Malfatti, Franco Maria

M. (Roma 1927-*ivi* 1991) ha esercitato la professione di giornalista e si è dedicato fin da giovane all'azione politica, facendo parte tra il 1949 e il 1951 della corrente di Giuseppe Dossetti. Come delegato nazionale del movimento della Gioventù democratico-cristiana prese parte al Congresso di Ostia della DC del febbraio 1951, aderendo in seguito al gruppo Nuove cronache di Amintore Fanfani. Membro della Direzione centrale della DC, diresse l'Ufficio di propaganda, l'Ufficio delle attività culturali e la casa editrice 5 Lune. Fu anche anche direttore de "Il Popolo" e "La Discussione". Scrisse su alcune riviste di riferimento storico della DC, tra le quali "Per l'Azione", dei giovani, "Cronache Sociali" del gruppo dossettiano, e "Nuove Cronache" del gruppo fanfaniano. Nel 1958 per la prima volta fu eletto alla Camera dei deputati per la circoscrizione Perugia-Terni, rinnovando il proprio mandato per otto legislature, fino alle elezioni del 1987.

Tra il 1958 e il 1980 ricoprì diversi incarichi nel governo italiano. Dopo essere stato sottosegretario all'Industria e al Commercio, agli Affari esteri, al Bilancio e alla Programmazione, nel 1969 divenne ministro delle Partecipazioni statali, incarico che lasciò l'anno dopo, nel giugno 1970, per essere nominato, primo italiano a ricoprire tale ruolo, presidente della Commissione europea. La Commissione presieduta da M. entrò in carica il 2 luglio 1970, in un momento particolarmente importante nella storia della Comunità europea (v. anche Comunità economica europea), che viveva il passaggio da una Comunità a Sei a una Comunità a Dieci. M. espresse fin dall'inizio la sua ferma intenzione che la Commissione non risultasse estranea da un passaggio così rilevante. Le decisioni prese al Vertice dell'Aia del dicembre 1969, dopo l'uscita di scena di Charles de Gaulle, avevano aperto una nuova fase di sviluppo e rafforzamento dell'integrazione (v. Integrazione, teorie della;

Integrazione, metodo della). I nuovi cantieri della costruzione europea erano l'apertura dei negoziati di Adesione con quattro paesi candidati (Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Norvegia), l'inizio dei lavori di due Comitati, che portano il nome di Pierre Werner ed Étienne Davignon, incaricati di formulare proposte (v. Rapporto Werner) sulla realizzazione di un'Unione economica e monetaria e sul rafforzamento della cooperazione in materia politica (v. Cooperazione politica europea), la crescita del ruolo del Parlamento europeo attraverso nuovi poteri di bilancio (v. Bilancio dell'Unione europea). M., leader politico non di primo piano, fino a quel momento con scarsa conoscenza delle questioni europee, seppe scegliere a Bruxelles collaboratori con grande esperienza degli affari comunitari, tra i quali Renato Ruggiero come capo di gabinetto.

L'inizio degli anni Settanta vide attenuarsi nelle relazioni internazionali il bipolarismo rigido che aveva caratterizzato il periodo iniziale della Guerra fredda, per muoversi verso un multipolarismo che esigeva una presenza europea che sarebbe stata più autorevole quanto più unitaria. Assumendo le sue funzioni di Presidente della Commissione europea, M. riteneva fondamentale superare il settorialismo della Comunità davanti ai principali appuntamenti sulla scena internazionale: il negoziato multilaterale nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (GATT) sulle relazioni commerciali nel 1973, la riforma del sistema monetario internazionale, la ridefinizione globale dei rapporti dell'Europa ampliata con gli Stati Uniti, inclusa una nuova distribuzione delle responsabilità in materia di difesa. Preoccupavano le tensioni transatlantiche, soprattutto in materia commerciale, che scaturivano dai timori statunitensi verso l'Europa allargata. Proprio per questo M., ottenuto il consenso dei governi, propose al presidente Nixon, in occasione della sua visita a Washington nell'aprile 1971, l'apertura di un negoziato multilaterale in seno al GATT. Per migliorare il dialogo con le realtà emergenti dal superamento del bipolarismo, la

