

**Nessuna occasione mancata:
il Regno Unito e il “rilancio dell’Europa” del 1955**
di Margherita Capannoli

Abstract: The article examines the reasons behind Britain’s non-participation in the “relaunch of Europe” following the Messina Conference (1955), challenging the *missed opportunity* narrative. It aims to highlight how the British decision not to take part in the European integration process, far from being the result of shortsightedness or a lack of interest, reflected deliberate assessments deeply rooted in the political, strategic, and economic priorities of the period.

Keywords: United Kingdom; European Economic Community (EEC); European Integration Process; European Relaunch; British Foreign Policy

Introduzione

Questo contributo esamina l’atteggiamento del Regno Unito nei confronti del processo di integrazione europea a metà degli anni Cinquanta, con particolare attenzione riguardo alle motivazioni che spinsero Londra a non aderire al «rilancio dell’Europa» promosso dai Sei della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA) in occasione della Conferenza di Messina del giugno 1955. Distanziandosi dall’interpretazione storiografica che rappresenta il Regno Unito come *awkward partner* dell’integrazione, l’articolo si propone di problematizzare la lettura della mancata partecipazione britannica al «rilancio» quale «missed opportunity». Attraverso un’analisi del contesto politico, economico e strategico in cui il governo britannico si trovava ad operare – analisi che prenderà in considerazione tanto i fattori materiali quanto le dimensioni percettive, sul piano domestico e internazionale – si intende restituire complessità alle

dinamiche che plasmarono la posizione del Regno Unito in quella fase cruciale del processo di integrazione europea.

Una parte consistente di letteratura ha spesso etichettato il Regno Unito come un «awkward partner», in ragione del suo discostamento rispetto alle scelte di politica europea portate avanti dalle potenze continentali. La cosiddetta «awkward partner narrative» ha alimentato l'immagine di un Regno Unito quale partner "strano", distante, riluttante a partecipare al processo di integrazione europea. Questa interpretazione pone l'accento sulla scarsa volontà britannica di aderire alla causa dell'Europa integrata e suggerisce, in alcuni frangenti, l'esistenza di un reale atteggiamento di antagonismo nei confronti dei progetti di integrazione promossi dagli altri paesi europei¹. Tra gli studiosi che hanno sposato questa linea interpretativa, è comune la tendenza a leggere la scelta britannica di non partecipare al rilancio dell'Europa con lo stesso approccio e le stesse priorità degli altri attori continentali come un'occasione mancata². La rappresentazione di questa «missed opportunity» è spesso veicolata attraverso immagini legate ai mezzi di trasporto: si parla di una «missed boat» o di un «missed bus», metafore che suggeriscono come il Regno Unito si sia fatto sfuggire l'occasione – vitale – di partecipare alla creazione di un'Europa unita fin dalle origini. L'obiettivo di questo contributo è, al contrario, evidenziare come una diversa interpretazione storiografica abbia permesso di restituire un quadro più sfumato e articolato dell'atteggiamento britannico in quella fase. Affermatasi negli anni Novanta, anche in risposta alla lettura precedente, questa prospettiva alternativa ha posto una maggiore attenzione sulla necessità di storicizzare le condizioni del Regno Unito nel secondo dopoguerra, contribuendo a mettere in discussione l'idea dell'occasione mancata³. Partendo da questa seconda interpretazione, l'articolo tenta di ricostruire il contesto britannico così com'era strutturato all'epoca, sostenendo la tesi che le decisioni prese dal Regno Unito nei confronti del processo di integrazione europea non possano essere considerate

¹ Per una panoramica sulle origini della *awkward partner narrative*, si veda N.P. Ludlow, *The Historical Roots of the 'Awkward Partner' Narrative* in «Contemporary European History», XXVIII (2019) 1, pp. 35–38.

² Si veda, in particolare, S. George, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford University Press, Oxford 1990. Fra gli altri, anche A. Deighton, *Missing the boat: Britain and Europe 1945–61*, in «Contemporary British History», III (1990) 3, pp. 15–17; J.W. Young, «The Parting of the Ways»? Britain, the Messina Conference and the Spaak Committee, June–December 1955, in M. Dockrill, J.W. Young (eds.), *British Foreign Policy, 1945–56*, Palgrave Macmillan, London 1989, pp. 197–224. Sebbene questi contributi offrano ricostruzioni rilevanti per inquadrare il contesto britannico, essi finiscono per interpretare la scelta del Regno Unito come una *missed opportunity*, sottolineando più la rinuncia che la logica della decisione.

³ Su tutti, si rimanda a W. Kaiser, *Using Europe, Abusing Europeans. Britain and European Integration, 1945–63*, Macmillan Press Ltd, London 1999.

sbagliate per il solo fatto di essersi discostate dal percorso portato avanti dai Sei. Quella di non partecipare al «rilancio dell'Europa» avviato nel 1955 emerge, in questa chiave di lettura, come una scelta razionale e comprensibile dei decisori politici britannici. Sebbene a posteriori sia stata considerata poco lungimirante, fu comunque una decisione consapevole, radicata nel quadro politico e strategico dell'epoca.

