

I confini e l'identità

Il Parlamento Europeo
e gli allargamenti della CEE
1961-1986

Daniele Pasquinucci



Jean Monnet Interregional Centre of Excellence
University of Pavia

A Nina



Polo Interregionale di Eccellenza Jean Monnet - Pavia
Jean Monnet Interregional Centre of Excellence - Pavia

I CONFINI E L'IDENTITÀ.
IL PARLAMENTO EUROPEO
E GLI ALLARGAMENTI DELLA CEE
1961-1986

Daniele Pasquinucci

Settembre 2013

This project has been funded with support from the
European Commission.

This publication reflects the views only of the authors, and the
Commission cannot be held responsible for any use which may be
made of the information contained therein.

Scientific Committee:

Oreste Calliano, Jean-Claude Gautron, José M^a Gil-Robles
Markus Krienke, Marco Mascia, Daniela Preda, Vincenzo Salvatore
Carlo Secchi, Giuseppe Usai, Dario Velo

Editorial Board:

Laura Bottinelli, Silvia Bruzzi, Enrica Pavione, Francesco Velo, Fabio Zucca

© Polo Interregionale di Eccellenza Jean Monnet
Università degli Studi di Pavia
Via San Felice, 5 - 27100 PAVIA - ITALY

Internet Site: www.jeanmonnet-pv.it

Contact: info@jeanmonnet-pv.it

Daniele Pasquinucci: I confine e l'identità. Il Parlamento Europeo e gli allargamenti
della CEE 1961-1986

ISBN: 978-88-96890-14-1

Publisher:

Jean Monnet Centre of Pavia
Università degli Studi di Pavia
2013 - Pavia - IT

Printed in September 2013

at Studio Pixart srl - Quarto d'Altino VE - IT

Cover Image:

Bernardino Lanzani (1522), *Veduta di Pavia*. Edited detail.
Fresco Painting. Basilica S. Teodoro, Pavia

This publication may only be reproduced stored or transmitted in any form or by any
means, with the prior permission in writing of the publisher. Enquires concerning
reproduction outside these terms should be sent to the Jean Monnet Centre of Pavia

INDICE

Summary	p. 7
Introduzione	p. 9
1. L'Europa fuori dall'“Europa”. I confini politico-ideologici della Comunità	p. 23
1.1 Oltre i confini. L'Assemblea parlamentare europea e il processo di decolonizzazione	» 27
1.2 La Risoluzione Birkelbach	» 40
1.3 I confini dell' <i>acquis</i> comunitario	» 44
2. La storia infinita. Il Parlamento Europeo e l'ampliamento alla Gran Bretagna	
2.1 Adelante con juicio: il Parlamento Europeo e la prima domanda di adesione britannica	p. 49
2.2 Il “second try” di Londra	» 85
2.3 Il Parlamento Europeo e la “Comunità dei nove”: verso una identità politica per la CEE?	» 91

3. Verso sud: l'allargamento a Grecia, Spagna e Portogallo

- 3.1 Prima dei negoziati: il Parlamento Europeo e la transizione alla democrazia in Portogallo, Grecia e Spagna p. 121
- 3.2 Il Parlamento Europeo e i negoziati con la Grecia » 141
- 3.3 "Politique d'abord": il PE e l'allargamento al Mediterraneo » 148

Conclusioni p. 181

Bibliografia p. 187

Summary

This book examines the role of the European Parliament in the enlargement processes of the European Community (EEC). Therefore, it covers the period between 1961 (first application for membership of United Kingdom, Denmark, and Ireland) and 1986 (entry of Spain and Portugal into the EEC).

In his introduction, the author discusses the thesis, defended by several political scientists, that the EEC institutions (European Parliament, European Commission and Court of Justice) have not been a major player in the process of European integration. According to this thesis, developments in European integration are an exclusive consequence of choices made by the national governments. On the contrary, the historical analysis shows that the institutions of the EEC/EU gave an important contribution to the dynamics of European integration.

The first chapter analyses the role of the European Parliament in drawing a "political identity" of the EEC, through the definition of the relations with the European countries (and the former European colonies) that were outside the European Community. Thus, the European Parliament establishes some basic criteria for the future enlargements of the EEC.

The second chapter deals with the enlargement to the United Kingdom. During the years of the first UK application (1961-1963), the European Parliament sought to defend the *acquis communautaire*, which was challenged by the exceptions to the treaty of Rome required by the British government as a condition for entering the EEC. The entry of Britain into the European Community (1973) proposes once again the issue of the political identity of the EEC, especially in relation with the Europe's role in the world.

The Mediterranean enlargement is examined in the third chapter. In this case, the activity of the European Parliament has had a threefold purpose: 1) to facilitate the entry of Greece, Spain and Portugal into the

EEC also to support their transition to democracy, 2) to emphasize the political dimension of enlargement with respect to its economic and commercial dimension, and 3) to exploit the opportunity offered by the enlargement to ask for more powers and competencies.

Note on the Author:

Daniele Pasquinucci is associate professor of Storia contemporanea at Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive of the University of Siena, where he teaches History of European Integration. From 2007 to 2012 he was Secretary General of Associazione universitaria di studi europei - AUSE. His most recent book is *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Milano, FrancoAngeli, 2013.

INTRODUZIONE

“We must ask ourselves: does the European Parliament matter at all? If we are to be honest, we must all admit that, if the European Parliament were to close its doors tomorrow, nobody apart from the taxi drivers of Strasbourg would notice”. Sir Teddy Taylor (Rochford and Southend, East), House of Commons Hansard Debates for 2 december 1998, Column 969.

Ogni ricerca storica è anche una sfida. Il libro che qui viene introdotto non fa eccezione. Sul Parlamento Europeo (PE) esistono infatti convinzioni consolidate e apparentemente non scalfibili, sedimentatesi nella letteratura e quindi nella *communis opinio* degli studiosi - e non solo nella loro, come rivela la frase in esergo. Quell'opinione diffusa restituisce l'immagine dell'Assemblea di Strasburgo quale “cenerentola” del sistema istituzionale della Comunità Europea, giacché relegata ai margini dei meccanismi decisionali in ragione di un ruolo meramente consultivo, abbandonato assai parzialmente con l'Atto unico del 1987 e, con maggior decisione, solo dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht nel 1993. Se però ancora oggi il Parlamento Europeo, vigente il trattato di Lisbona che gli attribuisce un ampio potere di co-decisione, viene ritenuto complessivamente poco influente, è intuibile come, nella fase pre-Maastricht, alla sua attività sia stata dedicata scarsa e distratta attenzione¹. L'idea che il PE sia un attore trascurabile o che “conti” ben poco, e perciò non sia meritevole di particolare interesse, non è tuttavia conseguenza solo di percezioni soggettive, più o meno fondate, o di un'irriflessa ricezione di rappresentazioni

1 Come sempre, la regola conosce delle eccezioni: una recente rassegna della bibliografia (ma solo in lingua inglese) sul Parlamento Europeo è in Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton, *The European Parliament*, London, John Harper, 20118.

stereotipate. Al contrario, esistono teorizzazioni scientifiche che riconducono la sua marginalità nel quadro di una più generale valutazione critica dell'effettivo contributo dato dalle istituzioni sovranazionali (il Parlamento Europeo, appunto, ma anche la Commissione) allo sviluppo del processo di integrazione europea. L'“eurosfera” sarebbe stata - e rimarrebbe - essenzialmente modellata dai governi degli Stati membri, vuoi grazie all'imposizione della loro volontà attraverso l'uso o la minaccia del potere di veto, vuoi in virtù della capacità di gestire gli “effetti collaterali” delle scelte da essi compiute nell'arena comunitaria, impedendo in tal modo il dispiegarsi di *conseguenze indesiderate* - riassumibili nella possibile erosione di sovranità nazionale a causa della dinamica integrazionista da essi stessi innestata. Le istituzioni della CEE prima citate sarebbero in tal modo costrette a una funzione ancillare, per così dire, comunque rigidamente limitata da quanto disposto dai trattati, che precluderebbe loro l'esercizio di un'autonoma capacità di iniziativa politica.

Questa concezione riduttiva del sistema istituzionale sovranazionale è alla base della versione moderna del *Liberal Intergovernmentalism*, che se da un lato ammette l'impossibilità di ricondurre la CEE nell'alveo delle classiche organizzazioni internazionali, dall'altro ne interpreta le dinamiche e lo sviluppo come prodotto esclusivo delle scelte dei leader nazionali - e in particolare di quelli più influenti. Così stando le cose, ogni studioso che voglia effettivamente approfondire le vicende dell'integrazione europea (quale che sia la prospettiva disciplinare da lui adottata) dovrebbe concentrare le proprie ricerche soprattutto sui negoziati interstatali, avendo peraltro sempre presente che ciò che muove i governi della CEE è la tutela dei rispettivi interessi nazionali, in primo luogo quelli economici e commerciali. Nell'influente volume *The Choice for Europe*, di Andrew Moravcsick, uno dei caposcuola del *Liberal Intergovernmentalism*, l'intero sistema comunitario (comprese le sue regole formali, come ad esempio i meccanismi di formazione delle decisioni) viene considerato subordinato al gioco politico-diplomatico dei *décideurs* nazionali.

Pertanto, sempre secondo Moravcsick, risulterebbe non solo trascurabile, ma addirittura “controproducente” l'azione che le istituzioni comunitarie hanno condotto in occasione dei grandi negoziati, quelli in cui si sarebbe realmente fatta la storia dell'integrazione europea (la conferenza di Messina, la conferenza di Stresa istitutiva della PAC, il negoziato sul compromesso di Lussemburgo, quello sul Sistema monetario, fino ad arrivare al trattato di Maastricht)².

In un quadro siffatto la condivisione o la delega di sovranità costituirebbero un “costo” - sostenuto dai governi per garantire il rispetto dei reciproci impegni - in vista di più consistenti benefici di natura economica e commerciale; in alcun modo esse sarebbero l'espressione di preferenze europeiste (e men che mai federaliste), oppure il portato di una razionalizzazione di segno funzionalista. In verità, la tesi proposta dalla corrente del *Liberal Intergovernmentalism* sconta semplificazioni e rigidità, sottolineate da autori che ne hanno messo sotto osservazione critica alcuni degli argomenti fondativi, quali ad esempio la preponderanza, nei negoziati comunitari, degli Stati più grandi rispetto a quelli di dimensione più piccola; altri ancora hanno constatato come la fase post-Maastricht sia stata caratterizzata da una serie di riforme dei trattati (Amsterdam, Nizza, Convenzione europea, Lisbona) i cui obiettivi andavano ben oltre gli aspetti economici e investivano in primo luogo le questioni istituzionali. Inoltre il trattato di Lisbona ha recepito, sulla base della “Costituzione europea” (mai entrata in vigore in seguito ai referendum francese e olandese), il metodo della Convenzione per la revisione dei trattati, cosicché in quel processo i governi non detengono più il monopolio della capacità decisionale, che devono invece condividere con altri soggetti³. Proprio

2 Andrew Moravcsick, *The Choice for Europe. Social purpose and State power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, p. 160.

3 Cfr. Jonathan B. Slapin, *Veto Power. Institutional design in the European Union*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2011, e Daniel Finke, *Challenges to Intergovernmentalism: An Empirical Analysis of EU Treaty Negotiations since Maastricht*, in “West European Politics”, Vol. 32, n. 3, 2009.

questi recenti sviluppi rendono a nostro avviso ancora meno convincente l'idea che le istituzioni comunitarie siano irrilevanti. Né appare sufficiente correggere quella tesi affermando che la perdita di controllo dei governi sul processo di integrazione europea e la corrispettiva dinamica di consolidamento e di "indipendenza" del sistema istituzionale sovranazionale siano generate essenzialmente dal dispiegarsi di conseguenze inattese messe in moto dalle scelte governative. Ciò che infatti continua a rimanere esclusa nelle interpretazioni citate è la possibilità per le istituzioni delle CEE di autodeterminarsi e di incidere sul processo di integrazione in virtù di iniziative autonome; non è cioè contemplata l'ipotesi che esse possano operare per rafforzare "la loro propria [...] influenza all'interno del governo europeo, in modo da promuovere gli interessi della società transnazionale e la costruzione di una *governance* sovranazionale"⁴.

Molto spesso queste teorizzazioni, di conio politologico, denunciano una certa autorereferenzialità disciplinare e si basano su un ventaglio limitato di fonti (in certi casi usate in modo filologicamente non impeccabile)⁵. Ma la questione saliente, a nostro avviso, è che quello avviatosi nel 1950 con la Dichiarazione Schuman è un processo (tuttora in divenire) dal carattere multidimensionale, e da ciò discendono varie implicazioni, che paiono compromettere l'utilità di quelle teorizzazioni. In primo luogo l'integrazione europea non è affatto scandita, almeno non in via esclusiva, dai Trattati, e quindi solo dalla volontà degli esecutivi degli Stati membri. Quand'anche si accettasse questa tesi, nondimeno essa andrebbe maneggiata con estrema cura. Infatti, se ammettiamo che i trattati originari (di Parigi e di Roma) e le loro successive revisioni "creano" l'integrazione europea, non è meno

4 Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz, *Integration, supranational governance and the institutionalization of the European polity*, in Id. (eds.), *European Integration and supranational governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 26.

5 Vedi la recensione al già citato libro di Moravcsick, *The choice for Europe*, scritta da Hubert Zimmermann e pubblicata in "Journal of European integration history", vol. 5, n. 2, 1999, pp. 142-145.

vero che ciò che essi intendevano inizialmente superare (la sovranità assoluta degli Stati nazione europei) o riformare (i precedenti assetti della CEE/UE) è esattamente ciò che ha contribuito a modellarne il contenuto. In altre parole, isolare le conferenze intergovernative (CIG) e i loro risultati finali (appunto i trattati) dai complessi processi che hanno *preparato* la loro necessità storica, è un'operazione discutibile e al contempo affatto neutrale; al contrario essa è funzionale alle tesi di quanti individuano nei governi e nelle loro scelte "razionali" - ovvero economiche - il reale motore dell'integrazione europea, e indirizzano così la ricerca su un terreno ben delimitato.

Di per sé, peraltro, l'operazione suddetta non impedisce ad alcuni studiosi della scienza politica di riconoscere il ruolo delle istituzioni comunitarie nelle CIG⁶. Ci si allontana, così, dall'idea dei governi quali "padroni (assoluti) del trattati"⁷, ma si continua a rimanere ben distanti dal cogliere con pienezza l'importanza del movimento della storia⁸ e della dialettica tra il corso ordinario degli eventi e le fasi in cui prevalgono le trasformazioni (giuridiche e politico-istituzionali, nel nostro caso) più o meno radicali. Il codice genetico delle seconde è stabilito dal primo: del resto, la tenacia del passato (e quindi la necessità di

6 Vedi ad esempio Derek Beach, *The dynamics of European integration. Why and when EU institutions matter*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2005.

7 Cfr. Daniel Halberstam & Christoph Mollers, *The German Constitutional Court says "ja zu Deutschland!"*, in "German law Journal", n. 10, 2009, pp. 1241-1258.

8 È Paul Pierson, un politologo americano (e quindi al di sopra di ogni sospetto), a ricordarci, seppur implicitamente, l'importanza della *storia*: l'interpretazione della Comunità Europea muta a seconda "che uno esamini una fotografia o un'immagine in movimento: come un film spesso rivela significati che non possono essere compresi da un singolo fotogramma, una visione dello sviluppo dell'Europa nel tempo ci dà un senso più ampio della natura dell'emergente *polity* europea" (Paul Pierson, *The path to European integration. A historical institutionalist analysis*, in "Comparative political studies", vol. 29, n. 2, April 1996, pp. 126-127).

conoscerlo⁹) è tanto maggiore nei mutamenti non risolutivi¹⁰, quali sono quelli innestati dalle CIG susseguitesesi da Maastricht in poi, che hanno elaborato trattati considerati obsoleti poco tempo dopo la loro entrata in vigore.

Del processo di integrazione europea sono parte integrante - ed è questo un altro elemento della sua multidimensionalità - una pluralità di interessi ed obiettivi, i quali non solo non si esauriscono nell'ambito economico (come forse sarebbe disposto ad accettare persino il più ortodosso dei "realisti"), ma in certi casi relegano quest'ultimo in una posizione addirittura secondaria.

Insomma, i luoghi, i tempi e i protagonisti che hanno determinato l'evoluzione della Comunità/Unione Europea non coincidono completamente con le città e le date in cui si sono tenuti i negoziati interstatali, né con le scelte dei leader che li hanno animati.

Una letteratura ormai cospicua conferma come anche le istituzioni comunitarie siano "parte del gioco", e a pieno titolo. Iniziamo dalla Corte di giustizia delle Comunità europee. Tra il 1958 e la metà degli anni Settanta i giudici di Lussemburgo hanno emanato una serie di sentenze epocali (quanto meno per gli studiosi del diritto), promuovendo il processo di "costituzionalizzazione" della CEE, inteso come consolidamento della normativa comunitaria in un ordinamento superiore. In particolare, nel corso degli anni Sessanta la Corte ha formulato dei principi giuridici "rivoluzionari"¹¹, quali l'effetto diretto, la supremazia della norma comunitaria, i poteri impliciti, che hanno

9 Ad esempio, in riferimento al trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Ziller così ha scritto: "[...] la Convenzione non ha fatto tabula rasa del passato, ma, al contrario, ha collocato il proprio lavoro nella continuità dello sforzo di integrazione europea. La nuova Costituzione rappresenta, insomma, il lontano prolungamento della dichiarazione fatta da Robert Schuman il 9 maggio 1950 [...]": J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 15.

10 Cfr. Giuseppe Galasso, *Nient'altro che storia. Saggi di teoria e metodologia della storia*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 90-98.

11 Cfr. Robert Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 20082 (ed. or. 1976).

profondamente cambiato il rapporto fra diritto comunitario e diritto degli Stati membri, configurandolo - secondo autorevoli studiosi - come difficilmente distinguibile da quello degli Stati federali costituzionali¹². Questi fatti sarebbero inspiegabili qualora si adottasse una prospettiva che riconduce i progressi dell'integrazione alla sola volontà dei governi nazionali; tanto più che proprio nel corso degli anni Sessanta uno di essi - quello francese - provocò il collasso dei meccanismi decisionali della Comunità bloccando il passaggio, previsto dal trattato, dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei ministri della CEE¹³. Quei progressi, invece, furono generati dalla dialettica tra continuità e mutamento che, in questo caso, si manifestò grazie al movimento innestato dalla Corte, la quale - non senza resistenze¹⁴ - saldò l'ordinamento comunitario a quello nazionale radicando un vincolo di tipo federale proprio mentre i governi trasferivano il potere politico e decisionale verso una procedura di matrice confederale, controllata dagli Stati membri congiuntamente o singolarmente¹⁵.

La "via del diritto" come strategia per l'affermazione della propria autorità è stata perseguita anche dalla Commissione Europea - peraltro in continua concordia con la Corte di giustizia della CE. L'esecutivo di Bruxelles, custode del trattato e dotato del potere di iniziativa legislativa, ha costantemente fatto propria un'interpretazione del trattato volta a "privilegia[re] gli obiettivi di fondo che questo persegue più del mero tenore letterale dei suoi articoli", così da scegliere - tra le varie fattispecie concrete che gli si presentavano - quelle che meritavano il suo intervento "non già in ragione della loro particolare

12 Cfr. Joseph H.H. Weiler, *The transformation of Europe*, in "Yale Law Journal", n. 100, 1991, adesso in Id., *La costituzione dell'Europa*, a cura di Francesca Martines, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 35 e ss.

13 Ci riferiamo ovviamente alla crisi della "sedia vuota", su cui si può vedere Jean-Marie Palayret, Helen Wallace, Pascaline Winand (eds.), *Visions, votes and vetoes. The empty chair crisis and the Luxembourg compromise forty years on*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2006.

14 R. Lecourt, *op. cit.*, *passim*.

15 Joseph H.H. Weiler, *op. cit.*, p. 72.

importanza, quanto piuttosto perché capaci di rivelare nuovi spazi per la sua azione futura”¹⁶. Tuttavia, la conquista di tali spazi ha reso insufficiente la sola “via del diritto”; perciò la Commissione ha cercato di guadagnare poteri e competenze non ricavabili dai Trattati ma piuttosto rivendicabili in virtù della maturazione di competenze e conoscenze che le sono state infine riconosciute anche dai governi. La partecipazione - non contemplata dai Trattati - della Commissione ai negoziati per il primo allargamento e per l'elaborazione della Convenzione di Yaoundé (1963), fu accettata dalle sei capitali della CEE proprio nella consapevolezza dell'esperienza e della superiorità tecnica dei funzionari della Commissione¹⁷. La *storia*, insomma, mostra come l'esecutivo comunitario abbia svolto qualcosa in più rispetto alla funzione - del resto rilevante - di *policy making* quotidiano¹⁸.

Infine, il Parlamento Europeo - che costituisce l'oggetto principale della nostra analisi. Come abbiamo già accennato in precedenza, a lungo il PE è stato ritenuto un attore secondario. Su questa valutazione incide il modo incompleto con cui esso ha esercitato i tipici poteri parlamentari, ovvero legislativo, di controllo sull'esecutivo e di indirizzo politico. E tuttavia, come ha recentemente messo in luce Sandro Guerrieri, per il PE il confronto con i parlamenti nazionali risulta meno sfavorevole qualora si prendano in esame le tendenze storiche. Queste ultime mostrano come l'attività del PE non sia stata affatto futile, e soprattutto rivelano come essa si sia dispiegata ben oltre gli spazi d'azione che i Trattati formalmente attribuivano al Parlamento. Ai tempi della CECA, l'Alta autorità ebbe nei delegati dell'Assemblea comune degli alleati preziosi nei confronti che essa ebbe con il Consiglio dei ministri. I Trattati del 1957 incrementarono i poteri dell'Assemblea

16 Michel Dumoulin, “Un’invenzione quotidiana”, in Id. [a cura di], *La Commissione Europea 1958-1972. Storia e memorie di un’istituzione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 2007, p. 33.