Commissione M. intensificò i rapporti della Comunità con il Giappone, il Canada, la Cina. Altre direzioni della proiezione esterna della Comunità, i paesi in via di sviluppo, l'Europa dell'Est, richiedevano un'attenzione aggiornata. I paesi europei dell'Est in particolare chiedevano, anche in previsione dell'Allargamento, di sviluppare accordi commerciali e di cooperazione economica con la Comunità, mentre da parte dell'Unione sovietica era venuta la proposta di una Conferenza europea sulla sicurezza. Fu questo uno dei primi temi che M. dovette affrontare, preoccupato che la Commissione, e il suo presidente, non fosse lasciata ai margini delle prime prove della Cooperazione politica europea, cioè la preparazione e la partecipazione della Comunità alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE). All'interno del Comitato politico istituito sulla base del Rapporto Davignon fu creato su insistenza del presidente M. un gruppo ad hoc sulla CSCE, in modo che la Commissione europea fosse presente quando erano chiamate in causa le Competenze comunitarie, gruppo nel quale i commissari affiancavano i delegati nazionali nello studio degli aspetti economici del negoziato. Mentre un sottocomitato a carattere intergovernativo (v. anche Cooperazione intergovernativa) aveva competenza sulle altre tematiche legate a un nuovo sistema di "sicurezza" europea.

Importante per il presidente della Commissione era stabilire il principio che la cooperazione politica tra i governi dei paesi membri iniziasse in stretto collegamento con le Istituzioni comunitarie, e non al di fuori come si era prefigurato nel 1962 con i progetti Fouchet (v. Piano Fouchet). Il ruolo della Commissione ormai non poteva essere rimesso in discussione. Nel perseguire questo obiettivo M. ebbe il sostegno del governo italiano. Il ministro degli Esteri Aldo Moro lo invitò infatti a Roma il 5 novembre 1971, per partecipare alla riunione dei ministri degli Esteri della Comunità e dei quattro Paesi candidati all'adesione che doveva affrontare proprio i problemi sollevati dalla CSCE e dalla

partecipazione della Commissione nel quadro della Conferenza.

La concezione del carattere politico della Commissione europea fu affermata da M. fin dall'inizio. Il 24 settembre 1970 in occasione della sua prima visita a Parigi, durante il colloquio all'Eliseo con Georges Pompidou, di fronte alle cautele del presidente francese verso il ruolo dell'esecutivo comunitario, M. richiamò l'importanza che attribuiva al rafforzamento del ruolo politico della Commissione, facendo notare che «se volevate un tecnocrate o un eurocrate avete sbagliato nella vostra scelta». Al Presidente del Consiglio francese, Jacques Chaban-Delmas, dopo aver ribadito che la Commissione era un'istituzione politica che doveva avere alla testa un uomo politico, non esitò a dichiarare: «Se volete un tecnocrate mi dimetto».

I negoziati di adesione con i quattro paesi candidati, che si aprirono a Bruxelles il 21 luglio 1970, furono indubbiamente il principale compito che M. dovette affrontare subito dopo il suo insediamento. Anche attraverso un'intensa attività diplomatica, egli difese con forza il ruolo della Commissione nello svolgimento dei negoziati e si adoperò affinché questi non si trasformassero in una "guerra di cifre", perdendo di vista l'obiettivo politico dell'allargamento. Di fronte al rallentamento dei negoziati, soprattutto a seguito delle divergenze tra i partner comunitari e il governo di Londra sul contributo finanziario britannico al bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea), M. ebbe un ruolo decisivo nel superare le difficoltà scaturite dall'irrigidimento di Pompidou e della diplomazia francese. L'esito positivo dei negoziati di adesione il 22 giugno 1971, dopo estenuanti trattative, fu anche un successo personale del presidente della Commissione, che si era impegnato personalmente a condurre a termine il negoziato, e sulle cui proposte in tema di bilancio si era lentamente formato un consenso tra i Sei e gli inglesi. Esprimendo il proprio rammarico al momento dell'annuncio delle dimissioni dalla presidenza della

Commissione, lo stesso governo di Londra riconobbe a M. di avere contribuito molto al successo delle trattative.

Dopo la decisione presa il 15 agosto 1971 dal presidente Nixon di porre fine alla convertibilità del dollaro in oro, M. si dichiarò subito favorevole alla proposta avanzata all'inizio della crisi monetaria, il 19 agosto 1971, dal presidente francese Pompidou relativamente alla convocazione «al momento opportuno» di un vertice europeo. Di fronte al rischio che i paesi membri attuassero politiche nazionali divergenti e fosse degradata tutta la realtà della costruzione europea, M. prese l'iniziativa di scrivere una lettera ai capi di Stato e di governo dei paesi membri della Comunità. La lettera, scritta il 10 settembre 1971 e conservata presso gli Archivi storici delle Comunità europee a Firenze insieme alle altre carte di M., è un'importante testimonianza dell'iniziativa politica assunta dalla Commissione M. in un momento cruciale dell'integrazione comunitaria. La lettera sottolineava non solo lo stretto nesso politico esistente tra i problemi monetari e il rafforzamento della Comunità, sia sul piano delle sue istituzioni che delle politiche, ma individuava anche nelle riunioni al vertice dei capi di Stato e di governo uno strumento utile di impulso (v. Vertici). Decisioni al più alto livello politico avrebbero infatti potuto consentire un'azione efficace per superare i contrasti rimasti irrisolti in sede di Consiglio. La Commissione M. puntava a fare del vertice un evento comunitario, e non relegarlo solo a un passaggio intergovernativo.

