

Al Consiglio europeo di Fontainebleau del 25 e 26 giugno 1984 venne finalmente fissata al 30 settembre 1984 la chiusura del negoziato, ma la data sembrava totalmente irrealistica non solo perché erano ancora molti i capitoli da affrontare, ma soprattutto perché alcuni di essi, come ad esempio quelli relativi alla produzione dell'olio e del vino, e per certi aspetti anche quelli relativi alla pesca e al mercato dell'auto, risultavano particolarmente spinosi. Nei mesi successivi l'Italia provò comunque a svolgere un ruolo di mediazione costruttivo, sostenendo la necessità di rispettare le scadenze, cercando tuttavia di scongiurare l'imposizione di «soglie di garanzia» o «quote di produzione» proposte da Germania e Gran Bretagna nei settori dell'olio e del vino<sup>75</sup>. In un'intervista concessa al quotidiano romano "Il Tempo" nel settembre 1984, Andreotti, dopo l'ennesimo incontro

73. Cfr. *ivi*, fasc. 32, *Vertice*, Atene, 4-6 dicembre 1983.

74. Cfr. Ministero degli Affari Esteri, *Politica mediterranea della Comunità allargata. Elementi di intervento*, s.d., *ivi*, busta 364, fasc. 41, *Consiglio Esteri CEE*, Lussemburgo, 18-19 giugno 1984.

75. Cfr. *Negoziato adesione Spagna alla CEE. Settore vitinicolo, Elementi di intervento*, *ivi*, busta 365, fasc. 44, *Consiglio Esteri CEE*, Bruxelles, 23-24 luglio 1984.

infruttuoso, dichiarava la necessità di un salto qualitativo nei negoziati: «nonostante la mole incombente di tecnicismi, bisogna recuperare e far valere il senso politico dell'adesione dei Paesi iberici alla CEE»<sup>76</sup>.

Questo ragionamento venne ripreso dai documenti ufficiali del ministero degli Esteri nei mesi successivi, in vista del nuovo semestre italiano di presidenza del Consiglio europeo. In una nota significativamente intitolata *Politica Mediterranea della Comunità allargata*, si può infatti leggere: «Riteniamo che l'adesione di Spagna e Portogallo debba rappresentare occasione per il rafforzamento delle relazioni con questi Paesi, ed intendiamo adoperarci in questo senso nel prossimo semestre»<sup>77</sup>. Questa Nota rappresenta una sorta di dichiarazione programmatica sull'impegno che avrebbe profuso il governo italiano nei mesi a venire in merito all'allargamento. Su questo terreno — concludeva la nota — sarebbe probabilmente stato possibile trovare punti d'incontro con Francia e Grecia, mentre era facilmente ipotizzabile la contrarietà dei Paesi nordici.

Su questo tema, anche se nell'ambito di un discorso più articolato, nel dicembre 1977 la Farnesina elaborava *Le priorità della Presidenza italiana*. Nel documento si affermava, in maniera chiara, in che:

Gli ultimi sviluppi della vita comunitaria — dal Consiglio europeo di Dublino alla decisione assunta dal Parlamento europeo di respingere il bilancio 1985 — imporranno alla Presidenza la necessità di concentrare i suoi sforzi sul sollecito superamento delle difficoltà che tuttora sussistono alla realizzazione di due obiettivi prioritari quali la conclusione dei negoziati d'adesione, in tempo utile affinché l'ampliamento possa essere reso effettivo a partire dal 1° gennaio 1986, e la messa in opera delle decisioni del Consiglio europeo di Fontainebleau in materia di aumento delle risorse proprie, correzione degli squilibri di bilancio e disciplina di bilancio, nel cui contesto dovrà essere individuata una soluzione adeguata per il bilancio 1985, nella consapevolezza che si tratta di un anno di transizione condizionato dall'esaurimento delle attuali risorse proprie<sup>78</sup>.

Questi punti vennero ripresi da Andreotti nel discorso pronunciato a Strasburgo il 16 gennaio 1985, un discorso di ben settanta cartelle, che sarebbe stato più volte interrotto dagli applausi dei parlamentari. I commentatori apprezzarono molto la sua capacità di analisi della situazione, la profonda conoscenza dei problemi comunitari, ma anche il realismo, i toni pacati, l'elogio della politica dei piccoli passi. Secondo Arrigo Levi, analista politico de "La Stampa", il discorso di Andreotti conteneva in particolare:

76. A. Foresi, *Forse per la Comunità europea c'è in vista qualche schiarita*, "Il Tempo", 19 settembre 1984.

77. Cfr. AGA, Serie Europa, busta 366, fasc. 53, *Consiglio dei ministri degli Affari Esteri europei*, Bruxelles, 17-18 dicembre 1984.