Il contesto britannico: i «tre cerchi» e l'approccio verso l'integrazione europea

Per comprendere appieno la complessità delle scelte britanniche in merito al processo di integrazione europea, risulta fondamentale partire dal contesto in cui si trovava il Regno Unito al termine del secondo conflitto mondiale. I costi della guerra erano stati molto alti sotto ogni punto di vista: economico, militare, umano. Le condizioni di vita erano peggiorate sensibilmente, l'industria necessitava di una sostanziale riconversione e gli scambi commerciali – storicamente floridi – erano messi a repentaglio dall'emergente predominio economico degli Stati Uniti. Numerose crisi economiche investirono il paese, conducendo addirittura ad una svalutazione della sterlina nel settembre del 1949⁴. Ma nonostante i sei anni di conflitto lo avessero messo a dura prova, il Regno Unito rimaneva una potenza mondiale. Almeno fino alla metà degli anni Cinquanta esso mantenne la sua posizione di principale potenza militare ed economica dell'Europa occidentale. A conferma di questo status, nel 1944 il politologo statunitense William Fox lo includeva, insieme agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica, nella sua definizione di *superpower*: uno Stato dotato di grande potere e capace di proiettarlo su scala globale⁵. A proposito di questo, è cruciale tenere a mente che il Regno Unito fu l'unica grande potenza europea a non essere stata sconfitta nella Seconda guerra mondiale. A differenza degli altri paesi continentali (poi protagonisti del processo di integrazione), i britannici non fecero esperienza diretta di regimi autoritari – e neanche, di conseguenza, di movimenti di resistenza – né di invasioni sul proprio territorio. Sul piano interno, il nuovo governo laburista guidato da Clement Attlee, formatosi in seguito alle elezioni del 1945 (nelle quali i *labour* ottennero un sorprendente 48% dei voti), avviò non senza difficoltà un ambizioso programma di riforme. Il programma comprendeva importanti nazionalizzazioni, la creazione del Servizio sanitario nazionale e l'adozione di un insieme di politiche sociali che avrebbero garantito

⁴ Cfr. D. Reynolds (ed.), *The Origins of the Cold War in Europe: International Perspectives*, Yale University Press, New Haven 1994; J.W. Young, *Cold War Europe 1945-1991. A Political History*, Hodder Education Publishers, London 1996.

⁵ William Fox citato in D. Reynolds (ed.), *The Origins of the Cold War in Europe*, cit., p. 7.

al paese il sistema di welfare sociale più avanzato di tutta Europa⁶. Sul piano internazionale, il governo britannico sembrava essere consapevole delle difficoltà che il paese avrebbe dovuto affrontare, ma si percepiva ancora – legittimamente, sotto molti aspetti – come una grande potenza. L’obiettivo di rimanere tale e preservare il proprio ruolo globale di rilievo diventò quindi prioritario per Attlee e i suoi ministri.

Una rappresentazione efficace delle coordinate entro cui si muoveva la politica estera britannica nel secondo dopoguerra è offerta dalla teoria dei «tre cerchi», proposta da Winston Churchill nel suo famoso discorso alla conferenza del Partito Conservatore dell’ottobre 1948. Secondo questa visione, il Regno Unito si sarebbe trovato al centro di tre cerchi concentrici: il Commonwealth e l’Impero, gli Stati Uniti (*English-speaking world*), e l’Europa:

The first circle for us is naturally the British Commonwealth and Empire, with all that that comprises. Then there is also the English-speaking world in which we, Canada, and the other British Dominions and the United States play so important a part. And finally there is United Europe. These three majestic circles are co-existent and if they are linked together there is no force or combination which could overthrow them or even challenge them.

Now if you think of the three inter-linked circles you will see that we are the only country which has a great part in every one of them. We stand, in fact, at the very point of junction, and here in this Island at the center of the seaways and perhaps of the airways also, we have the opportunity of joining them all together. If we rise to the occasion in the years that are to come it may be found that once again, we hold the key to opening a safe and happy future to humanity, and will gain for ourselves gratitude and fame⁷.

I «cerchi» non venivano presentati in ordine di importanza, ma era evidente come i primi due, il Commonwealth e l’Impero e la *special relationship* che il paese aveva con gli Stati Uniti, fossero percepiti come quelli più rilevanti. Il discorso di Churchill rappresentava una concezione ampiamente condivisa nel panorama politico britannico, ovvero la convinzione dell’unicità della posizione del Regno Unito nel mondo, quale unica potenza in grado di svolgere un ruolo di primo piano contemporaneamente nel Commonwealth, nella sfera americana e in quella europea: l’unico punto di intersezione tra queste tre dimensioni⁸.

Questa percezione di unicità e superiorità contribuì a rafforzare – e in parte a giustificare – l’idea che il Regno Unito continuasse a comportarsi come una grande potenza, trovando sostegno trasversale a livello politico, tanto nei ranghi conservatori quanto tra quelli laburisti. Un pamphlet del Partito Laburista del

⁶ J.W. Young, *Cold War Europe 1945-1991*, cit., pp. 124-126.