17 *Ivi*, pp. 33-35.

18 Cfr. Mark A. Pollack, *The Engines of integration. Delegation, agency and agenda setting in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

parlamentare, e se la crisi della “sedia vuota” fece piombare anche il PE (oltre alla Commissione) nel periodo forse più difficile della sua storia, va comunque ricordato che esso proseguì senza soste il consolidamento della sua strutturazione interna, di cui era parte importante l'istituzionalizzazione dei gruppi parlamentari a Strasburgo¹⁹. È infine importante ricordare che la principale estensione dei poteri del PE prima dell'Atto unico, ovvero la sua associazione alla determinazione del bilancio della Comunità, stabilita dal trattato di Lussemburgo del 1970, fosse dovuta soprattutto alla pressione dei membri del Parlamento²⁰:

“[...] i progressi realizzati dal Parlamento nella procedura di bilancio sono dovuti solo al fatto che il Parlamento ha sfruttato all'estremo ogni possibilità che gli è stata offerta sul piano giuridico. In assenza di prospettive, in un futuro prossimo, di revisioni dei trattati, *bisogna ormai sfruttare ogni possibilità nel quadro dei trattati esistenti*”.

In questo contesto, i dibattiti sugli allargamenti della Comunità Europea susseguirsi a Strasburgo tra l'agosto del 1961 - quando venne presentata la prima domanda di adesione alla CEE da parte della Gran Bretagna - e il 1986, anno in cui Portogallo e Spagna diventano ufficialmente Stati membri della Comunità, costituiscono, a nostro parere, una buona prospettiva analitica proprio per verificare come l'assemblea sovranazionale abbia saputo contribuire a determinare alcuni aspetti - affatto secondari - del processo di integrazione. In particolare, i processi di adesione di nuovi Stati membri, precisando l'insieme delle condizioni da rispettare per poter essere ammessi nella CEE, e quindi stabilendo i “confini” politici (ma anche ideologici, di natura economica, ecc.) al cui interno occorre che i candidati si collocassero

19 Sandro Guerrieri, *The evolution of the European Parliament's role before the direct elections (1952-1979)*, in Daniela Preda and Daniele Pasquinucci (eds.), *The road Europe travelled along. The evolution of the EEC/EU institutions and policies*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2010, pp. 203-214.

20 Jean Victor Louis, Denis Waelbroeck (sous la direction de), *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruxelles, Edition de l'Université libre de Bruxelles, 1988, p. 350. Corsivo nostro.

perché la Comunità li accogliesse estendendo così le sue frontiere geografiche, hanno implicitamente rappresentato l'occasione per plasmare - via via aggiornandoli - i contorni dell'*identità* della Comunità Europea²¹.

I delegati a Strasburgo non sono affatto rimasti estranei alla determinazione della dialettica tra identità politico/ideologica e frontiere fisiche della CEE. Allo svolgimento di tale dialettica il PE ha contribuito con alcune fondamentali premesse politiche, metodologiche e concettuali, la cui elaborazione ha peraltro preceduto temporalmente l'avvio, nell'agosto del 1961, del primo tentativo di allargamento della Comunità Europea, e il cui approfondimento e aggiornamento [entrambi indispensabili data la continua evoluzione del processo di integrazione] sono avvenuti sulla base di dinamiche politiche indipendenti da quelle attivate dai successivi negoziati con i paesi candidati. In altri termini, quelle premesse intendevano essere costitutive dell'identità comunitaria nei confronti del mondo esterno, e non solo dei potenziali nuovi Stati membri. In tal modo, però, il Parlamento Europeo ha *indirettamente* influito sui processi di allargamento della Comunità Europea anche quando - in virtù dei trattati vigenti - era da essi formalmente escluso. Le condizioni che gli aspiranti *new comers* (effettivi o potenziali) dovevano rispettare non erano solo strumentali, ma avevano a che fare con valori e principi alla cui formazione il PE aveva partecipato e che esso riteneva fondativi della civiltà europea-occidentale e al contempo virtualmente universali.

Questa elaborazione è l'oggetto del primo capitolo del libro. Il suo primo passaggio è rappresentato da un dibattito che si svolge alla fine degli anni Cinquanta relativo ai rapporti tra la CEE e i Paesi e i territori d'oltremare (PTOM). In quella circostanza, i membri dell'Assemblea di

21 Vedi le considerazioni relative ai rapporti tra Turchia e CEE/UE, iniziati con l'associazione del 1963 proseguiti con la domanda di adesione presentata da Ankara nell'aprile del 1987 fino all'avvio dei negoziati nell'ottobre del 2005, in Catherine Guisan, *A political theory of identity in European integration. Memory and policies*, London, Routledge, 2012, pp. 97-102.

Strasburgo definirono con chiarezza i caratteri della “europeità” e soprattutto ne affermarono la naturale tendenza espansiva. Di lì a poco - come avremo modo di vedere - si svilupparono in seno al Parlamento altre due discussioni, complementari a quella sui PTOM, nella quali vennero precisati i confini “politico/ideologici” della Comunità Europea e quelli sanciti dal cosiddetto *acquis communautaire*, la cui salvaguardia - sin da allora - venne intesa anche come mezzo per contemperare la coesione interna e lo sviluppo della Comunità con eventuali nuovi ingressi di Stati membri.

Ovviamente, la ricostruzione delle posizioni assunte dagli “eurodeputati” su questi temi ci condurrà anche al problema del rapporto tra il Parlamento e le altre istituzioni comunitarie e del posto ad esso riservato nei meccanismi decisionali della CEE. Ma c'è un'ultima questione su cui bisogna soffermarsi. Si tratta della possibilità stessa di esaminare in un'ottica di medio-lungo periodo il tema specifico di questa ricerca, appunto le posizioni adottate dal PE sugli allargamenti della Comunità; ovvero se sia lecito considerare tale argomento come dotato di logica propria e di unitarietà complessiva, oppure se ciascun dibattito sugli ampliamenti della CEE (riusciti o falliti) debba essere esaminato separatamente. Qui il punto consiste nell'esistenza di in un'altra “identità”, stavolta dell'istituzione parlamentare europea, che, andando oltre l'esperienza contingente vissuta dai suoi singoli membri (i delegati a Strasburgo), ne assicuri la “memoria”, e quindi la continuità dei lavori e degli orientamenti, annullando - o limitando - gli effetti delle discontinuità e delle fratture inevitabilmente prodotte da un processo incrementale qual è l'integrazione europea.

La questione dell'“identità” del Parlamento Europeo²² era stata già implicitamente sollevata dal dibattito scientifico apertosi dopo la prima elezione diretta a suffragio universale del 1979. Esso aveva come

22 Su questo tema vedi Bruno Riandel, *Affirmation du Parlement européen et émergence d'une identité européenne, des années soixante à nos jours*, in Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth, Raymond Poidevin (sous la direction de), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

argomento l'interesse dei parlamentari di Strasburgo, legittimati dal voto popolare, ad operare per favorire un rafforzamento dell'assemblea e per promuovere l'elaborazione di una riforma dei trattati in senso "costituzionale"²³. Questa ipotesi doveva fare i conti con due solide obiezioni: *i)* la prosopografia dei deputati europei, usualmente raffigurati come "giovani" in realtà poco interessati a una carriera politica europea, dalla maggioranza di loro vissuta come "trampolino di lancio" per futuri incarichi politici nazionali, oppure come "anziani" ormai scarsamente motivati e presumibilmente poco disposti ad impegnarsi in dure battaglie politiche incentrate sull'incremento delle competenze e dei poteri del PE²⁴; *ii)* obiezione ancora più ingombrante, almeno nel nostro caso, l'elevato ricambio dei membri del PE, che avrebbe dovuto teoricamente complicare l'attivazione del processo di autocomprensione dei membri del Parlamento Europeo.

Tuttavia, a dispetto degli ostacoli sopra richiamati, alcune ricerche²⁵ hanno mostrato come il PE abbia sviluppato una propria autoconsapevolezza e una propria memoria, che gli sono conferiti da quello che può essere considerato il "nucleo centrale" dei parlamentari europei, sempre più socializzato alle *issues* comunitarie, e soprattutto dai funzionari e dal segretariato, che costituiscono la vera "anima" del PE - talché appare fondato interpretare le posizioni del Parlamento sugli allargamenti della Comunità anche come il frutto di una sedimentazione storica. A tutto ciò vanno inoltre aggiunti i frequenti richiami che i membri dell'Assemblea di Strasburgo hanno fatto, nel tempo, ai

23 Maurizio Cotta, *Direct elections of the European Parliament: A supranational political elite in the making?*, in Karlheinz Reif (ed.), *European elections 1979/81 and 1984: Conclusion and perspectives from empirical research*, Berlin, Quorum, 1984.

24 Cfr. Daniele Pasquinucci e Luca Verzichelli, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, Bologna, il Mulino, 2004.

25 Cfr. Richard Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, London, MacMillan, 1998, p. 68.

precedenti negoziati con gli Stati candidati per orientare le proprie posizioni in materia di nuove adesioni²⁶.

In definitiva, la sfida richiamata all'inizio di questa introduzione, e che mette in discussione l'utilità (e forse perfino la razionalità) di una analisi diacronica che abbia come oggetto le istituzioni comunitarie, e nel caso specifico il Parlamento di Strasburgo - ossia il soggetto che a lungo è stato meno direttamente coinvolto nel processo decisionale della Comunità Europea - pare sostenibile, almeno sulla base della letteratura esistente. È tempo, quindi, di proporre i risultati della nostra ricerca.

26 Si vedano, tra gli altri, gli interventi di Jean François Pintat, relatore della commissione Affari politici al PE, durante il dibattito parlamentare del 19 gennaio 1979; di Hans-August Lücker nel dibattito del 19 novembre 1981; di Rudi Arndt in quello del 12 settembre 1984; infine si veda anche Parlamento Europeo, Documenti di seduta 1966-67, *Relazione all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa*, 1 luglio 1966, doc. 93 [relatore Diomède Catroux].

1.

L'EUROPA FUORI DALL'“EUROPA”.

I CONFINI POLITICO-IDEOLOGICI DELLA COMUNITÀ

L'analisi storica dimostra come il Parlamento Europeo sia stato capace di fornire un apporto rilevante alla controversa definizione dei confini comunitari ancor prima che iniziassero i processi di allargamento a nuovi Stati membri. Peraltro, gli interventi del PE su questo tema specifico hanno rappresentato, nel lungo periodo, uno dei criteri di orientamento utilizzati poi anche dalle altre istituzioni comunitarie e dagli Stati membri, nonché dagli Stati “terzi” desiderosi di aderire (o di associarsi) alla CEE/UE; in tal modo, e qui veniamo al secondo piano di analisi, il Parlamento ha contribuito direttamente a tener vivo, negli ambienti comunitari, il confronto sulla nozione di “identità politica” della Comunità/Unione Europea, intesa come sentimento di appartenenza a uno spazio specifico, dotato di istituzioni, regole e valori propri. Questo impegno del PE è stato tanto più encomiabile qualora si consideri la sostanziale indifferenza con cui - a livello comunitario - è stato a lungo trattato il tema dell'identità politica. Può essere utile, in questo senso, ricordare che solo nel 1973, immediatamente dopo il primo allargamento a Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda, i capi di Stato e di governo della Comunità abbiano riconosciuto la necessità di affrontare seriamente la questione dell'“identità europea”²⁷.

27 Alla Dichiarazione finale del Vertice dei Capi di Stato e di Governo tenutosi a Copenaghen il 14-15 dicembre del 1973, venne allegata una dichiarazione sull'identità europea. In essa si sottolineava come i nove paesi all'epoca membri della CEE ritenessero giunto il momento “di redigere un documento sulla identità europea”, la cui definizione implicava, tra l'altro, la necessità di “definire meglio le loro relazioni con gli altri paesi del mondo, come pure le responsabilità che essi assumono ed il posto che occupano negli affari mondiali”. Questa “identità” andava definita “in una prospettiva dinamica, e con l'intenzione di approfondirla ulteriormente alla luce del progresso realizzato nella costruzione europea”. Il carattere distintivo dell'“europeità” risiedeva nella “varietà di culture, nella cornice di una civiltà europea comune, [nell'] attaccamento a valori e principi comuni”, nella consapevolezza di “possedere comuni

Infine è necessario condurre l'analisi su un piano nel quale l'aspetto politico-istituzionale si interseca con il problema dell'"autocomprensione" delle Istituzioni comunitarie. La discussione sui confini geografici, almeno nella misura in cui questa si è intrecciata con il tema degli allargamenti della Comunità, ha infatti costantemente fornito ai membri dell'assemblea di Strasburgo l'occasione per rivendicare un maggior peso nelle procedure decisionali attinenti ai processi di adesione di nuovi Stati.

Tale richiesta non deve essere interpretata come una manifestazione "corporativa", se così vogliamo dire, poiché al contrario essa ha risposto a una volontà politica generale: contemperare le spinte centrifughe dovute all'estensione geografica dell'Europa unita con un consolidamento della natura democratica della Comunità - e quindi di un tratto fondamentale della sua identità politica - attraverso il rafforzamento dell'istituzione rappresentativa *par excellence*. Senza dimenticare che il problema del "deficit democratico" continua a suscitare l'interesse degli studiosi²⁸, si può inoltre notare come il [relativo] successo conseguito nel tempo dal PE nella sua ricerca di maggiori poteri abbia contribuito a rafforzare il potenziamento dei confini "ideologici" e politici della Comunità Europea con il mondo esterno.

Una volta precisate le diverse motivazioni che possono rendere interessante l'analisi del punto di vista del Parlamento Europeo, occorre

interessi specifici e [nella] determinazione di partecipare alla costruzione europea" (Archives Historiques du Conseil, Bruxelles, CM/ 2/1973, 211, *Dichiarazione sull'identità europea*, Copenaghen, 14 dicembre 1973, anche in "Bulletin of the European Communities", n. 11, 1973). Va sottolineato che nella sua seduta plenaria del 12 dicembre in vista del Vertice, il PE approvò una risoluzione con cui chiedeva ai Capi di Stato e di Governo di considerare che "l'identità politica dell'Europa comunitaria deve permetterle di assumere le proprie responsabilità nel mondo e faciliterà il dialogo e una cooperazione più efficaci con i suoi partner nel mondo [;K]" (cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, C2, 9 gennaio 1974).

- 28 Alcuni interventi su questo tema: Mark Leonard, *Europa 21*, Milano, Bompiani, 2006, pp. 85-97; Tommaso Padoa-Schioppa, *Europa una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del Vecchio continente*, Milano, Rizzoli, 2006, specialmente pp. 63-67; Yves Mény, *De la démocratie en Europe: Old Concepts and new Challenges*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 41, March 2003, pp. 1-13.

confrontarsi con un secondo problema, stavolta di natura concettuale: l'Europa ha confini geografici incerti, che non possono in assoluto essere delimitati *a priori*²⁹. Non c'è bisogno di dilungarsi troppo su questa affermazione; è sufficiente ricordare, con le parole di Jacques Lévy, che geograficamente il vecchio continente ha un inizio ma non una fine, è "uno spazio aperto ([K]) un'area - un insieme di luoghi - dai limiti sfuggenti"³⁰. Semmai, è necessario aggiungere che i problemi posti dalla indeterminatezza del *limes* europeo sono ulteriormente complicati dal fatto che "l'Europa", qualunque siano i suoi limiti spaziali, non coincide (non ha mai coinciso, almeno finora) con la Comunità/Unione Europea³¹. Le origini di questa mancata sovrapposizione vanno individuate prima di tutto nella guerra fredda, la quale del resto rappresenta uno delle cause storiche che hanno favorito la nascita della Comunità Europea³². In un commentario al trattato di Roma pubblicato alla metà degli anni Sessanta, l'analisi dell'art. 237 (nel quale si regolamentavano le nuove adesioni alla CEE) permetteva agli autori di difendere l'idea (evidentemente discutibile) che l'aggettivo "europeo" potesse essere attribuito esclusivamente "agli Stati dell'Europa occidentale legati tra loro non soltanto da una semplice continuità geografica", ma altresì "da vincoli di diversa natura e da ideali comuni".

Per questo, andava esclusa l'esistenza di un *diritto* all'adesione; se infatti era vero che la Comunità aveva una natura regionale e non universale (e pertanto l'appartenenza geografica al vecchio continente era un requisito indispensabile), nondimeno essa esigeva "l'esistenza di una

29 Su questo punto si veda Biagio De Giovanni, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Napoli, Guida, 2002, pp. 19-30 e Jean-Pierre Faye, *L'Europe une. Les philosophes et l'Europe*, Paris, Gallimard, 1992, specialmente le pp. 17 e seguenti.

30 Jacques Lévy, *Europa. Una geografia*, Torino, Edizioni di Comunità, 1999, p. 59 (edizione originaria *Europe. Une géographie*, Paris, Hachette, 1997).

31 Cfr., su questo, Max Haller, *European integraton as an elite process. The failure of a dream?*, London, Routledge, 2008, p. 206.

32 Su questo punto si veda, tra gli altri, Tony Judt. *Dopoguerra, Come è cambiata l'Europa dal 1945 a oggi*, Milano, Mondadori, 2006, pp. 196 e ss.

certa omogeneità tra i suoi membri”³³. Quanto si sia poi radicata l’idea di una coincidenza tra “Europa” ed “occidente” è apparso chiaro, paradossalmente, proprio dopo la caduta dei regimi comunisti dell’Europa centro-orientale, allorquando - negli stessi PECO - il processo di adesione all’UE è stato frequentemente descritto come un “ritorno all’Europa” (e, occorrere aggiungere, lo stesso slogan è stato adottato dalla Commissione Europea)³⁴.

La mancata coincidenza tra Comunità Europea ed Europa ha contribuito a introdurre solide “demarcazioni” interne e inedite tipologie di confini nella CEE, periodicamente ridefinite e aggiornate in ragione degli obiettivi e delle mutevoli “autorappresentazioni” elaborati nel tempo dai diversi “attori” costitutivi della Comunità.

Nelle pagine seguenti prenderemo in considerazione tre tipizzazioni di confini su cui il Parlamento Europeo ha prodotto documenti e animato dibattiti: quelli con le ex colonie, i confini “politico/ideologici” e i confini determinati dall’*acquis communautaire*. Sin da ora possiamo avanzare una ipotesi interpretativa, vale a dire che la risposta data dal PE ai problemi sollevati da tali tipologie di confini della Comunità può essere riassunta (come anticipato nell’introduzione) nello sforzo di definire il concetto di “europeità”, vale a dire nel tentativo di individuare gli elementi fondanti dell’identità politica della Comunità Europea. È peraltro giunto il momento di precisare che per “identità politica”, vogliamo intendere l’insieme coerente “di valori civili e politici, di principi morali e giuridici e di finalità generali” che possono essere considerati costitutivi di una comunità politica³⁵.

33 *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, diretto da Rolando Quadri, Riccardo Monaco e Alberto Trabucchi, Milano, Giuffrè, 1965, vol. III, p. 1719.

34 Cfr. Cristina Blanco Sio-Lopez, *The “Return to Europe” Slogan: Integrated the Recovered Memory in the Horizons of the Eastward Enlargement of the European Union*, in Laura Grazi e Laura Scichilone (a cura di), *Dialogo sull’Europa. Laboratorio di studi europei*, Siena, CRIE, 2004.

35 Cfr. Furio Cerutti, *L’identità europea: un problema politico*, in Sonia Lucarelli (a cura di), *La polis europea. L’Unione Europea oltre l’Euro*, Trieste, Asterios, 2003, p. 131.

1.1 Oltre i confini. L'Assemblea parlamentare europea e il processo di decolonizzazione

Iniziamo dunque dalle ex-colonie. L'interesse dei membri dell'assemblea europea per l'associazione dei Paesi e territori d'oltremare (PTOM) fu precoce, come mostrano due dibattiti svoltosi a Strasburgo tra il 1956 e il 1957, prima dell'entrata in vigore dei Trattati di Roma³⁶.

Molto più articolata, e più rilevante per la nostra analisi fu però la discussione sugli effetti della decolonizzazione che si svolse in seno all'Assemblea parlamentare europea (APE) tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio del decennio successivo, vale a dire nel periodo cruciale dei processi di indipendenza delle ex colonie³⁷. La discussione si focalizzò sulle seguenti aree tematiche: *i*) l'"autorappresentazione" della Comunità Europea, e quindi l'individuazione di iniziative volte a favorirne la conoscenza all'esterno dei suoi confini, in questo caso nei vecchi possedimenti coloniali; *ii*) il pieno coinvolgimento dei nuovi Stati africani nella definizione dei loro rapporti con la CEE, che trovava in primo luogo espressione nella forma dell'associazione; *iii*) lo sforzo, comprensibilmente legato ai primi due obiettivi, di non confondere l'europeizzazione, di cui già si parlava all'epoca, con l'eurocentrismo; *iv*) la volontà di promuovere la formazione di quadri dirigenti nelle ex colonie; *v*) l'esigenza di dare sostanza e concretezza all'aiuto europeo attraverso un incremento ed una razionalizzazione degli strumenti finanziari che la Comunità aveva messo a disposizione dei paesi in via di sviluppo.