78. Cfr. *ivi*, fasc. 54, *Visita a Roma del Presidente del Parlamento europeo, Pierre Pfimlin*, 19-20 dicembre 1984.

due impegni che si iscrivono in un più vasto e lungimirante disegno di governo europeo. Questi sono la promessa di non tralasciare sforzi per far sì che i Paesi membri arrivino alla fine del semestre con la convocazione di una conferenza intergovernativa che elabori un nuovo trattato di Unione europea; e l'impegno di portare entro giugno a conclusione i negoziati sull'allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo<sup>79</sup>.

Nell'agenda della Presidenza italiana vi era il progetto di chiudere entro il mese di marzo il trattato di adesione in modo da poter dedicare nei mesi successivi tutte le energie alla questione delle riforme istituzionali. Onde smussare le ultime divergenze, Andreotti procedette a una serie di incontri che risultarono estremamente proficui. La laurea *honoris causa* consegnata al Presidente della Repubblica italiana Sandro Pertini dall'Università Complutense il 28 gennaio 1985 può essere letta anche come una sorta di riconoscimento spagnolo all'impegno italiano in quest'ambito. Del resto proprio in quell'occasione Pertini avrebbe dichiarato di essere diretto a Strasburgo per andare a perorare questa causa<sup>80</sup>.

La strada era tracciata, ma era necessario vincere le ultime resistenze francesi, che in quel momento soprattutto paventavano la possibile "invasione" dei lavoratori spagnoli. Particolarmente amareggiato da questa nuova *impasse* era il vicepresidente della Commissione europea Lorenzo Natali, «che da otto anni usa[va] tutto il suo prestigio e la sua immaginazione latina per condurre felicemente in porto la trattativa»<sup>81</sup>. Per provare a sbloccare la situazione Craxi scrisse allora una lettera ai governi dei Dieci, nella quale «ricorda[va] ai suoi colleghi le difficoltà insorte proprio sulla dirittura finale e li invita[va] a fare tutto il possibile perché il Consiglio europeo di marzo [fosse] finalmente quello decisivo»<sup>82</sup>.

Seguirono nuovi incontri, inviti e raccomandazioni da parte italiana, e finalmente tra marzo e aprile furono superati gli ultimi ostacoli, anche se Madrid fu costretta a parecchi sacrifici soprattutto sulla pesca<sup>83</sup>. L'Italia esprime grande soddisfazione per un risultato importante per la Comunità e per il cui conseguimento, come abbiamo visto, si era parecchio attivata:

La conclusione positiva del negoziato rappresenta un fatto politicamente e storicamente di primaria grandezza ed importanza, che garantisce tra l'altro possibilità di rilancio della Comunità e l'ancoraggio definitivo dei due grandi Paesi

79. A. Levi, *L'Europa a metà*, "La Stampa", 17 gennaio 1985.

80. Cfr. B. Tedeschi, "Spagna al più presto nella CEE", "Il Messaggero", 29 gennaio 1985.

81. M. Malvestiti, *Tensione nella CEE per l'adesione di Madrid e Lisbona*, "La Nazione", 20 febbraio 1985.

82. Cfr. AGA, Serie Europa, busta 367, fasc. 58, *Consiglio dei ministri degli Affari Esteri europei*, Bruxelles, 18-19 febbraio 1985.

83. Cfr. Crespo MacLennan, *op. cit.*, p. 245.

iberici alle democrazie occidentali, cui sono d'altronde legati da tanti legami storici e culturali comuni, da un passato glorioso e da aspirazioni rivolte ad un ritrovato ruolo dell'Europa negli affari mondiali<sup>84</sup>.

Il Trattato di adesione sarebbe stato firmato nel Palazzo reale di Madrid il 12 giugno 1985. In tale occasione Andreotti, in rappresentanza del Consiglio, sottolineò con un certo orgoglio che il Trattato rappresentava un momento di rilancio per l'intero processo di costruzione europea.