⁷ Winston Churchill citato in M. Harvey, *Perspectives on the UK’s Place in the World*, in «Europe Programme Paper», n. 1, Chatham House, London 2011.

⁸ Cfr. A. Deighton, *Britain and the Three Interlocking Circles*, in A. Varsori (ed.), *Europe 1945-1990s. The End of an Era?*, Macmillan Press Ltd, London 1995, pp. 155-169.

1947, *Cards on the Table*, presentava infatti un'interpretazione simile delle responsabilità globali in seno al Regno Unito:

[...] Our dependence on overseas trade makes us a world power by necessity, and we will remain as much part of the Atlantic as of the European community. Our interests are too widespread, as our principles are too international, for us to restrict ourselves to the idea of regional blocs, however constructed⁹.

Nella politica estera britannica si riscontrava, da una parte, ancora una forte relazione con il Commonwealth/Impero e, dall'altra, la *special relationship* con gli Stati Uniti. Il primo era un legame fra madrepatria ed ex colonie composto da elementi di varia natura, tutti rilevanti: i dominions avevano combattuto a fianco dei britannici durante la guerra; molti cittadini del Regno Unito avevano legami familiari in quei territori; dal punto di vista economico, il peso era notevole, considerato che circa la metà delle esportazioni britanniche era diretta proprio verso l'area del Commonwealth¹⁰. Il secondo era a tutti gli effetti un rapporto privilegiato: una *special relationship* costruita nel tempo, pur con inevitabili alti e bassi, ma solida e riconosciuta da ambo le parti. Alla fine della guerra, Londra era consapevole di non essere più sullo stesso piano di Washington e di aver assunto il ruolo di *junior partner*¹¹. Tuttavia, l'idea di rimanere un interlocutore privilegiato degli Stati Uniti – e di rappresentare, almeno in parte, il punto di contatto di questi ultimi con l'Europa continentale – restava un'assoluta priorità per la politica estera britannica¹².

Sebbene possa risultare fuorviante, questa percezione di unicità della potenza britannica affonda le proprie radici in elementi concreti. Infatti, per quanto il Regno Unito condividesse alcune affinità con gli altri paesi europei, «nel

⁹ Labour Party of Great Britain, *Cards on the table: an interpretation of Labour's foreign policy, 1947*, citato anche in A. Varsori, "Is Britain part of Europe? The Myth of British 'Difference'" in C. Buffet, B. Heuser (a cura di), *Haunted by history: Myths in international relations*, Berghahn Books, Oxford-New York 1998, pp. 135-156.

¹⁰ W. Kaiser, *Using Europe, Abusing Europeans. Britain and European Integration, 1945–63*, cit., pp. 2-5.

¹¹ Per una panoramica sulla *special relationship* anglo-americana si veda, tra gli altri, C. J. Bartlett, *The Special Relationship: A Political History of Anglo-American Relations Since 1945 (Postwar World)*, Addison-Wesley Longman Ltd, London 1992; A. Dobson, *Anglo-American Relations in the Twentieth Century: The Policy and Diplomacy of Friendly Superpowers*, Routledge, Routledge 1995; J. Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After*, Palgrave Macmillan, London 2001; D. Reynolds, *The Origins of the Cold War: The European Dimension, 1944–1951* in «The Historical Journal», vol. 28, n. 2, 1985, pp. 497–515.

¹² Nel contesto post-bellico, il Regno Unito veniva considerato l'alleato più importante in Europa occidentale da parte degli Stati Uniti, cfr. B.J.C. McKercher, *Britain, America, and the Special Relationship since 1941*, Routledge, London 2017.

resto dell'Europa l'abitudine a pensarsi in termini globali non si era mai sviluppata alla stessa maniera, perché nessuna potenza continentale era mai riuscita a raggiungere lo status egemonico conosciuto dal Regno Unito»¹³. Inoltre, come ragionevolmente osservato da Miriam Camps, «sarebbe stato quasi irrealisticamente lungimirante per qualsiasi governo britannico nell'immediato dopoguerra rendersi pienamente conto degli spostamenti di potere relativo che un decennio più tardi sarebbero diventati evidenti»¹⁴. Questa impostazione, comprensibile alla luce della posizione internazionale del Regno Unito, ha contribuito a definire le scelte di politica estera riguardanti l'Europa. Le parole dell'ex diplomatico britannico Reginald Hibbert la riassumono in maniera chiara:

We took it for granted that Britain was a world power, entitled to a seat at all the top tables. Europe was not then a top table. In so far as it might eventually be a candidate to become a top table, it would be natural for Britain to belong to it. But first it would have to qualify¹⁵.