Va da sé che le questioni elencate si incrociavano strettamente con il problema dell'"autocomprensione" della Comunità Europea, e quindi con la definizione dell'insieme di valori, principi e finalità capaci di fondare una collettività politica³⁸. E si innestavano, inoltre, nella temperie della guerra fredda, talché (l'avvertenza è indispensabile e certamente pone un

36 Cfr. Parlamento Europeo, *I primi dieci anni 1958-1968*, Lussemburgo, Servizio delle pubblicazioni della Comunità Europea, s.d., p. 155.

37 Cfr. l'agile sintesi di Raymond F. Betts, *La decolonizzazione*, Bologna, il Mulino, 2004.

38 Cfr. F. Cerutti, *L'identità europea: un problema politico*, cit., p. 131.

problema interpretativo rilevante) può talvolta risultare difficile discernere, nelle posizioni dei membri dell'APE, ciò che scaturiva dalla volontà di promuovere una presenza *riconoscibile* della Comunità nel mondo, da quanto invece era generato dalla preoccupazione contingente riguardo al ruolo che la CEE poteva svolgere per favorire la collocazione delle ex colonie all'interno del blocco occidentale, oppure per favorire, attraverso la formula dell'associazione alla Comunità, il mantenimento di una sfera di influenza e di interesse economico nei paesi di nuova indipendenza³⁹.

L'identificazione della CEE come interlocutore credibile per le ex-colonie presupponeva che la Comunità fosse ben conosciuta al di fuori dei confini europei e inoltre che venisse percepita come un attore internazionale unitario e non come somma di singole volontà nazionali non sempre convergenti. Ma nel periodo preso in considerazione questa condizione era ben lontana dall'essere raggiunta. Spesso sconosciuta persino ai cittadini dei sei Stati membri, la CEE era pressoché ignota nelle ex-colonie. Walter Scheel, presidente della commissione per l'associazione dei paesi e territori d'oltremare dell'Assemblea (CAPTOM)⁴⁰, ricordava che gli sforzi dell'APE volti alla unificazione sempre più stretta dell'Europa non trovavano alcuna eco nei paesi di cui si occupava l'organo da lui presieduto. Evidentemente non si trattava di un'assenza solo simbolica⁴¹:

Se questi popoli che accedono progressivamente all'indipendenza fossero coscienti del fatto che non trattano più ormai con le potenze coloniali di una volta, ma bensì con una nuova realtà europea, si verrebbe a creare il dinamismo necessario per stabilire nuovi rapporti fra i popoli europei e quelli di colore.

39 Giuliana Laschi, *La nascita e lo sviluppo delle relazioni esterne della Comunità dalle colonie alla cooperazione allo sviluppo*, in Giuliana Laschi e Mario Telò (a cura di), *Europa potenza civile o entità in declino? Contributi a una nuova stagione multidisciplinare degli studi europei*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 53.

40 Sull'attività della commissione presieduta da Scheel si veda G. Laschi, *op. cit.*, pp. 74-77.

41 Assemblea parlamentare europea, *Discussioni. Sessione di gennaio 1959*, seduta di giovedì 15 gennaio 1959, p. 334.

Ciò che sembrava sfuggire a Scheel era precisamente il fatto che spesso i sei Stati membri prendevano iniziative del tutto autonome, prive di qualunque coordinamento comunitario, e al contempo inadeguate se confrontate con quelle messe in campo dalle grandi potenze mondiali. Da ciò conseguiva che l'opinione pubblica dei "giovani paesi sovrani" era perfettamente avvertita "dell'esistenza della Russia bolscevica" degli Stati Uniti, e perfino "di quella, per esempio, della Repubblica Araba Unita", mentre mancava appunto la coscienza "dell'esistenza di un'Europa"⁴². Ma non si trattava solo di aver lasciato il campo libero alle altre potenze - ammesso che la "piccola Europa" fosse tale; il problema era la diffusione di una propaganda avversa, di matrice politica comunista, oppure panafricana o islamica, volta a favorire un'immagine fuorviante della Comunità sulla base di argomenti banali, ma proprio per questo non privi di efficacia⁴³:

l'anticolonialismo, la solidarietà dei popoli di colore, la solidarietà della miseria. Sono propagande che presentano il mercato comune come una forma larvata di neocolonialismo, proclamando che è molto più vantaggioso non legarsi a nessuno e bilanciarsi saggiamente tra Mosca e Washington in modo da usufruire di tutti i benefici della politica d'equilibrio.

Stupirsi per l'ingenuità di queste parole sarebbe sbagliato, qualora si consideri che nell'APE risuonarono spesso, in quegli anni, parole di ammirazione per il lascito europeo nelle ex colonie, pur nel quadro di un ampio sostegno trasversale ai processi di indipendenza.

La constatazione di una situazione di fatto insoddisfacente per le ambizioni *multidimensionali* dell'Europa comunitaria venne presto seguita dalla individuazione - assai agevole, del resto - dei motivi che ne erano all'origine. All'inizio degli anni Sessanta la cosiddetta "informazione d'oltremare" era affidata a un solo funzionario, al quale

42 *Ivi*.

43 Vedi l'intervento dell'onorevole Philippe Le Hodey in Assemblea parlamentare europea, *Discussioni. Sessione di novembre 1960*, seduta di venerdì 18 novembre 1960, pp. 32-33.

era affidato il duplice impegnativo compito di rendere edotti gli europei dell'azione della Comunità nei paesi "in fase di sviluppo" e di far conoscere in quegli stessi paesi "tutti gli aspetti dell'Associazione"⁴⁴. E ancora un solo funzionario, residente a Bruxelles, era responsabile di tutta l'informazione comunitaria per l'intero continente africano⁴⁵.

Va detto che in seno alle istituzioni comunitarie, APE e Commissione in primo luogo, era ormai maturata la consapevolezza del ritardo della Comunità nella elaborazione di una politica dell'informazione capace di spiegare e rappresentare con efficacia - tanto al suo interno, quanto all'esterno - la natura, le istituzioni, le politiche della Comunità. Dentro ai suoi confini si trattava di preparare le sei opinioni pubbliche dell'Europa comunitaria alle elezioni europee, nell'ipotesi - rivelatasi infondata - che il progetto di procedura elettorale uniforme approvato dall'Assemblea parlamentare il 17 maggio del 1960 sfociasse nell'indizione del suffragio diretto dell'APE, conformemente all'art. 138 del trattato di Roma⁴⁶; all'esterno si trattava anche di rafforzare l'informazione comunitaria nei paesi di nuova indipendenza⁴⁷.

Al di là di questi primi tentativi di formulare una efficace politica dell'informazione, la scarsa *riconoscibilità* della CEE al di fuori dei suoi confini aveva conseguenze pesanti sull'azione comunitaria verso le ex colonie e - più in generale - verso i paesi in via di sviluppo. Soprattutto contribuiva a rendere complicati i primi pur timidi tentativi di favorire una proiezione esterna della Comunità attraverso gli strumenti della cooperazione e della mediazione.

44 Assemblea parlamentare europea, Documenti di seduta 1960-61, *Relazione presentata a nome della Commissione per gli affari politici e i problemi istituzionali sui problemi dell'informazione nella Comunità Europea*, 18 novembre 1960, documento 89.

45 *Ibidem*, p. 12.

46 Cfr. Daniele Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 12-117.

47 Assemblea parlamentare europea, *Documenti di seduta 1960-61, Relazione presentata a nome della Commissione per gli affari politici e i problemi istituzionali sui problemi dell'informazione nella Comunità Europea*, cit.

Senza dubbio lo strumento giuridico privilegiato per salvaguardare i rapporti con le ex colonie era la loro associazione alla Comunità. Da questo punto di vista, i processi di indipendenza comportavano vari problemi, il più importante dei quali riguardava la possibilità che gli accordi di associazione si trasferissero automaticamente alle entità statali di nuova formazione, a meno di una rinuncia esplicita dei nuovi governi sovrani. Tale prospettiva era condivisa da una parte dell'Assemblea comune sulla base del preambolo e dell'art. 131⁴⁸ - e più in generale dello "spirito" del trattato di Roma -, nei quali veniva auspicata la promozione del benessere delle popolazioni d'oltremare. Per il socialdemocratico tedesco Ludwig Metzger, ad esempio, il mantenimento, dopo il conseguimento dell'indipendenza, dei diritti acquisiti in base al trattato rispondeva a un indubbio interesse dei nuovi Stati e costituiva il banco di prova della reale disponibilità degli europei "a promuovere disinteressatamente il benessere dei precitati territori e dei loro abitanti"⁴⁹. Quanti si opponevano a questi tesi contestavano che diritti ed obblighi si trasferissero automaticamente; era semmai vero il contrario, come ebbe modo di sottolineare il socialista belga Fernand Dehousse, poiché "soltanto i trattati che delimitano le frontiere degli Stati si trasmettono senza conferma da parte degli stati successori. Per tutti gli altri è necessaria una conferma esplicita". Benché difendibile dal punto di vista politico, concludeva Dehousse, la tesi di Metzger non aveva alcun fondamento di tipo giuridico⁵⁰. L'Assemblea decise infine, dopo varie discussioni, di accettare il principio della

48 In particolare l'art 131 stabiliva l'associazione alla Comunità dei paesi e dei territori non europei che mantenevano "relazioni particolari" con Francia, Belgio, Italia e Paesi Bassi, al fine di promuoverne lo sviluppo economico e sociale e favorire l'instaurazione di "strette relazioni economiche" tra di essi e la Comunità Europea. Conformemente ai principi enunciati nel preambolo del trattato l'associazione doveva, in primo luogo, "permettere di favorire gli interessi degli abitanti di questi paesi e territori e la loro prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono".

49 Assemblea parlamentare europea, *Discussioni. Sessione di gennaio 1959*, seduta di giovedì 15 gennaio 1959, p. 330.

50 *Ibidem*, p. 337.

“continuità”, nel caso in cui entrambe la parti avessero manifestato la volontà di proseguire nel rapporto di associazione, come di fatto avvenne nella maggior parte dei casi⁵¹; purtroppo questo principio non venne accettato, in tutta la sua portata, né dall'esecutivo né dal Consiglio dei ministri della Comunità.

La discussione sulla trasmissione degli accordi di associazione ai nuovi Stati portò all'attenzione dell'Assemblea due questioni assai rilevanti, su cui è bene soffermarsi. La prima riguardava un pieno coinvolgimento delle ex colonie nella determinazione dei loro rapporti con la Comunità Europea; la seconda concerneva la finalità che l'APE intendeva attribuire a quelle relazioni.

Il primo problema era evidentemente assai sentito dai governi delle ex-colonie. Le loro osservazioni critiche riguardavano il carattere unilaterale della modalità di formazione degli accordi: “Questa associazione l'avete stipulata voi europei, ma senza averci prima interrogati, e oggi non siamo associati in modo attivo al suo funzionamento”⁵². Un'obiezione comprensibile e condivisa dall'APE, e però relativizzata, nella sua prima parte, da alcuni membri dell'Assemblea - e in particolare da Jean Pierre Duvieusart⁵³, che pure si era fatto portavoce del malcontento delle ex colonie - sulla base di un'equiparazione, evidentemente discutibile, tra il grado di informazione dei cittadini europei e quello dei cittadini africani⁵⁴:

Sappiamo tutti che l'idea feconda di associare nazioni africane alla Comunità Europea è venuta assai tardi in questo processo del rilancio

51 Conferenza dell'Assemblea parlamentare europea con i Parlamenti di Stati africani e del Madagascar, *Discussioni*, 19-24 giugno 1961, Strasburgo, p. 35.

52 Assemblea parlamentare europea, *Discussioni. Sessione di novembre 1959*, seduta di lunedì 23 novembre 1959, p. 77.

53 Duvieusart era relatore sui problemi giuridici, politici e dell'informazione della commissione per l'associazione dei paesi e dei territori d'oltremare e membro della delegazione incaricata di una missione di studio nei paesi e nei territori d'oltremare.

54 Assemblea parlamentare europea, *Discussioni. Sessione di novembre 1959*, seduta di lunedì 23 novembre 1959, p. 77.

che si è sviluppato a Messina, a Venezia e a Roma⁵⁵. Al momento in cui terminava la redazione dei Trattati, in ogni caso al momento in cui tale redazione era a buon punto, ci si è resi conto della necessità di associare le nazioni africane alla Comunità Europea. Di conseguenza, se gli Africani non sono stati ampiamente consultati in proposito, gli Europei non sono stati consultati di più.

Più difficile da aggirare era la seconda parte dell'obiezione, overosia la mancata partecipazione degli Stati associati alla concreta applicazione degli accordi di associazione. E però anche qui l'ammissione dell'esistenza del problema era attenuata da una serie di considerazioni volte a mettere in luce le responsabilità delle ex-colonie. Il fine principale dell'associazione, si argomentava, era consentire agli Stati interessati di beneficiare della soppressione delle dogane interne e della instaurazione della tariffa doganale esterna. Talune perplessità dei governi africani sul reale beneficio di quelle misure davano modo all'APE di richiedere agli Stati associati di dar vita a un "raggruppamento", che poteva avere come modello l'Organizzazione europea per la cooperazione economica, istituita in Europa in seguito al varo del piano Marshall. In virtù di quell'esperienza sembrava normale chiedere alle ex-colonie di creare "tra di loro, volontariamente, un organismo che fosse per l'Africa, *mutatis mutandis*, quello che l'OECE è stata per l'Europa, una specie di conferenza per gli Stati associati o un consiglio di associazione". Una conferenza degli Stati associati avrebbe potuto sorvegliare l'evoluzione del regime doganale e della tariffa esterna e la loro ripercussione sulle economie africane coinvolte, nonché elaborare piani di sviluppo comuni. Una "specie di pianificazione

55 Su questo punto si veda Guia Migani, *L'association des TOM au Marché Commun: histoire d'un accord européen entre cultures économiques différentes et idéaux politiques communs 1955-1957*, in Marie-Thérèse Bitsch et Gérard Bossuat (sous la direction de), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la Convention de Lomé I*, Actes du colloque international de Paris, 1er et 2 avril 2004, Bruxelles/Bruylant, Paris/LGDJ, Baden-Baden/Nomos Verlag, 2005 e, della stessa autrice, *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, Bruxelles, Peter Lang, 2008, pp. 49-63.

collettiva” avrebbe inoltre consentito di razionalizzare gli aiuti europei destinati alle grandi opere da realizzare nei paesi in via di sviluppo.

L’adesione al modello di unificazione elaborato dagli europei spettava naturalmente agli interlocutori. Ma al contempo, quanti, parlando a nome della commissione per l’associazione dei paesi e territori d’oltremare, proponevano “l’organizzazione dell’Africa”, si sentivano in dovere - con una argomentazione curiosa e sintomatica, catalogabile come *excusatio non petita* - di giustificare la rinuncia a un “vecchio adagio della saggezza politica: *divide et impera*”⁵⁶.

L’auspicio di forme organizzative unitarie per i popoli africani era del tutto coerente con l’assunto che la finalità degli accordi di associazione fosse da ricercare nella “europeizzazione” di quelle aree geografiche. Il termine era usato in modo un po’ ambiguo, all’epoca. L’incertezza era generata dalla convinzione, abbastanza radicata vista anche la fase storica, che l’europeizzazione fosse da intendere come la prosecuzione del processo di espansione della civiltà europea avviato all’epoca del colonialismo. Quest’ultimo aveva “molte realizzazioni al suo attivo” - come spiegò ancora Scheel nel gennaio del 1959⁵⁷. La genericità di quel giudizio poteva lasciare margini interpretativi abbastanza ampi, tali da renderla innocua; ben diverso, ed è solo un esempio, era il tenore dell’intervento del gollista Alain Peyrefitte in quello stesso gennaio 1959⁵⁸:

lo spettacolo delle realizzazioni europee in Africa colpisce fortemente. Le strade, le ferrovie, gli aeroporti, i porti, i centri agricoli, le fabbriche, per non parlare di altre realizzazioni in altri campi, l’urbanesimo, le scuole, gli ospedali, insomma tutto quello che pone l’Africa al livello del nostro secolo, tutto quello che le permette di comunicare con il resto del mondo, è stata l’Europa a darglielo. Si sente che lo sforzo intrapreso da certi paesi europei in Africa è stato fatto per l’onore degli Europei, ma anche a vantaggio di tutti gli Africani e si sente che l’Europa deve continuare

56 *Ibidem*, p. 78.

57 Assemblea parlamentare europea, *Discussioni. Sessione di novembre 1959*, seduta di lunedì 23 novembre 1959, p. 77.

58 *Ibidem*, p. 81.

senza tregua quest'opera. L'Europa ha fatto troppo per l'Africa per poterla ora abbandonare.

In questo senso, “fare degli africani i pari degli europei”, secondo la formula coniata da Peyrefitte⁵⁹, non significava tanto contribuire all'elevazione sociale ed economica dei popoli liberatisi dal giogo coloniale; piuttosto voleva dire imporre loro un tipo di rapporti improntato a un neocolonialismo, stavolta comunitario⁶⁰, neanche troppo larvato: “Bisogna che lo sviluppo economico dell'Africa sia pensato non soltanto dagli Europei, ma con gli Africani e *nella più vasta misura possibile*, dagli Africani”⁶¹.

Naturalmente non tutta l'Assemblea condivideva questa concezione della “europeizzazione”. Nella stessa seduta in cui Peyrefitte esponeva il suo punto di vista, l'olandese Nedehorst respingeva l'approccio “euro-centrico” e soprattutto stigmatizzava con forza l'errore commesso da quanti consideravano “l'Africano come un Europeo in divenire”. In tal modo si aprivano le porte all'imposizione a tutto il mondo di “uno schema di cultura e di pensiero occidentali”. Nella migliore delle ipotesi, quando si parlava di Africa, si trattava di un errore in buona fede, per così dire, frutto della scarsa conoscenza - se non della completa ignoranza - della realtà di quel continente. In tutti i campi, compreso quello dell'assistenza, bisognava invece evitare di ricercare il benessere degli africani senza di loro o addirittura contro di loro,

59 Nelle parole di Peyrefitte è naturalmente rintracciabile l'idea di “Eurafrica” di matrice francese. Su di essa si veda Jean-Marie Palayret, *Les mouvements proeuropéens et la question de l'Eurafrrique, du Congrès de La Haye à la Convention de Yaoundé*, in M.M. Bitsch, G. Bossuat (sous la direction de), *L'Europe unie et l'Afrique*, cit.

60 Di neo-colonialismo comunitario parlò ad esempio Georges Bohy in Conferenza dell'Assemblea parlamentare europea con i parlamenti di Stati africani e del Madagascar, *Discussioni*, 19-24 giugno 1961, intervento in data 23 giugno 1961, p. 154.

61 Assemblea parlamentare europea, *Discussioni. Sessione di novembre 1959*, seduta di lunedì 23 novembre 1959, p. 82, corsivo nostro.

magari cercando di proiettare sulla società africana il modello che aveva favorito la prosperità degli europei⁶²:

Ci si domanda di accettare di rimanere in secondo piano, di liberarci da ogni pregiudizio e di sbarazzarci della tendenza a considerare le soluzioni sociali fondate sull'esperienza europea come generalmente valide per i popoli di colore, della tendenza a imporre loro per queste queste soluzioni. Prendere un simile atteggiamento significa operare una vera rivoluzione della mentalità.

Il rovesciamento della *forma mentis* con la quale ci si avvicinava ai problemi africani e se ne ricercavano le soluzioni era un passaggio propedeutico ad una concezione più avanzata della europeizzazione, che consentisse di non confondere l'eguaglianza con l'equivalenza attraverso la proposizione di un modello considerato - a torto - universalmente applicabile; al contrario il compito degli europei, peraltro decisivo, era essenzialmente quello di promuovere il processo di formazione e di *responsabilizzazione* delle classi dirigenti africane, conferendo loro quegli strumenti intellettuali e materiali necessari per decidere, autonomamente, del proprio progresso civile, sociale ed economico.

In quest'ottica deve essere letto il frequente richiamo alla necessità di favorire la formazione dei quadri dirigenti africani sia attraverso un sostegno allo sviluppo *in loco* del sistema di istruzione - dalla scuola elementare fino all'insegnamento superiore -, sia attraverso la concessione di borse di studio ai giovani africani per consentirne la frequenza alle Università europee. D'altronde, i più coerenti sostenitori di un rapporto equilibrato e proficuo tra Comunità ed ex colonie non potevano non rilevare come un uso corretto e razionale degli aiuti europei implicasse necessariamente "una classe dirigente responsabile e una partecipazione efficace di tecnici che

62 *Ibidem*, p. 87.

conoscano l'ambiente"⁶³. Il sistema educativo doveva formare un'élite e quadri dirigenti capaci di sentire i problemi dei paesi africani e, come puntualizzò l'italiano Mario Pedini, relatore per gli aspetti sociali della CAPTOM,

credo che noi faremo molto bene se imposteremo la nostra politica di erogazione dei fondi del FEDOM sulla base di interventi - per impianti e gestione - a favore appunto delle università e degli istituti superiori di istruzione che sorgono sul posto. Eviteremo così anche il pericolo che i giovani studenti africani, dopo aver frequentato le università europee, si innamorino dell'Europa e dimentichino il loro paese⁶⁴.