### *Conclusioni*

Di questa vicenda si è persa memoria non solo tra gli studiosi, che l'hanno praticamente ignorata, ma anche nella classe dirigente e nell'opinione pubblica sia italiana sia spagnola. Ne costituisce un'indiretta conferma la scarsa sintonia dei due Paesi all'interno delle istituzioni europee, nonostante l'evidente interesse a portare avanti sul piano geopolitico una posizione comune in ambito mediterraneo e, sul piano economico e sociale, a sostenere una linea alternativa a quella del rigore dei conti imposta dalla Germania, e in particolare dalla Bundesbank, a partire dal Trattato di Maastricht e soprattutto dalla definizione del Patto di Stabilità, formalizzato dal Consiglio europeo di Dublino nel dicembre 1996<sup>85</sup>.

Del resto, già negli anni Novanta l'ex presidente del Consiglio nonché futuro presidente della Commissione europea, Romano Prodi, aveva lamentato le difficoltà, non solo da parte dell'Italia e della Spagna, ma più in generale da parte di tutti i Paesi mediterranei della UE, a elaborare una strategia politica unitaria. Per questa ragione, non senza qualche amarezza, egli aveva in più di un'occasione ricordato che «l'Europa è figlia della cultura latina e della cultura germanica» e «che senza queste due tradizioni l'Europa non sarebbe quello che è». Era infatti evidente nelle sue parole la preoccupazione per il prevaricare della seconda sulla prima, con rischi crescenti in vista dell'allargamento a est, che avrebbe inevitabilmente implicato un'apertura verso la grande tradizione politico-culturale slava. Secondo Prodi sarebbe stato perciò necessario, in quel frangente, riaffermare con forza che «nulla della nostra comune identità [si sarebbe] perduto e che tutto [avrebbe potuto] invece coesistere in una sintesi più alta»<sup>86</sup>.

In realtà, agli inizi della sua avventura comunitaria, la politica europea della Spagna — ci riferiamo in particolare ai governi guidati da Felipe

84. *Elementi sulla conclusione dei negoziati di adesione con Spagna e Portogallo*, in AGA, Serie Europa, busta 367, fasc. 62, Strasburgo, 8 maggio 1985.

85. Cfr. G. Mammarella e P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 274.

86. R. Prodi, *Un'idea di Europa*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 41-42.

González — aveva mostrato una convergenza di fondo con quella italiana, in virtù della volontà di procedere sulla strada dell'integrazione economica e politica in aperto contrasto con la Gran Bretagna di Margaret Thatcher, la Grecia di Andreas Papandreu e la Danimarca di Poul Schlüter<sup>87</sup>. Anche la battaglia di González per l'incremento del bilancio comunitario e della quota in esso riservata ai fondi strutturali, nella prospettiva della creazione di un'Europa sociale più solidale, aveva sostanzialmente incontrato il sostegno di Roma.

Tuttavia, si era trattato solo di una breve parentesi, dato che la vittoria del *Partido popular* alle elezioni politiche del marzo 1996, e la formazione di un esecutivo guidato da José María Aznar, aveva determinato il repentino passaggio in politica estera da una posizione chiaramente europeista a una posizione più marcatamente filoatlantica<sup>88</sup>. Questa nuova impostazione era emersa chiaramente già in occasione della guerra del Kosovo, anche se il suo apogeo sarebbe stato segnato dalla seconda guerra del Golfo, con il premier spagnolo fedele alleato di George W. Bush e Tony Blair nel conflitto contro Saddam Hussein. All'interno dell'Unione europea la Spagna frattanto aveva rispolverato il vecchio progetto gollista dell'Europa delle nazioni, in aperta polemica con il fronte federalista<sup>89</sup>.

Viceversa, in quello stesso periodo, l'Italia dei governi di centro-sinistra, guidati da Romano Prodi prima e da Massimo D'Alema poi, aveva ripreso la tradizionale linea europeista dopo le incertezze del primo governo Berlusconi, varando quelle misure economiche che avrebbero consentito al nostro Paese di rispondere ai parametri di Maastricht e quindi di poter entrare nell'Eurozona<sup>90</sup>. Di conseguenza in quegli anni i due Paesi non mostrarono particolari convergenze né nei Consigli europei né in altri incontri al vertice: proprio sul tema cruciale della flessibilità nell'applicazione dei criteri stabiliti per l'accesso alla terza fase dell'unione economica e monetaria, si verificò ad esempio uno scontro fra i due esecutivi, schierati su fronti opposti. Analoga situazione si sarebbe verificata in occasione della proposta del premier francese Lionel Jospin relativa a un piano europeo per l'occupazione, proposta paradossalmente osteggiata da Aznar perché finanziabile solo attraverso un aumento della pressione fiscale.