È dunque in questo quadro internazionale che va letta la politica europea del Regno Unito di quegli anni. Non sarebbe corretto sostenere che Londra fosse contraria alla nascente integrazione europea o ne fosse disinteressata¹⁶. Era piuttosto una questione di priorità: nella gerarchia dei «tre cerchi», l'Europa non era al primo posto (bensì al terzo) e soprattutto, l'idea di «unità» che si stava venendo a creare sul continente – ovvero un'integrazione basata su un principio sovranazionale – «did not fit with Britain's main objectives at that time»¹⁷. Sul piano economico, un'integrazione di questo tipo non era conveniente per diverse

¹³ S. George, *Britain and European Integration Since 1945 (Making Contemporary Britain)*, Wiley-Blackwell, Hoboken 1992, pp. 34-35. Traduzione dell'autrice.

¹⁴ M. Camps, *Missing the boat at Messina and other times?*, in B. Brivati, H. Jones (eds.), *From Reconstruction to Integration: Britain and Europe Since 1945*, Leicester University Press, Leicester 1993, pp. 134-143, qui p. 135. Traduzione dell'autrice.

¹⁵ R. Hibbert, *Britain in Search of a Role, 1957-73; a Role in Europe, European Integration and Britain: A Witness Account*, in B. Brivati, H. Jones (eds.), *From Reconstruction to Integration*, cit., pp. 114-122, qui pp. 114-115.

¹⁶ In realtà, subito dopo la guerra il paese si mostrò interessato alla cooperazione continentale: ad esempio, sul piano economico, promuovendo il coordinamento europeo per gli aiuti del piano Marshall e l'istituzione dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE); sul piano della sicurezza e della difesa, tramite la creazione del Patto di Bruxelles del 1948; sul piano culturale, contribuendo alla nascita del Consiglio d'Europa. Il paese prediligeva, però, un approccio esclusivamente intergovernativo. Per una panoramica sulla ricostruzione europea del dopoguerra si rimanda a A.S. Milward, *The reconstruction of Western Europe 1945-1951*, Routledge, London 1984. Fra gli altri, anche W.I. Hitchcock, *The Marshall Plan and the creation of the West*, in M.P. Leffler, O.A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, vol. I, *Origins*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, pp. 154-174; T. Judt, *Postwar – A History of Europe since 1945*, The Penguin Press, London 2008.

¹⁷ J. Ellison, *Britain and Europe*, in P. Addison, H. Jones (eds.), *A Companion to Contemporary Britain 1939-2000*, Wiley-Blackwell, Hoboken 2008, pp. 519-538.

ragioni. Solo poco meno di un quarto del commercio estero britannico coinvolgeva il territorio continentale; il paese non voleva abbandonare i vantaggi che il regime preferenziale con il Commonwealth gli garantiva e a cui un blocco commerciale con l'Europa avrebbe quasi certamente messo fine; agli occhi di Londra, poi, la cooperazione in Europa sembrava molto difficile da organizzare, in quanto le economie degli stati europei erano di tipo concorrenziale, non complementare, e soprattutto erano tutte indebitate nei confronti degli Stati Uniti¹⁸. È inoltre fondamentale ricordare che pur vedendo favorevolmente il processo di integrazione europea – in quanto potenziale rafforzamento e protezione rispetto alla minaccia sovietica – il Regno Unito era molto meno sensibile rispetto al “problema tedesco”, ovvero come reintegrare la Repubblica Federale Tedesca nel sistema dell'Europa occidentale. Quello che per i Sei costituiva uno dei principali motori del processo d'integrazione, nella prospettiva britannica acquistava importanza solo in funzione di una riconciliazione tra Francia e Germania occidentale e, più in generale, del consolidamento del blocco occidentale. In quest'ottica, anche la rilevanza attribuita all'integrazione europea era soprattutto strumentale alla stabilizzazione dei rapporti franco-tedeschi: «[British] real but limited interest in integration was mainly diplomatic, as a framework for Franco-German rapprochement»¹⁹.

Questo interesse, reale ma limitato, veniva ulteriormente chiarificato dal concetto di *limited liability*, emerso nel gennaio del 1949 al termine di una riunione tra Foreign Office, ministero del Tesoro e altri ufficiali:

Our policy should be to assist Europe to recover as far as we can [...] But the concept must be one of limited liability. In no circumstances must we assist them beyond the point at which the assistance leaves us too weak to be a worthwhile ally for U.S.A. if Europe collapses – i.e. beyond the point at which our own viability was impaired²⁰.

Il concetto di *limited liability* è cruciale, poiché rappresenta essenzialmente l'approccio che il paese scelse di adottare nei confronti dell'integrazione europea per circa un decennio. Da una parte, il Regno Unito era convinto della debolezza delle potenze continentali e riteneva poco probabile che qualcuna di esse volesse legare il proprio destino a quello del continente europeo senza la partecipazione britannica²¹. Dall'altra, il paese era certo di poter andare avanti senza l'Europa,

¹⁸ J.W. Young, *Cold War Europe, 1945–1991*, cit., pp. 44-45.