Pieno appoggio all'iniziativa di M. fu comunicato già il 22 settembre dal governo italiano, che condivideva sia la necessità di salvaguardare gli sviluppi politici e economici delle Comunità, che l'opportunità di una conferenza al vertice. Più a lungo si fece attendere la risposta del presidente francese Pompidou, che arrivò il 27 ottobre 1971. Risposta che, oltre a riconoscere il ruolo «fecondo e utile» svolto dalla Commissione nella gestione della crisi apertasi a

seguito delle decisioni americane, spianava di fatto la strada al vertice, pur sottolineando che doveva essere «accuratamente preparato». In questa preparazione si nascondevano non poche insidie per la Commissione, che M. riuscì a evitare. Soprattutto non doveva essere esclusa da una riunione, che non rientrava nelle articolazioni istituzionali e procedurali della Comunità, quando erano discusse questioni comunitarie. Ciò che premeva al presidente M. era garantire il carattere e il ruolo politico della Commissione, e non vederla ridotta a un semplice segretariato. Con fermezza e costanza difese pertanto la presenza e la partecipazione attiva della Commissione a quello che sarebbe stato il primo vertice della nuova Comunità allargata, così come agli incontri per la sua preparazione. Il 28 febbraio 1972, in sede di Consiglio dei ministri degli affari Esteri della Comunità, dopo che alcuni paesi, tra cui la Francia, si erano espressi con cautela nei confronti della conferenza al vertice, fu M. a insistere per l'iscrizione del punto "Conferenza al vertice" all'ordine del giorno dei lavori del Consiglio (v. anche Consiglio europeo), ottenendo alla fine soddisfazione dal presidente di turno, il lussemburghese Gaston Thorn (v. anche Presidenza dell'Unione europea). M. ribadì l'importanza di dare una strategia unitaria alla costruzione europea, eliminando l'innaturale divisione tra aspetti politici e aspetti economici. Egli riteneva che la Commissione dovesse partecipare a ogni discussione, anche quelle concernenti progressi in campo istituzionale e politico, ed essere quindi pienamente associata ai lavori preparatori del Vertice. La data dell'intervento di M. in Consiglio, il 28 febbraio 1972, è importante. Alla vigilia dell'annuncio ufficiale, il 2 marzo, delle sue dimissioni a seguito della decisione di candidarsi alle elezioni anticipate in Italia, costituisce infatti una testimonianza importante di come M. mantenesse fermo il suo impegno in qualità di presidente della Commissione a tutelare ruolo e possibilità di azione politica dell'esecutivo comunitario e, al tempo stesso, delle esitazioni dei governi di fronte alle proposte della Commissione.

Il vertice ebbe poi un lungo iter di preparazione e si tenne a Parigi il 19-20 ottobre 1972, con la partecipazione anche dei paesi che sarebbero entrati nella Comunità il 1° gennaio 1973. Soltanto nove dei dieci partner che avevano negoziato il trattato di allargamento (v. anche Trattati) furono però presenti, a seguito della risposta negativa dei norvegesi in occasione del referendum sull'adesione alla Comunità. Nonostante M. si fosse adoperato a favore di un ruolo incisivo per l'organismo da lui presieduto, la Commissione partecipò ai lavori del Vertice di Parigi solo quando furono discusse le questioni comunitarie. Non si può non rilevare che la parte più insoddisfacente delle conclusioni raggiunte a Parigi fu proprio quella relativa agli sviluppi istituzionali dell'Europa comunitaria.