Le distanze sarebbero ulteriormente cresciute agli inizi del nuovo secolo, nonostante il successo della Casa della Libertà alle elezioni politiche

87. Crespo MacLennan, *op. cit.*, p. 248.

88. Cfr. C. Adagio e A. Botti, *Storia della Spagna democratica. Da Franco a Zapatero*, Milano, Bruno Mondadori, 2006, p. 120. Sulla storia e sui programmi del PP si rinvia inoltre ad A. Bosco, *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 93-101.

89. A questo proposito si rinvia a J.M. Aznar, *España. La segunda Transición*, Madrid, Espasa Calpe, 1995.

italiane del maggio 2001 e la conseguente formazione di un governo conservatore anche a Roma. Il caso emblematico fu rappresentato dallo scontro del dicembre 2003 tra i due Paesi in merito al testo del Trattato costituzionale europeo, scritto dalla Convenzione e poi rivisto da una Conferenza intergovernativa convocata dall'Italia in qualità di presidente di turno del Consiglio europeo. In tale frangente, Spagna e Polonia contestarono infatti i passaggi relativi al nuovo sistema decisionale a maggioranza qualificata che, a loro avviso, avrebbe penalizzato i due Paesi e quindi ridimensionato il loro ruolo nella UE<sup>91</sup>. In particolare Madrid non voleva accettare che fossero rimesse in discussione alcune conquiste ottenute ad Amsterdam e Nizza, conquiste che rappresentavano per Aznar motivo di orgoglio personale e nazionale. Per tali ragioni il Consiglio non raggiunse alcun accordo nel dicembre 2003, e un'intesa poté essere faticosamente raggiunta solo nel giugno 2004, durante la presidenza di turno irlandese, dopo nuove animate sessioni della Conferenza intergovernativa.

Da parte sua l'Italia avrebbe colpevolmente fatto mancare un adeguato sostegno a José Luis Rodríguez Zapatero — primo ministro spagnolo tra l'aprile del 2004 e il dicembre 2011, avendo vinto i socialisti le elezioni politiche del 2004 e quelle del 2008 — nel momento in cui questi aveva provato a mettere in discussione i dogmi neoliberalisti imposti dalle politiche di *austerità*, secondo un copione che si sarebbe riproposto in maniera assai più drammatica alcuni anni dopo con la Grecia di Alexis Tsipras. Per uno strano paradosso i due Paesi si erano infatti trovati nel 2010-2011 ad affrontare una simile emergenza economica e finanziaria (aumento del debito pubblico e soprattutto dello *spread*), ma non avevano fatto fronte comune; anzi, i due governi avevano cercato di evidenziare come le due situazioni fossero radicalmente diverse, così come le misure proposte dai due esecutivi per superare la crisi.

Sullo sfondo rimaneva naturalmente il fallimento di quelle politiche mediterranee per le quali la Spagna si era assiduamente impegnata sin dalla conferenza di Barcellona del novembre 1995, e che nelle intenzioni dei promotori avrebbero dovuto rappresentare uno dei momenti qualificanti della strategia di partenariato euromediterraneo della UE. Solo in questo modo i Paesi del Sud Europa avrebbero potuto sviluppare una proficua collaborazione, riequilibrando il baricentro politico della UE e fornendo risposta ai problemi di un'area che, anno dopo anno — tra guerre civili, radicalismo islamista e miseria — ha assunto caratteri sempre più drammatici.

90. Cfr. Varsori, *op. cit.*, pp. 375-389.

91. Cfr. M. Marozzi, *Europa: Aznar contro l'Italia*, "La Repubblica", 10 dicembre 2003. Va aggiunto che Italia e Spagna condussero in quei mesi una battaglia comune per cercare di evidenziare, nel preambolo della Costituzione, le radici cristiane dell'Unione europea, in aperta polemica con Belgio e Francia che guidavano il fronte laico.