¹⁹ D. Reynolds, *Britannia Overruled: British Policy and World Power in the Twentieth Century*, Longman Pub Group, Harlow 1991, pp. 192-193.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ In alcuni documenti ufficiali si affermava «without British participation, it is doubtful whether any of the small countries in Europe would link its future to that of the continent as a whole». Labour Party of Great Britain, *Feet on Ground. A Study of Western Union, 1948*, p. 22, citato anche in A. Varsori, *Is Britain part of Europe? The Myth of British 'Difference'*, cit., p. 143.

appoggiandosi sui cerchi della *special relationship* e del Commonwealth, in quanto:

Britain is not just a small crowded island off the Western coast of continental Europe. [It] is the nerve centre of a worldwide Commonwealth which extends into every continent. In every respect except distance we in Britain are closer to our kinsmen in Australia and New Zealand on the far side of the world than we are to Europe²².

Tra il 1949 e il 1950, il Regno Unito decise di allontanarsi politicamente, economicamente e strategicamente dai progetti di integrazione continentale. Questa distanza rifletteva anche la costante costruzione del “mito” della differenza britannica, intesa come una forma di superiorità politica rispetto alle controparti europee, fondata su dei fattori – reali e percepiti – che caratterizzavano il Regno Unito di quegli anni: un sistema politico efficiente, un “destino” imperiale e globale, un ruolo da grande potenza. Questi fattori, definiti da Antonio Varsori come «functions of the past», probabilmente impedirono ai *policy-makers* britannici di vedere lucidamente le proposte di integrazione continentale, ma evidenziano ancora una volta la percezione che il Regno Unito aveva della propria potenza e il contesto nel quale le decisioni di politica estera venivano prese.

Il Regno Unito e il «rilancio dell'Europa»

Negli anni che precedettero la Conferenza di Messina (giugno 1955), il Regno Unito rimase ai margini del processo di integrazione. In realtà, alla vigilia della Conferenza, questo approccio di cooperazione limitata ed esclusivamente intergovernativa verso l'Europa sembrava essere efficace. Una volta creata la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) fra il 1951 e il 1952, alla quale i britannici non parteciparono, il Regno Unito si era premurato di firmare un accordo di associazione con la nuova Comunità e di mantenere rapporti soddisfacenti con i Sei paesi che ne facevano parte²³. Il riarmo tedesco, il problema più impellente dopo lo scoppio della Guerra di Corea nel giugno 1950, era stato ottenuto attraverso la creazione dell'Unione Europea Occidentale (UEO), sotto

²² Labour Party of Great Britain, *European Unity. A Statement by the National Executive Committee of the British Labour Party*, 1950, p. 4, citato anche in A. Varsori, *Is Britain part of Europe? The Myth of British 'Difference'*, cit., pp. 144-145.

²³ Il governo Attlee aveva istituito una commissione ad hoc a seguito della Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, per esplorare una possibile partecipazione nella CECA. Tuttavia, lo scoppio della Guerra di Corea scavalcò l'interesse britannico per la nuova Comunità. Il governo britannico sentì di non potersi concentrare ulteriormente sulla CECA in quanto era già impegnato e preoccupato «with what it saw as a far more urgent and (at that time) important and dangerous problem». E. Barker, *The British between the Superpowers, 1945-50*, Macmillan, London 1983, p. 203.

l'ombrello della NATO, e non attraverso la proposta di un esercito europeo integrato e la creazione di una Comunità Europea di Difesa (CED)²⁴. Il fallimento della CED nell'estate del 1954 – con la quale il Regno Unito aveva comunque già negoziato un accordo di associazione – sembrava inoltre aver segnato la fine dell'approccio sovranazionale al processo di integrazione. Come notato da Wolfram Kaiser, alla fine del 1954 un'Europa intergovernativa guidata da Londra sembrava sicura²⁵.

Dunque, quando il Regno Unito fu invitato – in quanto membro dell'UEO e paese associato con la CECA – a far parte del gruppo di lavoro guidato da Paul-Henri Spaak (il Comitato Spaak) creato in seguito alla decisione dei Sei per un rilancio dell'Europa alla Conferenza di Messina, il paese comprensibilmente faticò a vedere l'iniziativa come realistica. I britannici non credevano che le potenze continentali fossero pronte per la creazione di un mercato comune. Come la proposta della CED, anche Messina avrebbe portato ad un nulla di fatto. Vari commentatori espressero commenti dubbiosi sull'iniziativa dei Sei; fra loro, l'ambasciatore britannico a Parigi, Gladwyn Jebb, informò il Foreign Office del fatto che «no very spectacular developments are to be expected as a result of the Messina conference»²⁶. Da Roma, l'ambasciatore Ashley Clark commentava con queste parole il *communiqué* emerso al termine della conferenza:

From the general terms of this document it looks as though the Ministers had difficulty in reaching agreement on any specific action. [...] It is evident that the final communique went as far as possible to repeat the views of all the participants, without taking any decisions of principle. It will be noticed that all the questions are to be "studied", but there is no indication of how this is to be done, or by what body²⁷.