Il FEDOM - vale a dire il Fondo europeo di sviluppo dei territori dell'oltremare - richiamato dall'intervento di Pedini ci introduce all'ultima questione affrontata nel dibattito, vale a dire gli strumenti di finanziamento istituiti per aiutare le ex - colonie. Quel Fondo, che venne istituito con la Convenzione di associazione allegata al trattato di Roma, gestito dalla Commissione e della durata di cinque anni, ben presto mostrò la sua insufficienza. La sua dotazione, pari a circa 581 milioni di dollari, pur non trascurabile, era inadeguata alle enormi esigenze legate all'aiuto allo sviluppo; oltre a questo, i regolamenti di applicazione non permettevano azioni rapide e questo mal si conciliava con l'urgenza di determinati interventi oppure con le peculiarità di alcuni mercati finanziari:

In paesi come l'Africa l'essenziale è far presto. È tanto più importante far presto quanto più è grave per un paese ottenere un prestito un anno o due dopo la data alla quale sperava di riceverlo. Non bisogna dimenticare che in paesi come il Madagascar è corrente prestare denaro a un tasso di interesse del centro per cento o più. Questo tasso, che è all'origine della ricchezza di molti [...] nel Madagascar, deve far riflettere quelli che dubitano dell'importanza del fattore tempo nell'associazione⁶⁵.

63 Assemblée parlementaire européenne, *Discussioni. Sessione di novembre 1960*, seduta di giovedì 17 novembre 1960, p. 21.

64 *Ibidem*, p. 22.

65 *Ibidem*, p. 14.

Infine, e questo richiama il problema del coinvolgimento dei governi africani, la sua gestione era affidata agli europei, mentre sarebbe stato più opportuno una amministrazione paritetica dei paesi che offrivano il contributo e di quelli ne beneficiavano. Era, quest'ultima, "una necessità politica ed anche una necessità psicologica"⁶⁶.

Le critiche al FEDOM vennero comunque passate in rassegna in occasione dell'Assemblea euroafricana svoltasi a Strasburgo dal 19 al 24 giugno del 1961, a cui presero parte 103 rappresentanti di sedici paesi africani e del Madagascar oltre a 142 delegati dell'Assemblea parlamentare. La maggior parte delle lamentele dei paesi africani riguardava le disposizioni che regolavano il Fondo, le quali obbligavano gli Stati africani a pratiche assai complesse; allo stesso tempo, l'esame di queste pratiche da parte dei servizi della Comunità non era sempre avvenuto in modo razionale e celere. Come rivelava Peyrefitte, in un intervento teso comunque a minimizzare le carenze del Fondo, una statistica dell'insieme dei finanziamenti richiesti dimostrava che il tempo medio intercorrente tra la presentazione di un progetto e la sua valutazione era di ventidue mesi⁶⁷. L'Assemblea congiunta raccomandò che il rinnovamento del Fondo fosse seguito dall'affermazione del principio di parità, il quale prevedeva che gli Stati associati prendessero parte alla gestione amministrativa e finanziaria ma al contempo contribuissero alla sua costituzione⁶⁸. Inoltre si chiese maggiore rapidità nell'approvazione dei progetti e infine si auspicò che le modalità di intervento riposassero sul principio della diversificazione (sowenzioni a fondo perduto; prestiti a medio e lungo termine; crediti per la stabilizzazione dei prezzi, per il finanziamento di attività educative e

66 *Ibidem*, p. 15.

67 Conferenza dell'Assemblea parlamentare europea con i parlamenti di Stati africani e del Madagascar, *Discussioni*, 19-24 giugno 1961, p. 120 (l'intervento di Peyrefitte è in data 22 giugno 1961).

68 Urban Vahsen, *La Conférence parlementaire eurafricaine de Strasbourg [19-24 juin 1961]*, in M.T. Bitsch, G. Bossuat (sous la direction de), *L'Europe unie et l'Afrique*, cit., p. 389.

culturali, per le spese di funzionamento) in modo da rispondere alle diverse esigenze degli Stati associati⁶⁹.

In definitiva, tutto il dibattito sui PTOM sviluppatosi in seno all'Assemblea parlamentare in coincidenza con l'entrata in vigore dei Trattati di Roma e con il quasi contestuale avvio del processo di decolonizzazione metteva chiaramente in luce due aspetti, entrambi legati alla questione dell'identità europea: il primo era il peso che su tale identità avevano i rapporti con l'oltremare, un nodo problematico riassumibile nella domanda "l'Europa fino a dove?"⁷⁰; il secondo era la tensione tra una concezione della "frontiera" determinata dalla capacità di estensione della civilizzazione europea (concezione a lungo andare destinata ad essere sconfitta) ed una sancita invece dai confini geografici del vecchio continente⁷¹.

69 Lorenzo Pacifici, *La Conférence parlementaire eurafricaine (Strasbourg, 19-24 juin 1961)*, in "Journal of European Integration History", n. 1, 2003, p. 54.

70 Alain Houziaux (sous la direction de), *L'Europe jusqu'où?*, Paris, Les éditions de l'Atelier, 2005.

71 Cfr. Yves Montarsolo, *L'Eurafrrique contrepoin de l'idée d'Europe. La cas français de la fin de la deuxième guerre mondiale aux négociations des Traités de Rome*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 2010.

1.2 La Risoluzione Birkelbach

Le acquisizioni prodotte da questi dibattiti si ritrovano nei successivi tentativi di dare un contenuto ancora più preciso al concetto di “europeità”, tentativi che maturarono in seguito alla necessità di definire i contorni degli altri due confini, parzialmente sovrapponibili, vale a dire quello “ideologico” e quello generato dalla sedimentazione dell'*acquis communautaire*. Il primo è la frontiera che separava una Comunità di paesi liberi e democratici tanto dai paesi dell'Europa occidentale retti da regimi autoritari (la Spagna, il Portogallo e, a partire dal 1967, la Grecia), quanto dall'Europa centro-orientale sottoposta al dominio sovietico; il confine determinato dall'*acquis communautaire* è quello che si è andato creando tra la CEE e quei paesi dell'Europa occidentale che - pur possedendo virtualmente i requisiti politici ed economici per aderire alla Comunità - hanno inizialmente preferito non aderire alla Comunità. Per inciso, dal modo con il quale sono state affrontate le sfide portate da questi due tipi di confine, è possibile altresì verificare come i “criteri” stabiliti al Vertice di Copenaghen nel 1993 in vista dell'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale⁷², già dall'inizio degli anni Sessanta fossero stati individuati dal Parlamento Europeo, nelle loro linee essenziali, come requisiti indispensabili per l'adesione alla Comunità.

È grazie alla Risoluzione presentata dal socialdemocratico tedesco Willi Birkelbach e approvata nel gennaio del 1962 (in una fase caratterizzata dal dibattito sulla domanda di adesione inglese e dalle velleità di adesione della Spagna di Francisco Franco⁷³) che l'Assemblea

72 I criteri stabiliti a Copenaghen sono i seguenti: istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, primato del diritto, rispetto dei diritti umani e dei diritti delle minoranza, economia di mercato capaci di far fronte alla Pressione concorrenziale e alle forze del mercato presenti all'interno dell'UE, recepimento dell'*acquis communautaire*.

73 All'inizio degli anni Sessanta, la Spagna di Franco aveva manifestato il proprio interesse all'adesione alla CEE, e il 9 febbraio 1962 questo orientamento si era concretizzato nella lettera inviata dal ministro degli Esteri Fernando Maria Castiella a Maurice Couve de Murville (presidente in carica del Consiglio dei Ministri della CEE) nella quale si chiedeva un

comune di Strasburgo precisa la propria posizione intorno al rapporto tra la Comunità Europea e quelle parti del territorio europeo in cui vigevano sistemi politici e/o ordinamenti economici non conciliabili con quelli adottati dalla CEE e dai suoi paesi membri. A tal fine, il Parlamento ritenne necessario fissare una “dottrina dell’adesione”⁷⁴; preliminarmente a questo obiettivo era la re-interpretazione della natura tendenzialmente inclusiva della Comunità, sancita dalla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 e poi dal preambolo del trattato di Roma (nel quale i sei Stati firmatari, dopo aver indicato le finalità generali della Comunità, invitavano “gli altri popoli d’Europa, animati dallo stesso ideale [ad associarsi] al loro sforzo”). Nella relazione che accompagnava la Risoluzione, Birkelbach iniziava infatti chiedendosi: “in quale misura si può ritenere che la Comunità è aperta?”. Secondo il documento la semplice volontà di uno Stato di aderire alla CEE era insufficiente di fronte alla mancanza di precise condizioni geografiche, politiche ed economiche.

Tralasciamo gli aspetti economici, su cui torneremo in seguito, e soffermiamoci inizialmente sui requisiti politici. L’attributo considerato imprescindibile era evidentemente l’esistenza di un regime democratico in grado di garantire un libero ordinamento politico⁷⁵. Gli Stati i cui

“impegno” della CEE all’avvio dei negoziati. La richiesta spagnola rimase comunque senza seguito. Sulla vicenda si rimanda a Charles Powell, *The long road to Europe. Spain and the European Community 1957-86*, in Julio Baquero Cruz & Carlos Closa Montero (eds.), *European integration from Rome to Berlin 1957-2007. History, law and politics*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009, pp. 42-44.

74 Cfr. Assemblea parlamentare europea, Commissione politica, *Processo verbale della seduta di venerdì 8 settembre 1961*, Lussemburgo, APE 6174. I verbali della commissione politica dell’assemblea parlamentare citati in questo capitolo sono stati consultati Presso il Parlamento Europeo, Archive and Documentation Centre (CARDOC) a Lussemburgo.

75 Va ricordato come in seno alla commissione politica dell’Assemblea comune, che discusse il progetto prima della presentazione alla seduta plenaria, venisse sottolineato che l’attribuzione o meno del carattere democratico a un sistema politico poteva porre problemi complessi. Ad esempio, nella seduta del 10 novembre (APE 6649) Fernand Dehousse aveva osservato che era “molto difficile dare una definizione della democrazia”. Si veda, poi su un piano diverso ma non meno sostanziale, l’intervento della tedesca Maria Probst (della CDU), la quale, nella seduta

governi erano privi di legittimità democratica e i cui cittadini non potevano partecipare liberamente alla formazione della volontà politica non potevano pretendere di essere accolti nella Comunità Europea. La relazione sosteneva inoltre che i paesi desiderosi di aderire alla CEE dovevano adottare i principi che regolamentavano l'ammissione al Consiglio d'Europa, vale a dire il riconoscimento del principio del primato del diritto e la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁷⁶. Uno degli aspetti più interessanti della Relazione Birkelbach è che in essa emerge una concezione dinamica della democrazia, intesa come processo estendibile - nel lungo periodo - al di là delle frontiere in cui era allora vigente⁷⁷. Questo elemento era implicito nel rapporto esistente tra le condizioni politiche per l'adesione (l'esistenza di un regime democratico) e i requisiti geografici, così come erano definiti nella relazione. Il carattere "europeo" della Comunità, quale risultava dalle frontiere, era infatti considerato una sorta di "filo conduttore" dello sviluppo generale conosciuto fino allora dalla CEE; d'altro canto se era vero che la Comunità non comprendeva "né una parte molto grande della superficie totale dell'Europa", né la maggior parte della superficie dell'"Europa libera", nondimeno l'affermata volontà di giungere ad un'intesa più ampia faceva della CEE la precorritrice "di un'ampia unione economica e politica europea". In questa prospettiva, lungi dal limitarsi a constatare una situazione di fatto, la relazione ipotizzava uno scenario futuro nel quale avrebbe potuto rendersi opportuno il superamento del carattere strettamente europeo della CEE "per dar luogo a una soluzione più vasta". In tal caso, naturalmente, si sarebbe resa indispensabile una riforma dei

della commissione politica del PE del 1-2 dicembre 1961 (APE 6876), affermò polemicamente di essere interessata a sapere "chi potrà giudicare della struttura di uno Stato che chiede l'adesione all'Unione politica".

76 Cfr. Ugo Leone, *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 288-298.

77 Sarebbe interessante verificare se e quanto abbia inciso, nella concezione "dinamica" della democrazia sostenuta nella relazione Birkelbach, la suggestione provocata dalla "nuova frontiera" kennediana, che si fondava su una concezione processuale della democrazia, intesa come norma universale da estendere gradualmente a tutta l'umanità.

trattati anche per le rilevanti “ripercussioni provocate da un’evoluzione in questo senso”⁷⁸.

L’influenza diretta delle precedenti posizioni dell’Assemblea sui PTOM si ritrovava nella sezione della relazione dedicata ai “Paesi e territori d’oltremare associati”. In quelle pagine si leggeva che nella individuazione delle soluzioni ai problemi posti dalla presenza di paesi e territori legati (sotto qualunque forma) agli Stati “desiderosi di aderire” occorreva tutelare gli interessi acquisiti dei PTOM già associati alla CEE. Non solo: l’ordine di grandezza di queste “entità territoriali” (e qui il riferimento al *Commonwealth* era esplicito) non doveva in alcun modo compromettere “il carattere [leggi: l’identità politica] delle Comunità europee”⁷⁹.

Dalla relazione Birkelbach, affiora con chiarezza l’importanza attribuita dall’Assemblea comune al confine “ideologico”, costituito dalla presenza di un sistema democratico⁸⁰. Questo orientamento del resto è stato confermato a più riprese, soprattutto nelle occasioni in cui il PE si è trovato a discutere della situazione politica dei paesi dell’Europa centro-orientale, come in occasione della crisi cecoslovacca del 1968, quando il Parlamento approvò una Risoluzione nella quale, dopo aver ricordato l’inestimabile contributo dato dalla Cecoslovacchia alla storia e alla cultura europea, si ribadiva con forza che “l’unione degli Stati d’Europa potrà attuarsi solo sulla base dei principi di libertà e di democrazia che hanno dato vita alle Comunità europee”⁸¹.

78 Assemblea parlamentare europea, Documenti di seduta, *Relazione presentata a nome della Commissione politica sugli aspetti politici ed istituzionali dell’adesione e dell’associazione alla Comunità dall’on. Willi Birkelbach*, 15 gennaio 1962, doc. 122.

79 *Ivi*.

80 Il problema della neutralità ebbe rilievo, ad esempio, nel caso della domanda di adesione dell’Irlanda: cfr. Dermot Keogh e Aoife Keogh, *Ireland’s Application for membership of the European Economic Community*, in Ariane Landuyt e Daniele Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, Bologna, il Mulino, 2004, vol. I, pp. 247-261.

81 Si veda la risoluzione sulle conseguenze politiche degli avvenimenti avvenuti in Cecoslovacchia in Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, C108, 19 Ottobre 1968.

1.3 I confini dell'*acquis* comunitario

Ma dalla relazione Birkelbach prende avvio anche la definizione dell'orientamento del Parlamento Europeo nei confronti dei confini determinati dall'esistenza dell'*acquis communautaire*⁸². Dal punto di vista pratico, e quindi per le sue conseguenze concrete, questa riflessione è stata probabilmente ancora più rilevante delle precedenti, dato che ha orientato l'assemblea nei dibattiti sulla estensione dei confini della Comunità Europea in seguito ai diversi processi di allargamento perfezionatisi tra il 1973 e il 1986 (ma anche, per inciso, quelli che hanno riguardato l'Unione Europea a partire dal 1995). Infatti, sin dall'inizio degli anni Sessanta, per il Parlamento di Strasburgo ciò che distingueva la Comunità Europea dal resto dell'Europa occidentale democratica era l'insieme dei diritti e degli obblighi maturati nel corso dell'esperienza comunitaria. Naturalmente c'era un *acquis* di natura economica, che consisteva negli impegni assunti in questo ambito dalla Comunità Europea e nella capacità degli Stati "terzi", desiderosi di aderire, di sopportare - come è possibile leggere nella relazione Birkelbach - "la pressione esercitata sulla [loro] economia" dall'ingente "offerta di merci proveniente dai paesi della Comunità"⁸³.

Come vedremo nel capitolo successivo, il carattere non negoziabile dell'*acquis* economico, nel 1962 portò il Parlamento Europeo, complessivamente ben disposto nei confronti dell'adesione della Gran Bretagna e degli altri Stati candidati, a respingere la richiesta presentata dai governi di Londra e Copenaghen di garantire un regime particolare per la loro agricoltura, visto che⁸⁴

82 Cfr. Vittorio Olgiati, "Arcana Imperii": *i confini dello spazio giuridico europeo*, in Elena dell'Agnese e Enrico Squarcina (a cura di), *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*, Torino, UTET, 2005, pp. 70-74.

83 Un requisito concettualmente simile a quello richiesto dal vertice di Copenaghen del 1993 alle economie dei paesi candidati all'adesione all'UE.

84 Parlement Européen, *Débats: compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-1963, Séance du 26 juin 1962, p. 78.

il n'y a pas lieu de supposer que, dans le domaine de l'agriculture nationale, le Royaume uni et le Danemark devront affronter des difficultés d'adaptation plus grandes que celles que les Etats membres éprouvent ou éprouveront en raison de l'adaptation de la politique agricole commune.

Tuttavia, ancora più rilevante, per la nostra analisi, è l'*acquis* politico, anch'esso rivendicato dal Parlamento sin dagli albori della Comunità economica europea. Il carattere incontestabilmente democratico delle istituzioni politiche di uno Stato candidato all'adesione, per l'assemblea di Strasburgo non ha mai rappresentato, di per sé, un dato sufficiente a garantire l'ingresso nella Comunità.

Nell'opinione del Parlamento Europeo la rassegna delle condizioni politiche da soddisfare ha sempre incluso la verifica della coerenza delle scelte politiche fondamentali degli Stati candidati con quelle degli Stati membri della CEE, e quindi della Comunità Europea nel suo insieme. Come comportarsi, allora, nel caso di Stati europei democratici desiderosi di aderire alla CEE ma fautori di "una politica contrastante o divergente rispetto all'atteggiamento fondamentale degli altri Stati Membri"? Secondo la relazione Birkelbach il problema poteva porsi soprattutto nell'ambito della politica estera - in particolare per i paesi neutrali. Il documento interpretava infatti in modo estensivo la Dichiarazione dei Capi di Stato e di governo riuniti a Bonn nel 1961, nella quale si era stabilito il principio che l'adesione alla Comunità Europea comportava una cooperazione politica⁸⁵:

Se questo parere sarà condiviso da tutti gli Stati membri, è chiaro che gli Stati desiderosi di aderire non potranno più accontentarsi di dichiarare che essi intendono sottoscrivere i principi politici del trattato CEE: essi dovranno invece trarre tutte le conseguenze derivanti dal fatto che le Comunità vengono completate attualmente mediante forme di cooperazione politica.

85 *Relazione presentata a nome della Commissione politica sugli aspetti politici ed istituzionali dell'adesione e dell'associazione alla Comunità dall'on. Willi Birkelbach, cit.*

In questo senso, una “assoluta indipendenza da vincoli di ogni genere” sul piano della politica estera e della difesa sembrava allora assolutamente incompatibile con l'appartenenza alla Comunità Europea. Al fondo di questa posizione vi era una concezione “unitaria” del trattato e della stessa Comunità, di cui erano parte le politiche comuni e il quadro istituzionale sovranazionale: “I paesi che vogliono aderire alla Comunità potranno capire l'intima essenza della Comunità solo facendo propria tale visione unitaria”⁸⁶.

Nel tempo, comunque, in seno al Parlamento Europeo sono affiorate anche delle divisioni sul problema dell'atteggiamento da assumere nei confronti delle candidature degli Stati neutrali. Ne sono un esempio le valutazioni discordanti con le quali venne accolta la cosiddetta “dottrina Dahrendorf”, esposta nel 1970 dall'allora commissario europeo alle Relazioni esterne e al commercio, con la quale si sosteneva l'inconciliabilità tra lo status di paese neutrale e la partecipazione alla Comunità Europea. Nel settembre dello stesso anno, in seno alla commissione politica del PE, i parlamentari Roberto Cantalupo, Hans Furler e Jan Baas chiesero lumi al presidente della Commissione Europea, Franco Maria Malfatti, riguardo a tale “dottrina”, mostrando al contempo una chiara divergenza di opinioni sull'iniziativa del commissario tedesco. Particolarmente interessanti furono le argomentazioni di Cantalupo, per il quale un'eventuale incompatibilità dei neutrali avrebbe *i)* indebolito “la capacità di ampliamento della CEE” (da lui considerata quindi prioritaria rispetto alla coerenza politica interna della Comunità) e *ii)* agevolato il potere di interdizione dell'URSS, già manifestatosi con la contrarietà espressa da Mosca ad un eventuale ingresso nella Comunità della neutrale Austria⁸⁷.

86 *Ivi*.

87 Cfr. Parlamento Europeo, commissione politica, riunione di lunedì 7 settembre 1970, *Resoconto del punto 7 all'ordine del giorno: “Incontro col signor Franco Maria Malfatti, Presidente della Commissione delle Comunità europee, e scambio di opinioni sulla futura evoluzione della Comunità”* (PE 25.331). Da parte sua, Malfatti si tolse dagli impacci affermando che quella di Dahrendorf era un'iniziativa fatta “a titolo personale”; sull'Austria e la CEE cfr. Thomas Angerer, *Quelle Europe pour quelle Autriche? Grandes questions autour d'un petit pays*, in Michel

Il problema della coerenza della politica estera degli Stati candidati con gli orientamenti di fondo, in campo internazionale, della Comunità, è stato riproposto (come poi vedremo meglio) dal Parlamento anche al momento dei due allargamenti degli anni Ottanta, per gli effetti potenzialmente negativi che l'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo poteva suscitare nei rapporti tra la CEE e alcuni Stati "terzi". Grecia e Spagna, all'epoca, non avevano relazioni diplomatiche formali con Israele, mentre la domanda di adesione del governo di Atene sollevava comprensibili timori tra i membri del Parlamento Europeo per i possibili attriti che essa poteva potenzialmente causare nei delicati rapporti tra la Comunità Europea e la Turchia⁸⁸.