A causa delle prospettive aperte all'inizio degli anni Settanta dall'istituzione del sistema delle Risorse proprie e dall'aumento dei poteri di bilancio del Parlamento europeo, la Commissione M. procedette nel luglio 1971 all'insediamento del gruppo ad hoc presieduto dal costituzionalista francese Georges Vedel, che fu incaricato di studiare l'insieme dei problemi connessi con l'ampliamento delle competenze del Parlamento europeo e di presentare proposte in merito. Né va trascurato che si adoperò per accelerare il processo di unificazione economica e monetaria. Durante il suo incarico M. trovò nel governo italiano un sostanziale appoggio verso le iniziative di rafforzamento della Comunità e del ruolo della Commissione. Tuttavia, non mancò di fare pressioni sulle autorità di Roma perché fossero superate le perplessità nutrite sull'attuazione dell'Unione economica e monetaria (UEM) per le difficoltà derivanti dalle inferiorità strutturali rispetto agli altri partner, e perché l'Italia mantenesse l'impegno dell'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto.

Nell'esercizio delle sue funzioni come presidente della Commissione M. fu certo più prudente del secondo membro

italiano designato insieme a lui come commissario, Altiero Spinelli. Peraltro, come si evince dalla lettura dei diari dell'esponente federalista (v. anche Movimento federalista europeo), tra i due non vi furono solo divergenze, talvolta aspre, di vedute. In più di un'occasione si ritrovarono su una linea comune. In particolare, entrambi condividevano la convinzione che fosse necessario evitare che gli sviluppi della cooperazione politica e del coordinamento in politica internazionale, al di fuori del campo d'azione della Comunità in quanto tale, finissero per portare a un indebolimento delle Comunità stesse, se non a una loro riduzione in termini puramente economici. In sostanza a una perdita di slancio politico.

Il presidente M. non sempre ebbe rapporti facili con l'insieme del collegio dei commissari, di cui faticò in alcuni casi a mantenere la coesione interna. In particolare, non furono buoni i rapporti con i due commissari tedeschi, Wilhelm Haferkamp e Ralf Dahrendorf. Con quest'ultimo, a seguito di alcuni articoli pubblicati nel 1971 su "Die Zeit" con lo pseudonimo "Wieland Europa", articoli fortemente critici verso la stessa Commissione, le tensioni furono maggiori.

Prima della scadenza del suo mandato, che essendo stato nominato per due anni sarebbe terminato il 30 giugno 1972, M. il 2 marzo 1972 annunciò che si sarebbe dimesso per candidarsi alle elezioni anticipate italiane del 7 maggio. Una decisione presa dopo «approfondita riflessione». A indurlo a compiere questo passo non furono probabilmente estranei, oltre alle sirene della politica italiana, i contrasti con i governi di fronte alle proposte della Commissione. A seguito delle critiche e discussioni provocate dalla decisione di M. lo stesso Spinelli affermò di ritenere ingiustificata ogni critica, in quanto la forza delle cose, per il fatto stesso che non esisteva una carriera politica europea, lo costringeva a scegliere il ritorno alla vita politica nazionale.

M. ritenne di lasciare una Commissione che aveva tenuto fede

al suo ruolo di iniziativa politica in un momento in cui l'inefficienza del sistema istituzionale comunitario richiedeva progressi in campo politico. Le dimissioni anticipate di M. hanno poi finito per oscurare tutta la sua azione in qualità di presidente della Commissione. Grazie alla disponibilità di nuove fonti archivistiche è ormai possibile una valutazione obiettiva, che consente di individuare gli aspetti positivi di una presidenza attiva, che ha saputo muoversi con impegno e successo nella difficile fase del negoziato di adesione e della preparazione della conferenza al vertice.

Nella misura in cui dimostrava il limitato interesse del mondo politico italiano per le questioni comunitarie nel momento in cui nuove prospettive si aprivano all'integrazione, la scelta di M. di lasciare anticipatamente la presidenza della Commissione ha tuttavia influito negativamente, non tanto sul prestigio europeo dell'Italia come spesso è stato sostenuto, quanto su una presenza italiana incisiva e concreta nelle istituzioni europee.

Nell'ottobre 1972 M. fu eletto dalla Camera dei deputati quale membro della rinnovata delegazione italiana al Parlamento europeo. Per la prima volta un ex presidente della Commissione europea entrava al Parlamento europeo. L'esponente politico italiano teneva così fede all'affermazione che aveva fatto lasciando Bruxelles e cioè che non avrebbe abbandonato l'Europa.

Per un breve periodo – dall'agosto 1979 al gennaio 1980 – quando si dimise per motivi di salute, M. ricoprì l'incarico di ministro degli Esteri. Nel 1987, fu chiamato ad assumere la guida della delegazione italiana presso l'Unione dell'Europa occidentale (UEO). Nel 1989 il segretario politico della DC Arnaldo Forlani lo nominò capo della segreteria politica.

Marinella Neri Gualdesi (2010)