²⁴ Per una panoramica sull'approccio britannico nei confronti del riarmo tedesco, il fallimento della CED e la creazione dell'UEO si veda, tra gli altri, A. Deighton, *Britain and the Creation of Western European Union, 1954*, in Ead. (ed.), *Western European Union 1954-1997: Defence, Security, Integration*, European Interdependence Research Unit, Oxford 1997, pp. 11-28; S. Dockrill, *Britain and the Settlement of the West German Rearmament Question in 1954*, in M. Dockrill, J.W. Young (eds.), *British Foreign Policy, 1945-56*, cit., pp. 159-172; S. Wall, *Reluctant European. Britain and the European Union from 1945 to Brexit*, Oxford University Press, Oxford 2020, specialmente il capitolo *The Price of Victory: The Rocky Road to Europe, 1945-1961*, pp. 29-57.

²⁵ W. Kaiser, *Using Europe, Abusing Europeans*, cit., p. 22. Considerando il momento nel quale si trovava il processo di integrazione, il fallimento della CED e la doppia soluzione UEO/NATO per il riarmo della Germania Occidentale sembravano spianare la strada per un'Europa a guida britannica.

²⁶ Gladwyn Jebb citato in J.W. Young, *Britain and European Unity, 1945-1999*, cit., p. 41.

²⁷ Archivi Storici dell'Unione Europea (d'ora in poi ASUE), JMDS-97, FO 371/116040, Lettera dell'ambasciatore Ashley Clarke a John Coulson, Under Secretary del Foreign Office, 11 giugno 1955.

Gli europei, in effetti, sembravano abbastanza incerti. Nel documento si parlava della creazione di un'unione doganale ma senza (inizialmente) specificare se l'approccio da adottare sarebbe stato di carattere sovranazionale o intergovernativo. Poiché però il *communiqué* si asteneva dall'utilizzare il termine «sovranazionale», il Regno Unito non si sentì di poter rifiutare a prescindere l'iniziativa²⁸. Optò, quindi, per una partecipazione ai lavori del Comitato Spaak in quanto paese associato²⁹.

La rappresentanza britannica «without commitment» nel Comitato Spaak venne affidata a Russell Bretherton, funzionario e sottosegretario del Board of Trade, non ad un ministro. Nel Regno Unito, parallelamente, venne istituita la Mutual Aid Committee (MAC), una commissione interdipartimentale con il compito di valutare i vantaggi e gli svantaggi della partecipazione ad un'unione doganale³⁰. Il ministero del Tesoro constatava addirittura la possibilità che una partecipazione britannica ai lavori del Comitato potesse avere esito positivo:

We cannot stop the six countries from doing what they want, but if we accept their invitation we can seek to ensure that their actions are as little prejudicial to our interests as possible. And it may be possible to guide their thoughts towards suggestions for forms of co-operation in which we would be willing to join³¹.

Nonostante la possibilità di prendere parte al processo decisionale fosse interpretata positivamente, è interessante notare come, in realtà, in un primo report del MAC del 28 giugno 1955 – scritto secondo le indicazioni del ministero del Tesoro – si concludesse già che il Regno Unito non sarebbe entrato a far parte di nessun mercato comune. La decisione rimase quella di partecipare ai lavori del Comitato Spaak, desiderando evitare accuse di antagonismo verso le iniziative europee; tuttavia, la prospettiva di una membership concreta apparve praticamente da subito fuori discussione³².

²⁸ Al contrario, il 9 giugno 1955 dall'ambasciata belga arrivava la conferma che fra i Sei non c'era più alcuna idea «of further supranational action» e che «any arrangements would be intergovernmental». La comunicazione del capo del Mutual Aid Department Alan J. Edden a John Coulson è in ASUE, JMDS-97, FO 371/116039, *Record of Conversation*, 9 giugno 1955.

²⁹ J.W. Young, *'The Parting of the Ways'? Britain, the Messina Conference and the Spaak Committee, June-December 1955*, cit., pp. 200-201.

³⁰ Per una panoramica sull'organizzazione di Whitehall per la cooperazione economica europea nel 1955, si veda S. Burgess, G. Edwards, *The Six Plus One: British Policy-Making and the Question of European Economic Integration, 1955*, in «International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), LXIV (1998) 3, pp. 393-413.

³¹ Nota del ministero del Tesoro citata in D. Reynolds, *Britannia Overruled: British Policy and World Power in the Twentieth Century*, cit., p. 197.

³² J.W. Young, *'The Parting of the Ways'? Britain, the Messina Conference and the Spaak Committee, June-December 1955*, cit., pp. 203-204. In realtà, l'impossibilità di partecipare ad ulteriori forme di integrazione proposte dalle potenze europee era già stata evidenziata nei mesi precedenti. In una

Sebbene fosse evidente che i britannici non erano interessati ad una *full membership*, il report finale del MAC dell'ottobre 1955 rifletteva alcuni disaccordi interni e una certa mancanza di chiarezza. Nel report venivano riportate visioni diverse: gli economisti del Ministero del Tesoro ritenevano che l'unione doganale fosse conveniente e potesse portare vantaggi a lungo termine; quelli del Board of Trade preferivano invece l'opzione di un'area di libero scambio. Alla data del report era già chiaro che i Sei preferissero un'unione doganale ad un'area di libero scambio, ma la visione del Board of Trade prevalse. In ultima istanza, il report sconsigliava la membership, considerando le conseguenze economiche dell'aderire ad un'unione doganale così imprevedibili da non poter affermare un chiaro vantaggio nella partecipazione britannica al progetto³³. Al di là di questo vantaggio poco chiaro, comunque, la parte economica del report metteva in guardia sui rischi di un'esclusione del Regno Unito da un mercato comune europeo.