Robert Frank, in un saggio dedicato alle frontiere dell'Europa, ha sostenuto che l'adesione alla Comunità della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca nel 1973 ha sancito la nascita della nozione di *acquis communautaire*, e quindi l'affermarsi di una "identità comunitaria", connotata dal senso di appartenenza a uno spazio dotato di specifiche istituzioni nonché di regole e valori condivisi⁸⁹. Ci sembra tuttavia di poter affermare che il Parlamento Europeo ben prima dell'allargamento del 1973 ha individuato nell'*acquis* uno dei principali strumenti per definire l'identità comunitaria - e implicitamente per stabilire con maggiore chiarezza i confini di quell'esperienza di unificazione rispetto al resto dell'Europa e del mondo⁹⁰.

Dumoulin et Geneviève Duchenne (sous la direction de), *Les petits Etats et la construction européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes - Peter Lang, 2002, pp. 202-203. Angerer sottolinea comunque come l'adesione dell'Austria alla Comunità Europea fosse resa problematica, oltre che dalla sua neutralità, anche dalle riserve del governo di Vienna nei confronti del principio di sovranazionalità.

88 Cfr. il dibattito parlamentare svoltosi il 17 gennaio 1979 in "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee", n. 238, gennaio 1979, pp. 162 e ss.

89 Robert Frank, *Le débat sur l'élargissement de l'Europe avant l'élargissement*, in Gilles Pécout (sous la direction de), *Penser les frontières de l'Europe. Du XIXe au XXIe siècle*, Paris, PUF, 2004, p. 188.

90 E lo stesso vale per le altre istituzioni comunitarie, che in svariate occasioni - prima del 1973 - hanno rilevato l'importanza dell'*acquis* per l'"identità europea". Si vedano, ad esempio, le valutazioni del Presidente del Consiglio delle Comunità europee in carica, Mariano Rumor, dopo il

Vertice dell'Aja del 1-2 dicembre 1969; per Rumor l'*acquis* era "un'idea forza" e al contempo l'espressione del carattere irreversibile della Comunità: cfr. *Projet d'exposé du Président du Conseil des Communautés européennes sur le thème: "La situation actuelle des Communautés après la Conférence de La Haye" [Strasbourg, 11 décembre 1969]*, Bruxelles, le 3 décembre 1969, in AHC, CCE, BAC 79/1982, n. 221/1.

2.

LA STORIA INFINITA. IL PARLAMENTO EUROPEO E L'AMPLIAMENTO ALLA GRAN BRETAGNA

2.1 *Adelante con juicio*: il Parlamento Europeo e la prima domanda di adesione britannica

A partire dai primi mesi del 1960, il governo britannico iniziò a prendere in considerazione l'ipotesi dell'adesione alla Comunità Europea, ponendo fine ad una "separazione" che risaliva alla Comunità del carbone e dell'acciaio e che era stata poi confermata tra il 1955 e il 1957 con la decisione di non partecipare al Mercato comune e ad Euratom. Il primo passo venne compiuto in marzo, allorquando il primo ministro Harold MacMillan pose una serie di questioni preliminari sulla politica europea all'Economic steering committee del Tesoro britannico, presieduto dal "filo-europeista" Sir Frank Lee. La risposta di quell'organismo lasciava la porta aperta a due ipotesi, adesione piena o associazione, ma valutava come insoddisfacente lo *status quo*, perché controproducente sia dal lato economico - la difficoltà di accesso al mercato dei Sei poteva causare una "stagnazione" dell'economia nazionale - che da quello politico, dacché il Regno Unito rischiava di essere escluso da importanti decisioni di politica internazionale. Il documento prodotto dal Comitato influi assai sul cambiamento di attitudine del governo britannico verso l'integrazione europea. Prese così avvio una serie di incontri bilaterali con i governi degli Stati membri per sondare (con estrema cautela da parte britannica) la loro posizione riguardo ad un'eventuale domanda di adesione del Regno Unito⁹¹, I

91 Cfr N. Piers Ludlow, *Dealing with Britain. The Six and the first UK application to the EEC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 30 e ss. La cautela era evidente nel mandato assegnato ai diplomatici del Foreign Office, che ovviamente condussero gli incontri bilaterali per il Regno Unito, i quali non dovevano "parlare di agricoltura, [e dovevano]

contatti con Germania federale e Italia ebbero un esito positivo. Molto meno incoraggianti risultarono quelli con la Francia. La delegazione d'Oltralpe, guidata da Olivier Wormser, capo della Divisione affari economici del Quai d'Orsay, espresse - tra l'altro - la propria contrarietà all'ipotesi di una accettazione parziale, da parte dei britannici, del trattato di Roma⁹²:

Il trattato di Roma rappresenta un compromesso tra l'apertura delle frontiere nazionali e l'armonizzazione di politiche nazionali, andando in certi casi verso una politica comune. Perciò, sia politicamente che filosoficamente, consentire deroghe, sia rilevanti come nel caso dell'agricoltura, sia minori [...] significa mettere i Sei in una posizione molto difficile.

Se l'*aut-aut* mirava a mettere in difficoltà Londra e quindi a chiudere la pratica, i francesi rimasero delusi. L'acceso confronto che si aprì nel governo britannico tra "integrazionisti" ed "eurosceittici"⁹³ dopo il primo giro di incontri con i governi della CEE, vide prevalere i primi. E quindi, sebbene i contatti successivi con il Quai d'Orsay mettessero in luce l'indisponibilità francese a concedere margini sostanziali di trattativa, il 21 luglio del 1961 il governo britannico decise di "varcare il Rubicone". Va comunque sottolineato che la domanda di adesione britannica (presentata ufficialmente il 9 agosto successivo) era caratterizzata da un elevato numero di condizioni (molti "se" e molti "ma", come scrisse l'"Economist" il 5 agosto del 1961⁹⁴), ciò che evidentemente avrebbe fatto partire in salita i negoziati con la Comunità Europea, che iniziarono nel mese di ottobre⁹⁵.

insistere perché l'ingresso libero da tariffe in Gran Bretagna dei prodotti del Commonwealth continuasse" [p. 32].

92 Riportato in N. Piers Ludlow, *op. cit.*, p. 35.

93 Sulle divisioni in seno al governo inglese cfr. Richard Lamb, *The Macmillan years 1957-1963. The emerging truth*, London, John Murray, 1995, pp. 158-159.

94 N. Piers Ludlow, *op. cit.*, p. 41.

95 Una breve descrizione dei negoziati è in Anne Deighton, *The United Kingdom application for EEC membership, 1961-1963*, in Richard T.

Il Parlamento Europeo affrontò il dossier dell'adesione britannica alle Comunità Europee durante la seduta del 26 giugno del 1962. Il dibattito prese avvio sulla base di due rapporti, entrambi presentati da delegati democratico-cristiani olandesi, Barend W. Biesheuvel (dell'anti-revolutionarie Partij) a nome della commissione agricoltura e da Pieter Alphons Blaisse (membro del Katholieke Volkspartij) quale *rapporteur* della commissione commercio con l'estero del PE. È di per sé eloquente che la discussione all'Assemblea di Strasburgo venisse indirizzata da due documenti che concernevano la Politica agricola comune (PAC, i cui primi regolamenti erano stati adottati dal Consiglio della CEE nel gennaio di quell'anno⁹⁶) e il commercio con l'area esterna alla “piccola Europa”. Del resto, riguardo alla individuazione delle priorità legate all'adesione britannica, l'Assemblea pareva avere lo stesso punto di vista di Londra, giacché il ministro dell'Agricoltura, della pesca e dell'alimentazione del governo di Sua Maestà, Christopher Soames, il 6 giugno aveva dichiarato ai Comuni che sì, il negoziato tra Regno Unito e Comunità Europea si sarebbe certamente concentrato su “the broad and great issues which concern us, on the Commonwealth connection and on the relationship between this country and Europe and on the future role of Britain in world affairs”, ma che alla fine il suo esito sarebbe stato determinato “as much as on anything else on the question of agriculture and food from the Commonwealth and from our own land”⁹⁷.

Griffiths and Stuart Ward (eds.), *Courting the Common Market. The first attempt to enlarge the European Community 1961-1963*, London, Lothian Foundation Press, 1996, pp. 40-54

- 96 Sulle origini, sugli sviluppi e sulla caratteristiche della PAC si vedano soprattutto i saggi contenuti in Kiran Klaus Patel (ed.), *Fertile ground for Europe?: The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden Baden, Nomos Verlag, 2009 e il volume di Ann-Christina L. Knudsen, *Farmers on welfare: the making of Europe's common agricultural policy*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2009.
- 97 Il dibattito svoltosi il 6 giugno 1962 alla Camera dei comuni è consultabile all'URL <http://www.theyworkforyou.com/debates/?id=1962-06-06a.484.10#g595.1>.

Biesheuvel iniziò il suo intervento a Strasburgo affermando di trovarsi in sintonia con il punto di vista di Soames. Peraltro, la posizione assunta dal ministro dell'Agricoltura, così come quella di un altro importante esponente del governo britannico, Edward Heath (un entusiasta sostenitore dell'adesione alla Comunità Europea⁹⁸) ad avviso di Biesheuvel mostravano come i negoziatori d'Oltremania stessero ormai "familiarizzando" con l'idea di integrarsi nell'Europa comunitaria. Per converso, molti altri uomini politici britannici (e una parte consistente dell'opinione pubblica) continuavano a vivere "nella speranza, chimerica a mio avviso, che la Gran Bretagna non aderirà alla Comunità"⁹⁹. Tra costoro vi erano certamente i leader del Partito laburista, tra i quali il segretario Hugh Gaitskell, che nella stessa seduta della Camera dei comuni prima citata aveva ricordato ai colleghi che, qualora avesse aderito al Mercato Comune, la Gran Bretagna ne sarebbe stata il paese più grande. Da questa constatazione, secondo Gaitskell, discendevano delle domande ineludibili sui costi e sulla effettiva convenienza di un inserimento della Gran Bretagna nel mercato comunitario¹⁰⁰:

we should also be by far the biggest contributors to this levy? What exactly is proposed? Is it that some of this should come back to us, or is it that what we pay would in some way come back? What is fair, in the right hon. Gentleman's mind? For instance, would it be fair if a large part of what we paid nevertheless went to European agriculture?.

98 Cfr. Edward Heath, *The course of my life: my autobiography*, London, Hodder & Stoughton, 1999. Nella sua autobiografia Heath sottolineò la portata storica della decisione assunta dal governo Macmillan di condurre la Gran Bretagna nella Comunità Europea, una decisione che cancellava concezioni "non più valide" su cui si era fino allora basata la politica estera britannica, come quella dei "tre cerchi" formulata da Anthony Eden, e che era legata a una ormai non più sostenibile idea del Regno Unito quale potenza mondiale (pp. 203-204).

99 Vedi l'intervento di Biesheuvel in *Parlement Européen, Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mardi 26 juin 1962, p. 61.

100 Si veda <http://www.theyworkforyou.com/debates/?id=1962-06-06a.484.10#g595.1>

I dubbi di Gaitskell, in realtà, erano generati anche dal timore per la coesione interna del suo partito, che sulla partecipazione britannica al MEC era abbastanza diviso; da questo punto di vista egli avrebbe preferito rimandare la questione dell'adesione, o comunque lasciare che fosse il governo conservatore a prendersi tutte le responsabilità del caso¹⁰¹. Al di là di questo aspetto, però, anche il leader laburista, inevitabilmente, era stato costretto a porre sul tavolo la questione della compatibilità tra il settore agricolo britannico e la PAC¹⁰². Conseguentemente, era abbastanza naturale che l'Assemblea di Strasburgo chiarisse la propria posizione su questo punto. Anche perché, precisò Biesheuvel, la "questione agricola" presentava due profili problematici, uno tecnico ed uno politico, quest'ultimo predominante almeno ad avviso del delegato olandese. Questi entrò *in medias res* richiamando la dichiarazione formulata da Heath il 10 ottobre del 1961 a Parigi, in occasione dell'inizio dei negoziati. In quella sede, l'allora Lord Privy Seal, nonché capo della delegazione britannica, aveva sostenuto che le principali difficoltà per il suo paese risiedevano nelle questioni legate al Commonwealth e all'agricoltura (tra di loro intrecciate per evidenti motivi) e poi nei rapporti con i paesi della European Free Trade Association, nata nel 1960 su iniziativa britannica¹⁰³. Per quanto concerneva l'agricoltura, nella sua lunga

101 Come scrive Philip M. Williams, *Hugh Gaitskell. A political biography*, London, Jonathan Cape, 1979, p. 704, "Wilson e Crossman erano entrambi abbastanza ostili all'adesione, mentre Gaitskell come sempre prendeva tempo [...] e respingeva i loro tentativi di impegnare il partito in termini specifici".

102 Sulla prospettiva con cui i britannici guardavano alla PAC si veda adesso Michael Franklin (ed.), *Joining the CAP: The agricultural negotiations for British accession to the European Economic Community, 1961-1973*, Oxford, Peter Lang, 2010.

103 Sull'EFTA si veda Wolfram Kaiser, *Challenge to the Community: The creation, crisis and consolidation of the European free trade association 1958-1972*, in "Journal of European integration history", n. 3, 1997, e Mikael Af Malmborg, Johnny Laursen, *The creation of EFTA*, in Thorsten B. Olesen (ed.), *Interdependence versus integration, Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, University Press of Southern Denmark, 1995. Sulla formazione dell'EFTA, comunque,

dichiarazione Heath non aveva nascosto come l'adeguamento dei produttori britannici alle regole della PAC sarebbe stato particolarmente arduo¹⁰⁴:

The method of support which characterises our present system is very different from the methods to which you are accustomed. It has been developed to meet our particular situation, and it is one in which our farmers have come to place great faith. They value especially the stability it secures, the sound basis it provides for planning ahead, and the fact that the system of annual reviews ensures that changes are made gradually and with due regard to their effects on the level of farming incomes. I need not emphasise the advantage which the consumer enjoys under our system and which in turn helps the producer, since low food prices encourage demand.

Il governo britannico, aveva continuato Heath, era consapevole che per adattarsi alle regole comunitarie sarebbe stato necessario introdurre grandi cambiamenti, con conseguenze tanto per i produttori quanto per i consumatori. Tuttavia, Heath riteneva che i problemi non fossero insuperabili, fermo restando il desiderio del suo governo di non compromettere la stabilità economica e i livelli di benessere raggiunti nel tempo dal settore agricolo dell'isola.

La necessità di conciliare gli obblighi connessi al Commonwealth con quelli previsti dalla partecipazione alla PAC era stata avanzata con una certa abilità da Heath, che aveva ricordato - soprattutto alla Francia, evidentemente - come i sei paesi fondatori della Comunità ai tempi dei Trattati di Roma avessero dovuto affrontare la questione dei rapporti tra Comunità ed ex colonie, risolvendola con delle disposizioni (inserite nei Trattati) volte ad associare alla CEE i Paesi e i territori

rimangono tutt'oggi valide le pagine di Miriam Camps, *Britain and the European Community 1955-1963*, Oxford, Oxford University Press, 1964, pp. 210-231.

104 Il discorso di Heath è riprodotto integralmente nel sito del Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe all'indirizzo http://www.cvce.eu/content/publication/2004/9/3/d990219a-8ad0-4758-946f-cb2ddd05b3c0/publishable_en.pdf.

d'oltremare¹⁰⁵. Per alcuni dei paesi membri del Commonwealth l'associazione poteva costituire una soluzione accettabile, mentre per altri - aveva suggerito il Lord Privy Seal - sarebbe stato necessario trovare soluzioni diverse, perché si trattava di Stati da lungo tempo indipendenti e comunque non paragonabili (per sviluppo economico, politico, sociale, ecc.) ai PTOM ai tempi dei Trattati di Roma. In ogni caso, la Gran Bretagna non chiedeva solo la salvaguardia dei propri legittimi interessi, ma anche di quelli dei vecchi *dominions*, sulla base di varie considerazioni, non ultime quelle di ordine morale¹⁰⁶:

To many Commonwealth countries the United Kingdom has both moral and contractual obligations, on the basis of which they have planned the development of their economics. I will mention only the Commonwealth Sugar Agreement with which you are all familiar since it is recognised in the International Sugar Agreement. It provides an assured basis for sugar production which is particularly important in the case of our Dependent Territories.

In definitiva, la Gran Bretagna non era disposta a recidere i suoi legami con il Commonwealth; e riguardo alla politica agricola. Londra era convinta che il proprio sistema fosse più efficace di quello dei Sei, talché Heath suggerì che la PAC fosse riformata per avvicinarsi al modello inglese¹⁰⁷:

Sono sicuro che mettere insieme idee ed esperienze darà risultati fruttuosi; infatti alcune caratteristiche della nostra politica agricola possono rivelarsi interessanti per voi.

105 Si trattava dell'articolo 131 ricordato nel primo capitolo di questo volume. Sui Trattati di Roma e i PTOM si veda anche René Girault, *La France entre l'Europe et l'Afrique*, in Enrico Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma/La relance européenne et les traités de Rome*, Bruxelles, Bruylant-Milano, Giuffré, 1987.

106 http://www.cvce.eu/content/publication/2004/9/3/d990219a-8ad0-4758-946f-cb2ddd05b3c0/publishable_en.pdf. Il brano citato è al punto 43 della Dichiarazione di Heath.

107 Il brano citato (tradotto in italiano) è in Mark Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 79.

La commissione agricoltura dell'Assemblea, riferiva Biesheuvel, aveva fondato la ricerca della soluzione ai problemi cruciali posti da Heath su due principi irrinunciabili. Il primo era una vera e propria *conditio sine qua non*: l'accettazione degli obiettivi, delle linee-guida e delle "tecniche della politica agricola comune"¹⁰⁸. Il secondo principio non negoziabile era che la Politica agricola comune doveva essere applicata dalla Gran Bretagna (e dagli altri Stati candidati, segnatamente la Danimarca) quale elemento integrante della politica economica e sociale della Comunità e in completa armonia "con lo sviluppo e il ritmo della politica perseguita negli altri settori"¹⁰⁹. Non si trattava, quindi, solo di accogliere un segmento dell'*acquis* comunitario (d'altronde formatosi da pochissimo tempo), ma di considerare la PAC non come un ambito a sé stante, ma come parte della politica complessiva perseguita dalla CEE.

Il delegato olandese era perfettamente consapevole dello sforzo che veniva richiesto al settore agricolo britannico. Egli ricordava che il sistema adottato oltremarica si distingueva sotto molteplici punti rispetto a quello vigente nella Comunità. Tra le principali differenze vi era la corrispondenza, nel Regno Unito, tra i prezzi delle derrate alimentari formatisi nel mercato mondiale e i prezzi interni. Il fatto che quei prezzi fossero particolarmente bassi - e pertanto poco remunerativi per gli agricoltori britannici - era un problema che veniva risolto attraverso il metodo del *deficiency payments*. La PAC, invece, riposava su un tentativo dirigistico di organizzazione del mercato e sulla protezione dell'agricoltura dei Sei rispetto ai produttori esterni.

Nondimeno, secondo le valutazioni della commissione agricoltura, il passaggio al regime comunitario non avrebbe necessariamente prodotto una diminuzione del reddito dei *farmers*. Riguardo all'ostacolo più rilevante, ossia l'incremento del prezzo dei generi alimentari per i consumatori inglesi in seguito all'abbandono del sistema del *deficiency*

108 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mardi 26 juin 1962, p. 62.

109 *Ivi*.

payments, Biesheuvel riteneva che quell'aumento avrebbe potuto essere calmierato con “fondi pubblici” la cui individuazione spettava naturalmente al governo britannico¹¹⁰. Risorse aggiuntive per questo scopo avrebbero potuto eventualmente essere attinte dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA), ossia lo strumento finanziario della PAC.

Non tutto però, nelle obiezioni (o nelle proposte) britanniche, era da respingere - almeno ad avviso della commissione agricoltura del PE. In particolare poteva essere utile per la CEE adottare, quantomeno parzialmente, il sistema dell'Annual price review - a cui gli inglesi tenevano così tanto al punto da farne una specie di “dogma”, almeno secondo un membro della Camera dei comuni¹¹¹. Il rapporto annuale che la Commissione Europea doveva consacrare alla PAC poteva servire a tal fine. Biesheuvel suggeriva inoltre di adottare una procedura comunitaria che istituisse delle consultazioni tra l'esecutivo di Bruxelles e le organizzazioni professionali degli agricoltori - così come accadeva, d'altronde, in molti paesi (non solo europei)¹¹².

In definitiva, nella visione ottimistica di Biesheuvel l'inserimento dell'agricoltura d'oltremarina nei meccanismi della PAC presentava meno difficoltà di quanto non apparisse dai complicati negoziati in corso e dalle posizioni espresse ufficialmente dagli attori in gioco. La conclusione della commissione agricoltura era infatti che “il passaggio dal sistema britannico al nostro non costituisce un grave ostacolo all'adesione della Gran Bretagna alla nostra Comunità”¹¹³. Stando così le

110 *Ibidem*, p. 63.

111 “We are tending to make too much a god of the Price Review”, come disse il conservatore Sir Peter Michael Kirk in occasione del dibattito svoltosi alla Camera dei comuni il 31 marzo del 1965: il brano citato è tratto dal resoconto integrale della seduta, e può essere consultato all'indirizzo
<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1965/mar/31/agriculture-annual-farm-price-review>.

112 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mardi 26 juin 1962, p. 63.

113 *Ivi*.

cose, non potevano essere accolte le richieste del governo di Londra tese ad ottenere deroghe e disposizioni particolari per l'agricoltura d'Oltremania.

Allo stesso modo, il *rapporteur* della commissione agricoltura riteneva che nell'ambito delle relazioni commerciali con i paesi terzi il Regno Unito dovesse semplicemente accettare il principio dell'avvicinamento delle tariffe e delle misure complementari destinate all'organizzazione dei mercati¹¹⁴:

Noi riteniamo dunque che non ci sia alcuna ragione, né dal punto di vista del produttore, né da quello del consumatore britannico, di accordare all'agricoltura britannica un regime particolare riguardo alla politica agricola così come essa è definita nel trattato di Roma e così come essa è stata sviluppata nei regolamenti.

Queste valutazioni, precisava Biesheuvel, erano valide - *mutatis mutandis* - anche per un altro paese candidato all'adesione, ovvero la Danimarca. Il governo di Copenaghen, con una dichiarazione del suo ministro degli Affari esteri, aveva messo in chiaro che il paese sarebbe entrato nella CEE solo in caso di adesione britannica. E proprio come nel caso del Regno Unito, il problema era l'agricoltura¹¹⁵.

Occorre sottolineare come la posizione della commissione agricoltura del PE fosse, in questa fase, del tutto coerente con quella assunta dai Sei. In primo luogo, non si vedeva la necessità di distinguere (come invece avrebbe voluto il governo inglese) il problema delle

114 *Ibidem*, pp. 63-64.

115 In particolare, durante i negoziati condotti con i Sei il governo di Copenaghen sollevò la questione dell'esportazione dei prodotti alimentari danesi verso i paesi della CEE che, fintantoché la Danimarca restava fuori dalla Comunità, rischiavano di essere pesantemente danneggiati dalle decisioni prese dal Consiglio della Comunità il 14 gennaio del 1962, relative alla protezione dei prodotti agricoli comunitari. Si vedano, su questo punto, le osservazioni di Johnny N. Laursen, *Next in line? Denmark and the EEC challenge*, in Richard T. Griffiths and Stuart Ward (eds.), *Courting the Common market. The first attempt to enlarge the European Community 1961-1963*, cit., pp. 216-218.

esportazioni verso il Commonwealth da quello degli effetti della PAC sull'agricoltura dell'isola. In second'ordine i Sei reputavano che non occorresse predisporre alcuna disposizione specifica per i *farmers*, né concedere deroghe rispetto ai regolamenti previsti per la PAC. I governi della CEE erano perfettamente consapevoli che la Politica agricola comune sarebbe stata costosa per la Gran Bretagna, ma poiché quest'ultima esportava prodotti industriali e sarebbe stata un *late comer* nella CEE (obbligata pertanto ad adeguarsi alle regole vigenti), essi non vedevano nulla di strano nel fatto che Londra pagasse un prezzo per far parte del "club comunitario". I Sei mantennero quindi il punto, e le due *issues* (esportazioni verso il Commonwealth e agricoltura britannica) vennero negoziate separatamente¹¹⁶, con una scelta che ebbe l'appoggio dell'Assemblea di Strasburgo.

D'altronde, la volontà del PE di valorizzare la specificità delle due questioni era *in nuce* alla scelta di affiancare (nella stessa seduta in plenaria) la discussione sulla risoluzione della commissione agricola a quella della commissione commercio con l'estero, di cui fu *rapporteur* - come abbiamo già detto - un altro delegato olandese, Blaisse. Questi ricordava l'ampio consenso che a suo dire circondava ormai la candidatura britannica, ben rappresentato dalla dichiarazione formulata la mattina di quello stesso 26 giugno dal Comitato d'azione per gli Stati uniti d'Europa presieduto da Jean Monnet¹¹⁷:

Le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe qui comprend la très grande majorité des partis politiques de nos six pays ainsi que les syndicats libres et les syndicats chrétiens qui représentent dix millions de

116 Cfr. Wolfram Kaiser, *Using Europe, abusing the Europeans. Britain and European integration 1945-1963*, London, MacMillan, 1996, p. 180.

117 La dichiarazione del Comitato d'azione è riprodotta in Wilfried Loth, *Jean Monnet, Charles De Gaulle et le projet d'union politique (1958-1963)*, in Gérard Bossuat & Andreas Wilkens (sous la direction de), *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999, p. 365. Sul favore con cui Monnet guardava all'adesione britannica alla Comunità Europea si veda, in ultimo, Sherrill Brown Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Bolder (Colorado)-London, Lynne Rienner, 2011, p. 228.

travailleurs considère que l'unité économique et politique de l'Europe comprenant l'Angleterre et l'établissement de relations de partenaires d'égal à égal entre l'Europe et les États-Unis permettent seuls de consolider l'Occident et de créer ainsi les conditions d'une paix entre l'Ouest et l'Est.

Blaise, nondimeno, allo stesso modo di Biesheuvel, avvertì che l'ingresso di Londra nell'Europa comunitaria non poteva avvenire “à n'importe quel prix”¹¹⁸. Anche per la commissione che si occupava del commercio con l'estero, infatti, occorreva salvaguardare non solo l'assetto della Comunità esistente, ma anche la sua potenziale dinamica evolutiva, che avrebbe dovuto “conducerci a una vera unità economica e politica”¹¹⁹. Questo indirizzo era impresso dai trattati, i quali in nessun modo dovevano essere modificati per favorire l'ingresso di nuovi Stati membri. Questo era il primo punto fermo per la commissione parlamentare. Il secondo era rappresentato dal fatto che la Gran Bretagna doveva “accettare i risultati già conseguiti per quanto riguarda la realizzazione di una politica comune. I settori in causa sono soprattutto l'agricoltura e la concorrenza”¹²⁰. La terza questione era quella del *droit nul* richiesto dai britannici sui prodotti provenienti dal Commonwealth. La commissione si diceva conscia dei legittimi interessi dei vecchi *dominions* ma reputava che occorresse altresì tener conto degli equilibri complessivi che sarebbero maturati nella Comunità allargata nonché della capacità di adattamento dei settori economici coinvolti nei negoziati.

La commissione del PE si augurava poi che la tariffa esterna comune, la cui adozione era inizialmente prevista a partire dal 1970, venisse applicata a tutti i paesi del mondo, compresi quelli del Commonwealth.

118 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mardi 26 juin 1962, p. 66.

119 *Ivi*.

120 *Ivi*.

Infine, Blaisse sottolineava la necessità di trovare una soluzione comune per le esportazioni di prodotti tropicali, la cui posizione era comparabile, geograficamente ed economicamente, a quella delle merci che provenivano dai paesi associati alla Comunità. Per il PE, insomma, non dovevano stabilirsi preferenze esclusive tra la Comunità e i paesi che le erano associati, dacché esse avrebbero danneggiato i paesi legati da rapporti commerciali preferenziali con il Regno Unito. Nell'insieme, quindi, la risoluzione approvata dalla commissione per il commercio con l'estero era sufficientemente equilibrata, ma non lasciava spazio a ipotesi che alterassero la fisionomia che la CEE si era andata costruendo, e allo stesso tempo quel documento difendeva una concezione implicitamente teleologica del processo di integrazione, destinato a sfociare in una "vera" unione politica ed economica.

Il dibattito che si aprì dopo la presentazione - ad opera dei rispettivi *rapporteurs* - delle risoluzioni delle due commissioni non fu particolarmente partecipato. Vi presero parte Roland Boscary-Monnservin, membro dei *Républicains indépendants* e presidente della commissione agricoltura, il tedesco Hans Furler della CDU, il missino Lando Ferretti e due esponenti della Commissione della CEE, il belga Jean Rey e l'olandese Sicco Mansholt (uno dei "padri" della PAC¹²¹). Senza ombra di dubbio gli interventi politicamente più significativi furono quelli di Boscary-Monnservin e di Furler. Il primo (che al PE sedeva sui banchi del gruppo liberale) incardinò il suo discorso intorno alla esigenza che l'agricoltura europea non fosse esposta ai rischi di una assoluta libertà di concorrenza, priva di qualunque regola: "libera concorrenza, sì; anarchia no!"¹²². In questa prospettiva, Boscary-Monnservin interpretava le disposizioni contenute nel trattato di Roma come uno strumento utile a creare la stessa situazione di partenza per

121 Cfr. Johan van Merriënboer, *Commissioner Sicco Mansholt and the creation of the CAP*, in K.K. Patel (ed.), *Fertile ground for Europe?*, cit.

122 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mardi 26 juin 1962, p. 68.

tutti i settori produttivi dell'Europa a Sei, in modo tale da favorire tra di essi una concorrenza non falsata da rendite di posizione¹²³:

È a partire da ciò, è a partire da questa filosofia che discendono tutte le regole di applicazione valide sia per noi, sia riguardo ai paesi terzi: noi abbattiamo le frontiere che ci separano, andiamo verso una smobilitazione delle dogane e dei contingenti, ma resta ben inteso che, nello stesso tempo, noi dobbiamo armonizzare le nostre politiche dei trasporti, le nostre politiche sociali, le nostre politiche fiscali. Noi dobbiamo sopprimere tutte le distorsioni delle nostre regole della concorrenza cosicché, dal giorno in cui le frontiere saranno completamente abolite, ciascuno sia esattamente sulla stessa linea di partenza, affinché ciascuno abbia il miglior guadagno con il massimo di profitto per l'insieme della collettività.

La creazione dei presupposti per una "leale competizione" era necessaria soprattutto nel settore agricolo, nel quale - secondo l'oratore - le distorsioni erano particolarmente pesanti. In questo senso gli accordi di Bruxelles del gennaio del 1962 servivano "mirabilmente" allo scopo.

Di questo sforzo di armonizzazione era parte imprescindibile la messa al riparo della produzione agricola comunitaria dall'anarchia vigente nel mercato mondiale, le cui perturbazioni non dovevano mettere a repentaglio l'organizzazione del mercato europeo che si andava costruendo. Così si spiegavano, per il radicale indipendente francese, i prelievi alle frontiere esterne previsti dalla PAC. Ora, la domanda di adesione britannica poneva non problematiche di natura politica - o almeno non principalmente -, ma piuttosto pareva mettere in discussione esattamente quelle scelte che il delegato francese (e non solo lui, ovviamente) considerava preliminari ad un'ordinata (e per questo non "anarchica") organizzazione del mercato agricolo dei Sei. In alcun modo potevano essere ammessi a franchigia i prodotti provenienti dal Commonwealth; ciò avrebbe significato il ritorno ad una

123 *Ivi*.

zona di libero-scambio, qualcosa di ben diverso - va da sé - da un "mercato comune". Inoltre, ammettere eccezioni e deroghe per i prodotti agricoli degli *ex dominions* significava creare delle formula discriminatorie inaccettabili nei confronti di altri paesi, ad esempio gli Stati Uniti. Occorreva quindi assumere una posizione chiara: gli accordi di Bruxelles non potevano essere rimessi in discussione per favorire l'ingresso del Regno Unito nella CEE.

Qual era, allora, la soluzione all'*impasse*? Boscary-Monnservin la individuava nel medio-lungo periodo, ossia nel superamento dell'anarchia del mercato mondiale, utile anche per contribuire a risolvere la piaga della mancanza di cibo che colpiva i paesi sottosviluppati. Intorno al MEC, con al suo interno la Gran Bretagna, al Commonwealth, agli Stati Uniti e ad "altri paesi occidentali", era possibile costituire un "pool delle eccedenze" che avrebbero potuto essere indirizzate ai paesi del terzo mondo. Sarebbero stati in tal modo risolti il problema inglese, quello del Commonwealth - riunendo in un destino comune gli Stati africani francofoni già associati alla CEE e quelli anglofoni - e si sarebbero evitate discriminazioni verso gli americani. Ma il delegato francese si spingeva più avanti¹²⁴:

Andrò ancora oltre nello sviluppo del mio pensiero: sono persuaso che a partire dal giorno in cui avremo tratteggiato un sistema economico così ordinato, le difficoltà che ci separano sul piano politico - Europa delle patrie, Europa dei popoli, sovranazionalità e grado di sovranazionalità - saranno superate naturalmente, o quanto meno entreremmo in una via che faciliterebbe considerevolmente la loro risoluzione.

Boscary-Monnservin non era una figura politica di seconda o terza fila: tra il 1957 e il 1958 era stato ministro dell'Agricoltura¹²⁵. Le sue parole, in particolare la citazione finale, possono apparire fuorvianti,

124 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mardi 26 juin 1962, p. 70.

125 Cfr. Michel Boulet (sous la direction de), *La formation des acteurs de l'agriculture. Continuités et ruptures, 1945-1985*, Digione, Educagri éditions, 2003, p. 222.

anche perché esagerate nella individuazione delle conseguenze indirette fatte discendere dall'accettazione delle regole della PAC da parte del governo di Londra. Ma a nostro parere esse rivelano le molte sfaccettature della questione in oggetto, e soprattutto - al di là probabilmente delle stesse intenzioni di Boscary-Monnservin - mostrano come le questioni sul tappeto non fossero solo di profilo economico, ma investissero la sfera politica - compresa le controverse questioni degli approcci possibili al processo di integrazione e delle sue finalità ultime.

Il problema del rapporto tra ampliamento della CEE e "identità" della stessa venne invece posto esplicitamente da Hans Furler. Anch'egli era una personalità di spicco del PE, di cui era stato presidente. Furler disse subito che il gruppo democratico-cristiano, a nome del quale egli parlava, era "molto favorevole" all'adesione del Regno Unito. Se questo passo fosse stato effettivamente compiuto, la Comunità sarebbe divenuta un mercato di 240 milioni di persone e avrebbe acquisito "forze nuove" e "risorse aggiuntive". Ma una cosa era certa, avvertiva Furler¹²⁶:

Noi non accetteremmo di modificare le fondamenta istituzionali oppure i principi fissati nei trattati di Roma. Noi non potremmo accettare che essi vengano toccati, poiché è su queste basi che riposa il successo del mercato comune [...]. I britannici non potrebbero esigere - e io credo che d'altronde essi non lo faranno - che si distruggano certi elementi che sono essenziali per il nostro successo.

Le parole di Furler erano le più chiare risuonate fino ad allora a Strasburgo a difesa dell'*acquis* comunitario, e non solo di quello già formatosi. Furler ricordò infatti che i capitoli del dossier britannico non si esaurivano affatto nelle questioni dei diritti di dogana o della tariffa esterna comune. Ciò che Londra doveva accettare era "l'applicazione di una politica comune nei campi più diversi". In questo senso il suo

126 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mardi 26 juin 1962, p. 71.

gruppo parlamentare condivideva pienamente quella parte della Risoluzione Blaisse nella quale si precisava espressamente che il PE chiedeva che il governo di Sua Maestà contribuisse “in modo costruttivo all'*indispensabile* elaborazione dell'insieme delle politiche comuni costituenti l'unione economica”¹²⁷. Insomma, chiosava Furler, l'Assemblea di Strasburgo si attendeva che se la Gran Bretagna “si unisce a noi, essa si deve sviluppare con noi allo stesso ritmo di questi sviluppi”. Anche per questo un eventuale ingresso nel “club comunitario” non poteva che contemplare l'adesione anche alla CECA e ad Euratom.

Furler concludeva il suo intervento con parole che riassumevano bene i sentimenti prevalenti in seno al PE e che erano stati espressi nelle due risoluzioni in discussione: sì all'adesione degli Stati candidati, ma “*pais d'atteinte aux traités, pas d'altérations des traités!*”¹²⁸.

Ora, quello che è interessante notare è che il PE, discutendo il dossier delle adesioni, si premurasse di chiedere l'intangibilità dei trattati - assumesse quindi la stessa posizione che abbiamo visto adottare dalla Francia negli incontri bilaterali con il Foreign office organizzati prima dell'inizio dei negoziati tra Londra e la CEE. Nessun delegato prese in considerazione l'ipotesi di sfruttare il potenziale ingresso di ben quattro nuovi Stati membri (ricordiamo che erano previste anche le adesioni di Danimarca, Irlanda e Norvegia), per condurre una battaglia politica volta a promuovere l'incremento dei poteri dell'assemblea. Al contrario, come abbiamo visto (e come torneremo a vedere tra poco, quando analizzeremo brevemente il testo delle due risoluzioni), l'ampliamento - soprattutto al Regno Unito - veniva dal PE percepito come una virtuale minaccia tanto per il mantenimento dell'*acquis* che per i possibili sviluppi in senso compiutamente politico (e non solo economico) della CEE, sviluppi auspicati peraltro dall'Assemblea parlamentare europea l'anno precedente, nelle more

127 *Ibidem*, p. 71, corsivo nostro.

128 *Ibidem*, p. 72..

del dibattito sul piano Fouchet proposto dalla Francia¹²⁹. Solo nel giugno del 1963, quindi dopo il veto di Charles de Gaulle all'ingresso del Regno Unito, il PE approvò una risoluzione (presentata dallo stesso Furler) nella quale chiedeva una sostanziale estensione dei suoi poteri¹³⁰.

Questo non significa, sia ben chiaro, che il Parlamento osteggiasse l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità Europea; le reazioni negative al *non possumus* francese lo testimonieranno. Ma il passaggio da sei a dieci Stati membri non poteva avvenire a detrimento della coesione e della solidità interna della Comunità, come chiarirono le risoluzioni di Biesheuvel e Blaisse entrambe approvate unanimemente dai delegati a Strasburgo. Il documento della commissione agricoltura recitava - tra l'altro - che l'adesione di Regno Unito e Danimarca non poteva pregiudicare "scopi, principi e metodi della politica agricola comune", mentre quello della commissione per il commercio con l'estero sottolineava che l'adesione del Regno Unito non poteva implicare alcuna modifica al trattato della CEE, e le difficoltà economiche che i britannici avrebbero incontrato in ragione del loro inserimento nel Mercato comune avrebbero dovuto essere risolte "par le jeu des procédures et des dispositions normales prévues par le traité de Rome"¹³¹.

129 Vedi Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, IV, 13 ottobre 1961, p. 1220. Sul Piano Fouchet si rimanda a Daniele Caviglia, *De Gaulle e il tentativo di spostare l'asse politico europeo: il piano Fouchet*, Padova, Cedam, 2000.

130 Su questo punto cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, cit., pp. 124-130.

131 Le due risoluzioni sono in Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mardi 26 juin 1962, pp. 78-80. A proposito dei problemi posti dalla PAC al Regno Unito, va osservato come Jean Rey e Sicco Masholt, in quella stessa seduta parlamentare, avessero ricordato che l'adesione di Gran Bretagna e Danimarca doveva portare vantaggi non solo ai produttori e ai consumatori britannici e danesi, ma anche a quelli dei paesi già membri della Comunità Europea.

Il veto opposto da de Gaulle a Londra nella conferenza stampa del 14 gennaio del 1963¹³² chiuse il capitolo del primo tentativo di adesione britannica alla CEE. Le ragioni che spinsero il presidente francese a prendere la decisione, tra l'altro improvvisa, di far fallire i negoziati restano una sorta di "giallo accademico", come è stato efficacemente affermato¹³³. Ma è certo che gli accordi di Nassau¹³⁴ conclusi nel dicembre precedente tra USA e Gran Bretagna consolidarono le convinzioni di de Gaulle riguardo alle alterazioni che i rapporti privilegiati tra Londra e Washington avrebbero prodotto sugli equilibri interni alla Comunità¹³⁵.

Il Parlamento Europeo reagì rapidamente alla decisione del Generale, che venne discussa nelle sedute del 5 e 6 febbraio, sulla base di una relazione presentata dal presidente della Commissione Europea Walter Hallstein. Questi, tra l'altro, aveva affermato che al momento dell'interruzione dei negoziati, le probabilità di successo erano sufficientemente elevate da permettere la continuazione delle trattative¹³⁶.

Anche sulla base di queste dichiarazioni, nonostante le riserve che il Parlamento aveva espresso sulle richieste avanzate dai britannici nel corso dei negoziati, il giudizio dei delegati a Strasburgo nei confronti del "no" francese al Regno Unito fu assai severo. In particolare l'Assemblea di Strasburgo si concentrò su tre temi principali: il metodo usato da de

132 Sulla "infamous Press conference" di de Gaulle, nonché sulla sua preparazione e sulle reazioni che essa suscitò, si veda anche Oliver Bange, *The EEC crisis of 1963. Kennedy, Macmillan, de Gaulle, Adenauer in conflict*, Basingstoke, London, MacMillan, 2000, pp. 109-111.

133 M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, cit., p. 79.

134 Sugli accordi di Nassau, e sulle loro conseguenze per i rapporti franco-britannici, cfr. Ennio Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 1085-1087.

135 G. Bossuat, *Faire l'Europe sans défaire la France. 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2005, p. 100.

136 Cfr. *Parlamento Europeo. I primi dieci anni 1958-1968*, Lussemburgo, Direzione generale della documentazione parlamentare e dell'informazione, s.d.

Gaule per chiudere la porta agli inglesi; l'individuazione della reale motivazione alla base del veto; il "disegno europeo" che sembrava affermarsi all'Eliseo. Se, come detto, il PE criticò il veto francese, non mancarono però alcuni importanti distinguo, i quali vennero determinati più dall'appartenenza nazionale dei membri del Parlamento Europeo che dalla loro affiliazione politica.