Apparivano invece più significative le considerazioni politiche, formulate anche e soprattutto alla luce delle previsioni del Foreign Office (l'ufficio da sempre preposto alla gestione degli affari europei). Il Foreign Office era convinto che l'iniziativa nata a Messina sarebbe collassata non appena il Regno Unito si fosse ritirato dai piani e che, anche qualora fosse proseguita, né Francia né Repubblica Federale Tedesca avrebbero aderito al progetto di un mercato comune senza la partecipazione britannica³⁴. Nelle proprie valutazioni, il Foreign Office non sembrava particolarmente preoccupato di eventuali effetti negativi

comunicazione del settembre 1954 diretta a John Coulson, si leggeva: «We should not accept any form of words which would commit H.M. Government to working for a common market with the other Brussels Treaty Powers, even in the indefinite future». Tuttavia, si ammetteva «the right of other countries to do so, and have indeed given our blessing to the concept of the economic integration of the six, not only in the limited field of coal and steel». La comunicazione è in ASUE, JMDS-96, FO-371/111275, *U.K. Attitude Towards a Brussels Treaty Common Market*, 30 settembre 1954.

³³ W. Kaiser, *Using Europe, Abusing Europeans*, cit., pp. 30-34; S. Burgess, G. Edwards, *The Six Plus One*, cit., pp. 405-408.

³⁴ W. Kaiser, *Using Europe, Abusing Europeans*, cit., pp. 54-55. Riguardo le intenzioni francesi, un telegramma inviato da Bruxelles nell'ottobre 1955 riferiva che, in una conversazione privata avvenuta pochi giorni prima, Bernard Clappier, direttore delle relazioni economiche esterne del Ministero delle Finanze francese, aveva assicurato a Russell Bretherton che «in the French view, these, or any, proposals for a Common Market would only be implemented in practice if the United Kingdom was in some way associated with them». La comunicazione è in ASUE, JMDS-97, Telegram n. 22 of October 14, 1955. From Brussels to Foreign Office, 14 ottobre 1955. Precedenti comunicazioni da parte di Clappier sono riportate in S. Burgess, G. Edwards, *The Six Plus One*, cit., pp. 401-402. La visita di Paul-Henri Spaak a Londra nel febbraio del 1956 contribuì a rafforzare ulteriormente questa convinzione. In quella occasione, fu Spaak stesso a chiedere ai britannici di salvare il suo progetto, sottolineando come la Francia avrebbe aderito soltanto dopo aver ricevuto rassicurazioni su una «close British cooperation».

sull'economia britannica. L'attenzione era concentrata piuttosto sull'incompatibilità tra il ruolo globale del Regno Unito e una piena partecipazione al progetto di integrazione economica europea. L'incompatibilità veniva attribuita alle caratteristiche strutturali dell'economia del paese, ai rapporti con il Commonwealth e alla *special relationship* con gli Stati Uniti.

Lungi dall'essere una novità in politica estera, questa posizione riconfermava il già consolidato orientamento del Regno Unito verso l'integrazione europea. Anche volendo interpretare le considerazioni del Foreign Office come un pretesto, la realtà di fondo rimaneva tale: il governo britannico non intendeva, nella sostanza, prendere parte al processo di integrazione europea³⁵. Che l'adesione ad un mercato comune non fosse realmente presa in considerazione è indicato anche dall'assenza di un dibattito significativo, tanto a livello industriale quanto all'interno delle organizzazioni sindacali. Del resto, mancava un sostegno politico concreto da parte dei principali partiti britannici, quello Conservatore e quello Laburista³⁶.

Nel novembre 1955, in occasione di un incontro del Comitato Spaak per analizzare i progressi fatti nei mesi precedenti, Bretherton fece una dichiarazione nella quale riaffermava le posizioni britanniche rispetto alla direzione che l'Europa avrebbe dovuto prendere. Sul piano politico, il paese si diceva favorevole ad un'Europa di Stati sovrani, fortemente legata agli Stati Uniti; economicamente, pur avendo chiari gli orientamenti per la creazione di un mercato comune, il Regno Unito promuoveva l'idea di un'area di libero scambio, aperta al commercio con il resto del mondo. I Sei rimasero delusi dall'intervento britannico, ma con ogni probabilità non ne furono sorpresi. A seguito dell'episodio, il Regno Unito si ritirò dai colloqui³⁷. Nei mesi successivi l'atteggiamento britannico nei confronti del progetto di un'unione doganale si fece più ostile. Tuttavia, il governo conservatore di Anthony Eden ricevette forti sollecitazioni dall'amministrazione statunitense a rivedere le proprie posizioni. Gli americani preferivano che Londra esercitasse la propria influenza sul processo di integrazione: i britannici «had to go in there and dominate [the process] on behalf of joint British-American concerns»³⁸.