Come detto, in discussione vi erano il metodo, la politica estera francese e la concezione che l'Eliseo mostrava di avere dell'unificazione europea. Per questo, alcuni interventi ebbero il tono di un "processo politico" a de Gaulle. E questo è tanto più significativo qualora si consideri la debolezza politica dell'Assemblea di Strasburgo. A riassumere tutti i motivi della polemica anti-gollista - senza sottrarsi peraltro dal chiamare esplicitamente in causa il presidente francese - fu il socialista olandese Paul J. Kapteyn, il quale era un europeista e un convinto sostenitore del ruolo e delle prerogative dell'assemblea sovranazionale¹³⁷. L'*incipit* del suo discorso fu un [abile] omaggio a de Gaulle come capo della resistenza francese: egli "nous a insufflé la force et le courage qui nous ont permis de nous opposer à la dictature"¹³⁸. Ma se tutti i nemici della dittatura nazi-fascista dovevano sentire un debito morale verso figure come quella di de Gaulle, non era meno vero che "un homme de cette envergure" - fermo restando il suo diritto ad opporsi all'adesione britannica - non avrebbe dovuto permettersi di

137 Paul J.G. Kapteyn, *L'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Un essai de parlementarisme européen*, Leyden, A.W. Sythoff, 1962: "Aussi l'Assemblée n'occupe-t-elle apparemment qu'une place modeste dans la Communauté. Néanmoins sa conception de son rôle devait se relever d'une grande importance pour le caractère réel de la Communauté. Il convient, pour le percevoir, de ne pas considérer seulement la structure de la Communauté du seul point de vue des compétences juridiques des diverses institutions, mais encore de saisir les idées et les forces politiques qui allaient s'exercer dans la Communauté; c'est elles en fin des comptes qui, de concert avec les règles du traité, allaient donner forme à sa structure institutionnelle et y déterminer la place des diverses institutions" (p. 20).

138 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 70.

umiliare un paese che meritava la riconoscenza anche della Francia “per il coraggio e la tenacia di cui aveva dato prova nel 1940 e nel 1941”¹³⁹.

Questa considerazione portava direttamente alla critica nei confronti del metodo usato da de Gaulle per sospendere i negoziati con Londra¹⁴⁰:

In una maniera unilaterale, assolutamente contraria allo spirito del trattato CEE, e ad ogni concezione democratica, il generale de Gaulle, nel corso di una conferenza stampa, ha imposto la sua volontà ai suoi cinque partners.

Kapteyn, poi, continuando con lo stesso registro argomentativo, sosteneva che se nei giorni più oscuri della guerra era stato “l’ispiratore della nostra resistenza”, adesso de Gaulle suscitava “apprensione”. Questo sentimento non scaturiva solo dall’“ordine” che il Generale aveva dato di interrompere i negoziati con la Gran Bretagna, ma anche - e questo era un elemento che entrò prepotentemente in molti dei discorsi pronunciati durante quella sessione a Strasburgo - dalla pressoché contestuale firma, il 22 gennaio, del trattato dell’Eliseo con il quale si sanciva la riconciliazione franco-tedesca¹⁴¹. Il delegato socialista dubitava che questa fosse una semplice coincidenza, e se era disposto a credere al collega Furler, il quale aveva sostenuto che anche il governo della Germania federale era rimasto all’oscuro degli

139 *Ivi*.

140 *Ivi*. Kapteyn aggiunse, rivolgendosi direttamente a Walter Hallstein: “la vita della nostra Comunità è regolata in questo momento da una conferenza stampa. Abbiamo l’intenzione di continuare così, di conferenza in conferenza? La sorte delle nostre Comunità sarà legata a delle conferenze stampa? Cosa fa la Comunità contro queste conferenze?” (*ibidem*, p. 72).

141 Sul trattato dell’Eliseo e sulla sua reale portata si veda Carine Germond, *Un traité mort-né? Les relations institutionnelles franco-allemandes dans le cadre du Traité de l’Elysée (1963-1969)*, in Martial Libera, Birte Wassenberg (sous la direction de), *L’Europe au coeur: études pour Marie-Thérèse Bitsch*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009.

intendimenti dell'Eliseo, nondimeno egli non era affatto certo che il cancelliere Konrad Adenauer ignorasse quanto de Gaulle si apprestava a fare¹⁴². I sospetti di Kapteyn, d'altronde, erano avvalorati dalla assonanza delle dichiarazioni formulate da Adenauer e de Gaulle, relativamente all'ingresso della Gran Bretagna nella CEE, alla conclusione di due successivi incontri che essi avevano avuto nel luglio e nel settembre del 1962¹⁴³.

Il trattato franco-tedesco, a propria volta, conduceva direttamente al terzo motivo di preoccupazione per Kapteyn e per molti altri membri del Parlamento: il futuro della Comunità Europea e dei suoi equilibri interni. Il "partenariato privilegiato"¹⁴⁴ istituito tra Parigi e Bonn avrebbe potuto trasformarsi in un una sorta di "alleanza nel comando", a cui Kapteyn attribuiva addirittura una natura "autoritaria"¹⁴⁵ e che comunque avrebbe potuto mettere ai margini - nei fatti - le altre quattro capitali della Comunità. D'altronde era stato il presidente francese ad attribuire all'accordo tra Francia e Germania il significato di "condizione [...] e fondamento stesso della costruzione dell'Europa"¹⁴⁶, nonché - nella ricerca di una certa autonomia dagli anglo-americani - di fattore fondamentale della sicurezza europea. Va detto che il Bundestag, su pressione del governo americano¹⁴⁷, nel preambolo alla legge di ratifica del trattato (promulgata il 15 giugno del 1963) annacquò alquanto le pretese "terzaforziste" della Francia, confermando le linee fondamentali

142 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 70.

143 Cfr. Pierre Guillen, *Les incidences d'un éventuel élargissement sur le fonctionnement des Communautés aux débuts des années 60*, in Marie-Thérèse Bitsch (sous la direction de), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes. Une posterité pour le plan Schuman*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 194.

144 Cfr. Haig Simonian, *The privileged partnership. Franco-German relations in the EC 1969-1984*, Oxford, Clarendon Press, 1985.

145 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 71.

146 E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 1089.

147 Cfr. Roger Morgan, *The United States and West Germany 1945-1973. A Study in alliance politics*, London, Oxford University Press, 1974, p. 129.

della politica estera della Repubblica federale, tra le quali vi erano gli stretti legami con gli Stati Uniti e la salda collocazione nell'Alleanza atlantica¹⁴⁸; così come, di lì a non molto, il declino politico di Adenauer (che perse la guida del governo federale nell'ottobre del 1963, dopo quattordici anni di cancellierato) ridusse considerevolmente l'impatto strategico dell'accordo¹⁴⁹.

Né Kapteyn né i suoi colleghi del PE potevano però immaginare gli sviluppi futuri. Appariva quindi legittima la domanda che il delegato socialista olandese poneva all'aula di Strasburgo: quel trattato era realmente necessario? O non era forse vero che attraverso la CECA Robert Schuman e la Francia avevano già teso la mano alla Germania, e che quella stretta era divenuta ancora più forte con la firma dei trattati del 1957? Il fatto che il governo di Bonn ritenesse l'accordo franco-tedesco un contributo al processo di integrazione europea era per Kapteyn "un enigma". Del resto, come poteva esserlo se esso prevedeva consultazioni regolari tra i due governi firmatari, creando così un luogo di formazione delle decisioni esterno rispetto alle istituzioni comunitarie?

Kapteyn fornì quindi la sua personale interpretazione del trattato dell'Eliseo: esso altro non era se non il tentativo di "far esplodere" la NATO - ciò che inevitabilmente imponeva la marginalizzazione del Regno Unito - ponendo la prima pietra di un'Europa "staccata dall'unione atlantica"¹⁵⁰. I pericoli insiti in questa visione dell'Europa erano elevati, e il socialista olandese li drammatizzò attraverso una provocazione che

148 Non solo: il preambolo affermava anche che tra gli obiettivi della politica estera tedesca vi erano "l'unificazione dell'Europa secondo la via tracciata dalla creazione delle Comunità europee", nelle quali dovevano essere ammessi "la Gran Bretagna e gli altri stati desiderosi di farne parte", e il "rafforzamento delle Comunità esistenti". Il testo completo del Preambolo è in <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/cb4f6630-4187-436a-922b-f14f13a2ea2e/fr>. Sul trattato dell'Eliseo cfr. anche Georges-Henri Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996, pp. 203-260.

149 E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 1089.

150 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 71.

non sarebbe passata inosservata agli altri delegati presenti a Strasburgo¹⁵¹:

Io temo che realizzando questo sogno di un'Europa che si estende dalla Manica agli Urali noi constateremo al nostro risveglio che Mosca è divenuta la capitale dell'Europa e che i migliori europei lavorano in Siberia.

La battaglia era ingaggiata, avvertiva il delegato olandese, e la posta in gioco era l'alternativa tra l'Europa "come noi la intendiamo" e un continente interamente sottoposto alla ferula dell'Unione Sovietica¹⁵².

Senza arrivare alla stessa accentuazione drammatica, altri delegati a Strasburgo si posero sulla stessa linea critica di Kapteyn. Biesheuvel, che come detto precedentemente apparteneva al gruppo democratico-cristiano, precisò che l'opposizione del governo olandese verso la politica europea perseguita dall'Eliseo non scaturiva da un'attitudine aprioristicamente anti-gollista né tanto meno antifrancese, ma dalla convinzione che le ultime scelte compiute a Parigi fossero dannose per l'Europa e per la stessa Francia. L'atteggiamento moderato di Biesheuvel (di lì a poco destinato ad entrare nel governo dell'Aja) era volto a rasserenare, almeno a Strasburgo, il clima difficile che caratterizzava, dopo il veto gollista, i rapporti tra il governo francese e quello olandese, con quest'ultimo - in particolare il suo ministro degli Esteri Joseph Luns - che sembrava disposto a rischiare di compromettere, nel breve periodo, i propri interessi economici nell'ambito dei negoziati comunitari sulla PAC pur di contrastare la politica estera della Francia¹⁵³. Ma al di là della moderazione, proprio come il connazionale che lo aveva preceduto nel dibattito, Biesheuvel ribadì l'importanza della coesione atlantica, di cui l'integrazione europea era un pilastro oramai imprescindibile.

151 *Ibidem*, p. 72.

152 *Ibidem*, p. 73.

153 Su questo punto vedi Wendy Asbeek Brusse, *Alone within the Six. The Dutch cabinet and the British application for EEC membership*, in R.T. Griffiths, S. Ward (eds.), *Courting the Common Market*, cit., p. 134.

I problemi però non riguardavano solo l'Alleanza atlantica, Biesheuvel affermò che l'inaspettata rottura dei negoziati imposta il 14 gennaio dal Generale non era considerata un evento accidentale dagli olandesi, ma al contrario costituiva un passo del tutto coerente a una politica europea, quella condotta dalla Francia, che i Paesi Bassi interpretavano come contraria alla lettera e allo spirito dei trattati e pertanto minacciosa per la stabilità dell'unione economica e per la sopravvivenza stessa delle istituzioni comunitarie. Gli orientamenti che erano maturati a Parigi parevano mettere a repentaglio due elementi qualificanti dell'identità della CEE: la sovranazionalità (difesa il giorno prima da Hallstein) e il carattere "aperto" della Comunità. Riguardo a quest'ultimo, la sua importanza non si esauriva nella politica commerciale comune¹⁵⁴:

Questo principio agisce ugualmente nel campo della politica comunitaria interna e specialmente in materia di politica agricola [...].

Il fuoco di fila degli olandesi venne alimentato anche dal socialista Gerard Marinus Nederhorst, uno dei più "anziani" delegati a Strasburgo, dove aveva esordito nel 1952, ai tempi dell'Assemblea comune della CECA. Egli - in armonia con quanto sostenuto dai suoi connazionali che lo avevano preceduto nel dibattito - introdusse la questione delle ragioni effettive del veto francese, che a suo avviso erano esclusivamente politiche e non economiche. Si trattava di dare concretezza a un'idea d'Europa concepita come "terza forza", chiusa a nuove adesioni ed egemonizzata dai grandi paesi¹⁵⁵. Nessuna di queste caratteristiche era rinvenibile nello spirito di quanti avevano firmato i trattati del 1957. In questo senso, anche per Nederhorst l'accordo franco-tedesco rientrava in una strategia più ampia, volta a mettere in

154 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 75.

155 *Ibidem*, p. 88.

discussione tanto i rapporti, formalmente paritari, stabiliti all'interno della CEE; quanto il ruolo e le competenze delle istituzioni comunitarie¹⁵⁶:

È del tutto contrario allo spirito dell'integrazione che due dei più importanti paesi tengano consultazioni preliminari a proposito dei problemi della CEE. Instaurare un sistema di consultazioni preliminari obbligatorie torna a minare le fondamenta della cooperazione europea. È impossibile non tenerne conto e presentare ciò come una questione priva di importanza.

Peraltro, il 26 gennaio, con l'inchiostro del trattato franco-tedesco ancora fresco, il Generale de Gaulle, scavalcando non solo gli altri quattro partners della CEE - come ormai pareva abituato a fare - ma la stessa Germania federale, chiese unilateralmente al primo ministro danese, il socialdemocratico Jens Otto Krag, la disponibilità a far entrare il suo paese nella Comunità senza la Gran Bretagna¹⁵⁷.

Così Nederhorst non solo poteva contestare la congruità dell'accordo tra Parigi e Bonn con il trattato CEE, ma aveva qualche valido argomento aggiuntivo per provare a mettere in guardia i colleghi tedeschi sul modo in cui l'Eliseo concepiva i rapporti tra la Francia e gli altri Stati membri della Comunità Europea - Germania federale inclusa¹⁵⁸.

Contrariamente a quanto potrebbe ipotizzare il lettore che abbia avuto la pazienza di seguire la nostra ricostruzione, il dibattito a Strasburgo non mise in scena una requisitoria anti-gollista di conio olandese. Anche delegati di nazionalità diversa polemizzarono più o meno duramente con la Francia per il "semaforo rosso" da essa mostrato alla Gran Bretagna. Persino alcuni esponenti francesi

156 *Ibidem*, p. 89.

157 J.N. Laursen, *Next in line? Denmark and the EEC challenge*, cit., p. 224.

158 Nederhorst disse di avere la netta impressione che i tedeschi venissero usati "nell'interesse della politica francese", e che per questo essi rischiavano "di scadere al rango di vassalli": si veda *Parlement Européen, Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 90.

espressero tutta la loro contrarietà verso quella che consideravano una deriva pericolosa della politica estera (e non solo europea) del loro paese. In questo senso, molto eloquente fu l'intervento di Roger Carcassonne (eletto al Senato della Repubblica nel dipartimento della Bouches-du-Rhône), il quale intervenne a nome dei socialisti francesi - la cui posizione coincideva con quella del gruppo socialista al PE. Nel suo breve intervento, Carcassonne disse di condividere tutte le osservazioni critiche rivolte al governo gollista, dal metodo usato per respingere la domanda di adesione del Regno Unito fino alla concezione europea fatta propria dall'Eliseo. Ma soprattutto, riprendendo una posizione espressa dal suo partito sul piano nazionale - e condivisa con la SPD - egli contestò il trattato stipulato con la Germania federale. Non era ovviamente in questione la necessità dell'amicizia franco-tedesca. Ma quel trattato, come aveva concordato l'intero gruppo socialista al PE, riunitosi il 4 febbraio unitamente al Bureau de liaison des partis socialistes des Communautés européennes, era "pieno di pericoli" per la CEE¹⁵⁹. Carcassonne aveva buon gioco nello smentire la giustificazione addotta dal governo francese per dire "no" all'allargamento, vale a dire l'indisponibilità del governo conservatore ad accettare nella sua interezza i trattati vigenti. Oltretutto, infieriva il deputato della SFIO, Parigi non aveva nessun titolo per ergersi a paladina dell'applicazione integrale del trattato¹⁶⁰:

Tutti sanno che il nostro governo rifiuta l'elezione del Parlamento Europeo a suffragio universale, anche se questa elezione è prevista dal trattato. Tutti sanno che un solo governo, quello della Francia, ha rifiutato di dare un seguito agli sviluppi politici dei trattati europei.

A difendere i *faits accomplis* (non solo il veto alla Gran Bretagna, ma anche il trattato dell'Eliseo) si ersero altri delegati francesi e un

159 Cfr. il *Procès verbal de la réunion commune du Groupe socialiste et du Bureau de liaison du lundi 4 février 1963 a 14 h. 30*, p. 5, in ASUE, GSPE-35.

160 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 90.

tedesco - il democratico-cristiano Hans Furler. Possiamo iniziare da quest'ultimo, poiché la sua posizione ci consente di rilevare come il "doppio mandato" allora vigente per i delegati al PE (che erano obbligatoriamente, in assenza di una loro elezione diretta da parte dei cittadini della CEE, anche membri delle rispettive assemblee legislative nazionali), rendesse taluni di loro - quando erano anche parte delle maggioranze parlamentari che sostenevano i loro governi - più inclini a difendere la politica estera degli esecutivi nazionali che a tutelare il ruolo del PE oppure a favorire gli sviluppi dell'integrazione europea¹⁶¹. Furler si impegnò a difendere la scelta del governo tedesco di siglare il trattato con la Francia, negando che ci fosse qualunque rapporto tra di esso e il fallimento dei negoziati con la Gran Bretagna, il cui ingresso nella CEE era d'altronde auspicato con forza dal governo federale. L'amicizia con la Francia, continuò Furler, era un bene prezioso per i tedeschi - ed era pleonastico precisare perché -, ma sarebbe stato un grave errore ritenere che dopo il 22 gennaio la posizione della Germania federale verso l'integrazione europea fosse destinata a cambiare¹⁶²:

È ben chiaro che attraverso questo accordo noi non ci isoliamo dall'Europa; è ben chiaro - e l'accordo d'altronde non ne parla - che noi non modificheremo il nostro atteggiamento fondato sullo spirito comunitario, né all'interno di questa comunità europea né nelle altre comunità.

161 Furler e il gruppo della CDU al Parlamento Europeo tra il 1963 e il 1964 si impegnarono affinché venisse accantonato il progetto di Convenzione per l'elezione diretta del PE, approvata dall'assemblea di Strasburgo sin dal 1960, conformemente all'indisponibilità del governo francese a consentire il "voto europeo". Secondo la SPD gli atteggiamenti dilatori dei delegati della CDU a Strasburgo, così come quello del governo di Bonn, relativamente alle elezioni dirette del PE, rispondevano al desiderio di non fare nulla "che potesse dispiacere al Presidente della Repubblica francese": cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, cit., p. 130.

162 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 78.

E affinché fosse evidente, se ce ne fosse stato bisogno, che la Bundesrepublik non aveva certo delegato a Parigi - attraverso il trattato dell'Eliseo - le scelte nell'ambito della politica europea, Furler puntualizzò¹⁶³:

Se la Francia dichiara che l'Inghilterra può aderire a condizione di accettare tutti i principi [della Comunità], essa non dirà allo stesso tempo - ne sono convinto - che i tedeschi devono rinnegare lo spirito della Comunità. Sarebbe una contraddizione in sé.

Il trattato franco-tedesco non avrebbe alterato la cornice atlantica in cui il governo di Bonn intendeva continuare ad operare, e le stesse consultazioni preliminari con la Francia in merito alla politica europea non avrebbero impedito alla Germania di ricercare intese più ampie con i "paesi amici". Furler concluse provando a tranquillizzare i colleghi riguardo all'atteggiamento della Germania Ovest verso il processo di integrazione europea, il cui approfondimento rimaneva uno degli obiettivi qualificanti della politica estera di Bonn.

Se Furler si diffuse sulla difesa del trattato franco-tedesco, sforzandosi di minimizzare l'impatto che questo avrebbe avuto sulla politica del suo paese, e in particolare sul processo di unificazione europea, più ampio fu il ventaglio di argomentazioni con cui i delegati francesi difesero le scelte compiute dal loro esecutivo. Gli interventi a sostegno del governo gollista furono trasversali ai diversi gruppi politici - fatta eccezione, lo abbiamo visto, per i membri della Section française de l'Internationale ouvrière. I sentimenti dei rappresentanti dell'Esagono vennero efficacemente descritti dal gollista Louis Briot, che in seno all'Assemblea nazionale si interessava soprattutto dei problemi dell'agricoltura francese¹⁶⁴. Briot cominciò il proprio intervento affermando di avere l'impressione che al PE "tutti si fossero uniti contro

163 *Ivi*.

164 Il profilo di Louis Briot, con la sua attività all'Assemblea nazionale francese, è consultabile all'URL <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/biographies/IVRepublique/briot-louis-15021905.asp>.

di noi [francesi]”¹⁶⁵. Naturalmente, il suo intervento fu un un'appassionata difesa della politica agricola comunitaria, ed una onesta ammissione dell'importanza che essa rivestiva per l'Europa - ma soprattutto per la Francia ¹⁶⁶:

[...] non è un caso che il mio paese si trovi lungo la linea di combattimento. Poiché se l'Europa dei Sei rappresenta 120 milioni di ettari, 55 milioni sono in Francia; la politica agricola, al cuore dei francesi, è tanto cara quanto il porto di Rotterdam può essere caro al cuore degli olandesi.