Di fatto, l'astio verso il progetto dei Sei venne meno agli inizi del 1956 e nel maggio successivo furono avviati i negoziati ufficiali per la creazione del mercato

³⁵ W. Kaiser, *Using Europe, Abusing Europeans*, cit., pp. 36-41. Questa posizione rifletteva la visione di Anthony Nutting, Minister of State presso il Foreign Office tra il 1955 e il 1956. Un'interpretazione simile, che evidenzia la continuità della politica estera britannica verso il processo di integrazione europea, è anche in S. Burgess, G. Edwards, *The Six Plus One*, cit., pp. 412-413.

³⁶ W. Kaiser, *Using Europe, Abusing Europeans*, cit., pp. 59-60.

³⁷ M. Camps, *Missing the boat at Messina and other times?*, cit., pp. 137-138.

³⁸ Richard Neustadt citato in S. George, *Britain and European Integration Since 1945*, cit., p. 43.

comune. Anche in virtù della considerazione che gli Stati Uniti avevano per il processo di integrazione e del valore che Londra attribuiva alla *special relationship*, nel luglio dello stesso anno il Regno Unito propose un'alternativa all'unione doganale, ovvero la creazione di un'area di libero scambio (aperta ai Sei e anche a tutti i paesi membri dell'OECE, l'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea). Il tentativo di dare vita ad un'area di libero scambio si rivelò da subito molto complesso, complice lo scoppio della crisi di Suez e i riposizionamenti strategici che ne conseguirono³⁹, assieme alla generale incompatibilità del piano britannico con la visione di integrazione condivisa dai Sei. All'opposto, i negoziati per il mercato comune proseguirono, conducendo alla firma dei Trattati di Roma il 25 marzo 1957 e alla creazione della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA o Euratom).

Conclusioni

Al termine di questa analisi, sembra possibile affermare che la scelta britannica di non prendere parte al «rilancio dell'Europa» non corrisponda semplicemente ad una «missed opportunity». È possibile individuare errori “tecnici” e, a posteriori, una scarsa lungimiranza (specialmente da parte del Foreign Office); ciò non toglie, però, che questa mancata partecipazione rappresentasse una decisione legittima e deliberata. Come riportato sopra, all'epoca della Conferenza di Messina, il Regno Unito aveva priorità e interessi differenti rispetto a quelli delle potenze continentali. In quel momento, mancava una volontà a livello economico e, soprattutto, politico di partecipare alla nuova Europa integrata. Il carattere sovranazionale di quest'ultima, inoltre, la rendeva intrinsecamente incompatibile con le ambizioni e i piani britannici. A proposito dell'atteggiamento del proprio paese, lo storico ed ex funzionario britannico Stephen Wall ha scritto:

[...] The post-war attitudes [...] were not just the product of misplaced vanity, though there was some of that. They were, much more, the product of a world where the UK was still an imperial power, where Germany was still perceived as a potential threat, and where hard experience had bred faith in the robustness of British political institutions and lack of faith in those on the European continent⁴⁰.

³⁹ Sulla condotta britannica durante la crisi di Suez si veda, tra gli altri, J. Pearson, *Sir Anthony Eden and the Suez Crisis. Reluctant Gamble*, Palgrave Macmillan, London 2003. Per un'analisi delle conseguenze della crisi e il riposizionamento francese, M. Vaisse, *Post-Suez France*, in Wm. R. Louis, R. Owen (a cura di), *Suez 1956: The Crisis and its Consequences*, Oxford University Press, Oxford 1991, pp. 335-340.

⁴⁰ S. Wall, *Reluctant European. Britain and the European Union from 1945 to Brexit*, cit., p. 3.

Soltanto con la crisi di Suez del 1956 il Regno Unito iniziò a prendere coscienza del concreto e progressivo declino della propria potenza – un riconoscimento che negli anni successivi avrebbe favorito un avvicinamento strategico alla CEE. Per comprendere appieno le decisioni britanniche, dunque, è imprescindibile tenere conto del contesto in cui Londra operava e della percezione che il paese aveva del proprio ruolo internazionale: pensare di scardinare i capisaldi di una politica estera a vocazione globale, che guardava all’Impero ed oltre l’Atlantico, e pretendere che ciò avvenisse per iniziativa di una classe dirigente abituata ad amministrare territori ben al di là dei confini europei, nel 1955 era tutt’altro che realistico. Infine, aderire al progetto di un’Europa integrata avrebbe rappresentato un salto nel vuoto per il Regno Unito. Come sottolineato da Wolfram Kaiser, infatti, dopo la Conferenza di Messina non tutte le strade portavano a Roma. Non era chiaro in che direzione si stesse dirigendo il *bus* guidato dagli europei, né se effettivamente stesse portando da qualche parte. In ogni caso, il Regno Unito quel bus non l’ha perso: semplicemente, non intendeva salirvi.