In cauda venenum, verrebbe da dire, vista l'insistenza con cui i delegati dei Paesi Bassi avevano stigmatizzato l'atteggiamento di de Gaulle. Sta di fatto che la vena polemica contro gli olandesi non si esaurì con l'accento ai traffici commerciali marittimi di Rotterdam. Briot, infatti, contestò l'affermazione formulata da Joseph Luns secondo cui la vera ragione del fallimento dei negoziati con Londra era politica, e non “tecnica”. La PAC, ricordò Briot, era stata creata con lunghi e assai complessi negoziati, e peraltro non era affatto vero che essa favorisse solo la Francia. Rimetterla in discussione, poco dopo il suo avvio, perché gli inglesi avevano cambiato idea rispetto alla loro partecipazione alla CEE, era - secondo Briot - del tutto inaccettabile, ed era questa la vera ragione del veto opposto dalla Francia.

Se Briot focalizzò il suo intervento sulla PAC, l'ex presidente del consiglio René Pleven (che sedeva nel Parlamento di Strasburgo, nel gruppo liberale, dal 1956) propose un'ottica interpretativa diversa e indubbiamente interessante per comprendere quanto era accaduto nel gennaio precedente. Secondo lui, quella a cui si stava assistendo non era affatto la “fine” dell'Europa comunitaria; al contrario, si trattava di una crisi di crescita, intervenuta proprio nel momento in cui l'Europa

165 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 91.

166 *Ibidem*, p. 92.

era “più forte, più potente, più prospera” che mai¹⁶⁷. Le grandi potenze mondiali erano costrette a tener conto di questa nuova e inedita realtà: in particolare, John Fitzgerald Kennedy aveva promosso la partnership atlantica tra Stati Uniti e CEE e sollecitato la partecipazione della Comunità ai negoziati GATT¹⁶⁸. Questi fatti, incrociandosi con la richiesta di adesione britannica, avevano obbligato de Gaulle a mettere in agenda il problema della definizione della politica estera della Comunità. Così facendo il Generale aveva imposto un *préalable* a quella che Pleven definiva “l'estensione geografica della Comunità”¹⁶⁹, riconducendo l'ampliamento al Regno Unito anche a un problema geopolitico e strategico. È significativo che un altro membro del PE, il social-cristiano belga Jean Duvieusart, su questo specifico punto concordasse pienamente con Pleven, mettendo in luce come lo “sgarbo” fatto a Parigi con gli accordi di Nassau e l'insistenza britannica per una revisione della PAC potessero essere lette come parte di una strategia volta a ridimensionare sostanzialmente il ruolo della Comunità nello scenario internazionale¹⁷⁰:

Se veramente il modo in cui l'Europa, attraverso la Francia, è stata trattata così alle Bahamas in materia nucleare, se d'altra parte l'insistenza usata dall'America affinché la sua concezione fosse adottata, avevano come contropartita, in materia agricola, un certo arretramento alla politica che si realizzava nella Comunità si comprende che all'insieme di questi avvenimenti si sia potuta dare un'interpretazione che metteva in causa l'indipendenza globale dell'Europa.

167 *Ibidem*, p. 83.

168 Cfr. Pascaline Winand, *American attitudes towards the European unity from the Rome treaties to the Kennedy administration*, in Eric Remacle, Pascaline Winand (eds.), *America, Europe, Africa 1945-1973*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009, p. 145, e Id., *Eisenhower, Kennedy, and the United States of Europe*, New York, St. Martin's Press, 1996.

169 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 83.

170 *Ibidem*, p. 85.

Era precisamente questo che angosciava Pleven. Occorreva allora che i vertici politici del mondo occidentale si riunissero per sciogliere le reciproche diffidenze; occorreva, per andare “au fond des problèmes”, e provare a risolverli, che de Gaulle incontrasse i capi di governo dei Cinque e poi il presidente americano Kennedy.

Si direbbe che Pleven non avesse alcun timore a riproporre la centralità della figura di Gaulle - non molto popolare nelle istituzioni comunitarie, almeno in quella fase -, da lui evidentemente considerato un *problem solver* più che il problema in sé. D'altra parte, secondo l'ex Presidente del consiglio (e artefice della CED) era solo dallo spirito di iniziativa e dal prestigio personale di de Gaulle che era lecito attendersi il superamento dell'*impasse* in cui era piombato il negoziato con la Gran Bretagna, e non certo - come egli disse con brutale franchezza - dai “voeux pieux, que nous pourrons, les uns ou les autres, voter dans cette Assemblée”¹⁷¹.

Non meno determinato (ed efficace) nella difesa dell'azione politica francese risultò il “gollista di sinistra” Jean de Lipkowski, uno dei più “giovani” delegati al PE, visto che era giunto a Strasburgo il 19 dicembre dell'anno precedente. De Lipkowski invitò i presenti a spogliare il dibattito dagli aspetti emotivi, concentrandosi sul fondo delle questioni. Così facendo, secondo il delegato francese, si poteva ad esempio rivedere l'assai diffuso giudizio negativo sulla natura quasi “abusiva” del veto di de Gaulle, che sarebbe stato imposto unilateralmente al resto della Comunità Europea. In realtà, argomentava De Lipkowski, il rimprovero rivolto alla Francia era giuridicamente e politicamente infondato. I negoziati con Londra, infatti, erano stati condotti sulla base dell'articolo 237 del trattato di Roma, in base al quale il Consiglio dei ministri della CEE e la Commissione Europea avevano il compito di verificare che lo Stato candidato possedesse le condizioni per essere “eleggibile” alla *membership*, mentre (recitava l'articolo in questione) “le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti del presente trattato, da questa determinati”

171 *Ibidem*, p. 84.

dovevano essere oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo “Stato richiedente”. Ora, poiché - come abbiamo abbondantemente visto - nel caso del negoziato apertosi nell'ottobre del 1961 il nodo della questione era esattamente l'eventualità di deroghe per la Gran Bretagna e quindi di “adattamenti” al trattato, era chiaro che la decisione finale sull'ingresso dei britannici sarebbe spettata ai governi¹⁷² - e tra questi, quello francese.

Il veto non era, quindi, un atto scorretto, né tanto meno poteva essere considerato immotivato. Secondo de Lipkowski, infatti, e contrariamente a quanto molti andavano dicendo, restavano ancora molti problemi insoluti tra Regno Unito e CEE. Egli ne ricordava due, particolarmente rilevanti, perché la posizione britannica su di essi era contraria non solo “allo spirito del trattato di Roma” ma “alla natura stessa della Comunità”¹⁷³. Il primo riguardava la PAC, per la quale Londra aveva chiesto tali e tante deroghe ed eccezioni da snaturare il significato di quella politica. Ma ciò era incompatibile con il fatto che la PAC “non era un semplice *rendez-vous* a una certa data”, quanto piuttosto una costruzione continua, la cui realizzazione implicava meccanismi uniformi e regole comuni, il cui rispetto era una *conditio sine qua non* per un corretto funzionamento della Comunità¹⁷⁴:

D'altronde, ove si fosse accettata la tesi britannica, quale sarebbe stata la situazione istituzionale della Gran Bretagna in seno agli organismi della Comunità? Essa sarebbe singolare. Mentre i Sei hanno, a responsabilità uguale, uguali poteri nella Commissione, la Gran Bretagna avrebbe poteri

172 N.P. Ludlow, *Influence and vulnerability: The Role of the EEC Commission in the enlargement negotiations*, in R.T. Griffiths and S. Ward (eds.), *Courting the Common Market*, cit. p. 141. Va comunque detto che la Commissione Europea (lo abbiamo visto nell'introduzione) riuscì a guadagnarsi un certo spazio nei negoziati, oltre che la considerazione dei rappresentanti del governo britannico, i quali dopo un po' giunsero alla conclusione che l'istituzione con sede a Bruxelles “should be taken very seriously” (*Ibidem*, p. 143).

173 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-63, séance du mercredi 6 février 1963, p. 99.

174 *Ivi*.

uguali, ma non le stesse responsabilità, poiché essa beneficerebbe, nel settore industriale, della situazione di Stato membro, conservando una situazione privilegiata nel settore agricolo.

Il secondo problema, non meno cruciale e però largamente ignorato dal dibattito parlamentare (e non solo da quello), era rappresentato dal fatto che in realtà, durante i negoziati, gli Stati membri della Comunità non si erano trovati di fronte un solo interlocutore, ma - indirettamente - tutti gli Stati aderenti alla European Free Trade Association, vista la volontà del governo di Londra di individuare "soluzioni [...] che tengano conto dei differenti interessi legittimi di tutti gli Stati membri dell'EFTA", in modo da dare loro la possibilità "di partecipare, a partire dalla stessa data, a un mercato europeo"¹⁷⁵.

Ebbene, argomentava de Lipkowski, una prospettiva di questo genere - se realizzata - avrebbe snaturato la Comunità Europea, trasformandola in una entità "smisurata", includente di fatto tutta l'Europa non comunista. De Lipkowski, in tal modo, collegava il veto alla Gran Bretagna alla questione dell'identità della Comunità Europea. Naturalmente, è lecito pensare che il tema fosse sollevato strumentalmente, perché utile alla difesa di una politica estera *nazionale* - quella francese, ovviamente. Ma i suoi argomenti avevano un valore che andava al di là del dibattito contingente. A suo avviso, infatti, un incremento eccessivo del numero degli Stati membri non solo poteva compromettere l'omogeneità interna della Comunità, ma ne avrebbe favorito la trasformazione in "una sorta di sistema mondiale senza coesione e senza serie prospettive politiche". Evidente, in queste parole, era la preoccupazione di un assorbimento della Comunità in una più generale forma di organizzazione internazionale occidentale, in cui inevitabilmente il ruolo guida sarebbe spettato agli Stati Uniti. De Lipkowski, d'altra parte, avvertì esplicitamente che la Francia non avrebbe assecondato quanti perseguivano, più o meno

175 *Ivi*.

consapevolmente, questo obiettivo: la Comunità Europea - egli disse in modo prescrittivo - "non esisterà" qualora essa non fosse stata padrona "della sua economia e della sua difesa".

Sulla base di queste argomentazioni, il delegato francese ebbe pertanto modo di suggerire la necessità di interpretare *cum grano salis*, come aveva fatto Parigi, il carattere "aperto" della Comunità Europea¹⁷⁶:

Finché essa si trova nella sua fase di costruzione, la Comunità deve procedere con prudenza verso un allargamento e, in ogni caso, deve rifiutare che un tale allargamento si effettui al prezzo di un indebolimento del sistema del trattato di Roma. Il nostro dovere è di vigilare affinché il trattato di Roma realizzi la sua finalità economica e politica.

La priorità del governo francese, insomma, era stata quella di consolidare la costruzione interna della Comunità, piuttosto che rischiare di alterare i principi che gli Stati membri avevano accolto e le regole che essi si erano date nel contesto della CEE.

Alla conclusione del dibattito, il Parlamento Europeo votò tre proposte di risoluzione. La prima era unitaria, ossia presentata dai tre gruppi politici al PE e firmata da Alain Poher, René Pleven, e Willi Birkelbach. Essa chiedeva alla Commissione Europea di fare un rapporto articolato al Parlamento sullo stato dei negoziati tra CEE e Gran Bretagna alla data del 29 gennaio 1963¹⁷⁷. La seconda venne presentata da tre delegati, Blaisse, Carcassonne e Maurice Faure, in essa veniva affermato che lo scopo finale dell'integrazione europea era la nascita degli "Stati Uniti d'Europa", e che solo in presenza di questo esito si poteva creare una *partnership* atlantica. Riguardo all'adesione della Gran Bretagna, questa veniva auspicata solo a patto che non compromettesse il processo di integrazione e le disposizioni del trattato di Roma¹⁷⁸.

176 *Ibidem*, p. 100.

177 *Ibidem*, p. 101.

178 *Ibidem*, p. 103.

La terza proposta di risoluzione, avanzata da tre membri del gruppo socialista, Birkelbach, Fernand Dehousse e Emile Vanrullen, era la più dura verso il veto alla Gran Bretagna - e anche verso alcune disposizioni contenute nel trattato dell'Eliseo. In essa si elevava "una solenne protesta" contro il metodo scelto per bloccare l'allargamento, si affermava che i negoziati erano stati interrotti per motivi "che sono - essenzialmente - estranei ai problemi in discussione" e si respingeva, in quanto contrario alla sicurezza dell'Europa, ogni tentativo - bilaterale o di altro genere - teso a snaturare i meccanismi comunitari e ad instaurare l'egemonia "di uno Stato o di un gruppo di Stati"¹⁷⁹.

L'atto conclusivo del Parlamento Europeo riguardo alla prima domanda di adesione del Regno Unito discese dal seguito dato alla risoluzione che chiedeva alla Commissione Europea di presentare una relazione sulla situazione dei negoziati al 29 gennaio. La discussione ebbe luogo il 29 marzo e condusse all'approvazione di una risoluzione in cui, veniva ribadito il consenso all'ingresso della Gran Bretagna e di "altri paesi" nella Comunità Europea, a condizione che l'allargamento non compromettesse il processo di integrazione né ledesse i trattati di Parigi e di Roma tanto "nelle loro norme materiali" quanto "nelle strutture istituzionali"¹⁸⁰.

179 *Ibidem*, p. 105.

180 Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1963-64, séance du vendredi 29 mars 1963, p. 226.

2.2 Il “second try” di Londra

Il Parlamento Europeo tornò ad occuparsi dell'adesione della Gran Bretagna il 10 maggio del 1967. Il 10 novembre dell'anno precedente, infatti, il primo ministro britannico Harold Wilson, laburista, ipotizzò alla Camera dei comuni la possibilità di riproporre la candidatura alla CEE. Nella decisione di Wilson ebbe certamente un ruolo importante il punto di vista del Foreign office guidato da George Brown¹⁸¹; ma un rilievo non secondario lo ebbero anche alcune valutazioni legate alla politica interna, e in particolare all'economia¹⁸². All'inizio del 1967, Wilson dette il via al suo *grand tour* nelle capitali dei Sei, che iniziò simbolicamente da Roma, passò dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (dove era andato accompagnato da Jean Monnet e dove affermò la volontà del Regno Unito di accettare pienamente i trattati di Roma¹⁸³), e si concluse a Lussemburgo ai primi di marzo. Com'era prevedibile, il maggior entusiasmo fu manifestato dagli olandesi, mentre le maggiori riserve vennero espresse da de Gaulle¹⁸⁴. Il presidente francese fu comunque stupito dalla disponibilità annunciata da Wilson di voler far assumere alla Gran Bretagna tutte le obbligazioni previste dal trattato di Roma, quindi senza deroghe speciali - come del resto egli aveva dichiarato all'Assemblea del Consiglio d'Europa - e dal fatto che il premier britannico escludesse l'ipotesi di uno “statuto speciale” per il suo paese¹⁸⁵.

181 Vedi le valutazioni di Helen Parr, *Gone native: The Foreign office and Harold Wilson's policy towards the EEC, 1964-67*, in Oliver Daddow (ed.), *Harold Wilson and European integration. Britain's second application to join the EEC*, London, Frank Cass, 2003, pp. 76-87.

182 Cfr. A. Deighton, *The second British application for membership of the EEC*, in Wilfried Loth (ed.), *Crises and compromises. The European project 1963-1969*, Baden Baden, Nomos Verlag/Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 391.

183 Cfr. G. Bossuat, *De Gaulle et la seconde candidature britannique aux Communautés européennes (1966-1969)*, in W. Loth (ed.), *Crises and compromises*, cit., p. 518.

184 Cfr. Austen Morgan, *Harold Wilson*, London, Pluto Press, 1992, p. 296.

185 G. Bossuat, *De Gaulle et la seconde candidature britannique*, cit., p. 518.

Il 2 maggio del 1967 Wilson dichiarò alla Camera dei comuni [ancora una volta era presente Monnet¹⁸⁶] che il dado era tratto e che il governo di Sua Maestà si concedeva un secondo tentativo per unirsi ai Sei¹⁸⁷. La domanda di adesione alla CEE venne ufficialmente presentata il 10 maggio del 1967, mentre il giorno dopo Londra chiese anche l'ingresso nella CECA e nell'Euratom.

Nello stesso giorno in cui il governo di Londra esperiva formalmente il proprio "second try", appunto il 10 maggio, il Parlamento Europeo approvava una prima risoluzione a favore dell'allargamento della Comunità, dal quale ci si attendeva - nel rispetto dello spirito dei trattati vigenti - un contributo al rafforzamento delle Comunità e un impulso al progresso verso l'unificazione politica "dei popoli europei"¹⁸⁸. Il documento ebbe come *rapporteur* l'italiano Edoardo Martino, che esaurì la sua presentazione asserendo che esso esprimeva "un auspicio e una convinzione" sui quali - affermò con sicurezza - egli era certo che tutta l'assemblea fosse d'accordo, aspettandosi quindi un'approvazione unanime. In effetti le attese dell'esponente democristiano ebbero riscontro positivo, perché tutta l'aula approvò il testo. Nondimeno le posizioni a Strasburgo erano più sfumate di quanto appariva dal voto, e ancora una volta - sul tema dell'ampliamento al Regno Unito - l'appartenenza nazionale dei delegati esercitò un peso rilevante. Dopo il breve intervento di Martino, infatti, si alzò André Armengaud, appartenente ai Repubblicani indipendenti e al gruppo liberale al PE, il quale esordì precisando di non avere alcuna critica da rivolgere al testo su cui la plenaria era chiamata ad esprimere il voto. Nondimeno, egli ripropose significativamente le stesse preoccupazioni che in seno all'Assemblea erano state espresse

186 Cfr. Eric Roussel, *Jean Monnet*, Paris, Fayard, 1996, p. 825.

187 Helen Parr, *Britain's policy towards the European community. Harold Wilson and Britain's world role, 1964-1967*, London, Routledge, 2006, pp. 146-147.

188 Il testo completo della risoluzione è in *Parlement Européen, Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1967-1968, séance du mercredi 10 mai 1967, p. 84.

cinque anni prima da Boscary-Monnservin a proposito dei rischi collegati agli “eccessi di concorrenza e all'anarchia nella concorrenza”¹⁸⁹. A differenza del dibattito sul primo allargamento, i timori dei repubblicani indipendenti francesi - almeno per come li esprimeva Armengaud -, non riguardavano prevalentemente la PAC (in particolare le richieste britanniche di apertura del mercato ai prodotti del Commonwealth), ma anche la politica industriale. L'esempio avanzato da Armengaud era quello dell'industria chimica, dove gli investimenti erano stati effettuati in tutti gli Stati membri in modo disordinato, specialmente nel settore della chimica organica. Una eventuale adesione della Gran Bretagna, costringendo le industrie del settore appartenenti ai Sei a misurarsi con un colosso quali erano le Imperial Chemical Industries, avrebbe imposto come prerequisito un coordinamento maggiormente vincolante nelle politiche del settore. In concreto, questo significava che i negoziatori dovevano impostare i lavori per il trattato di adesione tenendo conto che si era ormai entrati “nell'era della concertazione, della programmazione” e non più in quella “della liberalizzazione generale e sistematica degli scambi”. Bisognava, insomma, rinunciare all'idea della concorrenza ad ogni costo e pensare all'introduzione di meccanismi regolatori utili ad una programmazione della politica industriale della CEE¹⁹⁰.

La richiesta di Armengaud non era di poco conto, evidentemente; oltretutto essa proveniva dal membro di un partito che appoggiava il IV governo Pompidou, allora in carica oltralpe. Inoltre, la risoluzione Martino in discussione era stata firmata da tutti i gruppi politici presenti al Parlamento Europeo tranne quello gollista, anche se Louis Terrenoire dell'UNR/UDT aveva minimizzato l'episodio (e lo stesso aveva fatto il *rapporteur*) descrivendolo come frutto di “un concorso di circostanze”¹⁹¹.

189 *Ibidem*, p. 83.

190 *Ivi*.

191 *Ibidem*, p. 84.

In verità, nel 1967 l'atteggiamento francese verso le speranze di Londra era forse ancora meno favorevole di quanto non lo fosse quello che si respirava ai tempi del primo tentativo del 1961-1963. Nella visita, prima ricordata, compiuta il 24 e 25 aprile 1967 da Wilson a Parigi, de Gaulle fece capire con chiarezza che i suoi dubbi sull'adesione del Regno Unito alla CEE invece di diminuire - nel tempo - erano aumentati¹⁹². Alle tradizionali ragioni di diffidenza si era infatti aggiunto il timore che le difficoltà della sterlina, che nel 1967 venne considerevolmente svalutata, e più in generale quelle vissute dall'economia dell'isola avessero un impatto negativo negli altri paesi membri della Comunità. Non a caso, Gérard Bossuat ha definito la questione della sterlina la "Nassau" della seconda candidatura britannica¹⁹³.

Il 16 maggio, quindi a meno di una settimana dalla presentazione della domanda di adesione della Gran Bretagna, de Gaulle convocò una conferenza stampa. Rinverdendo parzialmente i fasti di quella - più celebre - del 14 gennaio del 1963, egli asserì la sua preferenza per una Gran Bretagna "associata" alla CEE più che membro a pieno titolo. La dichiarazione - un "veto di velluto", come è stato definito - non bloccò i negoziati, ma lasciò intendere dove si andasse a parare.

Così, se può essere eccessivo etichettare Wilson e Brown come "due Don Chisciotte senza un Sancho Panza"¹⁹⁴, la missione inglese si configurò ben presto come impossibile. Il secondo round della scontro tra John Bull e Marianna venne infatti agevolmente vinto da chi disponeva dell'arma decisiva (il diritto di veto, imperturbabilmente esercitato da de Gaulle nel novembre del 1967). Nel complesso, la reiterata volontà francese di fare senza gli inglesi sollevò meno

192 Hugo Young, *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*. London, Basingstoke, Macmillan, 1999, p. 196.

193 G. Bossuat, *De Gaulle et la seconde candidature britannique*, cit., p. 518.

194 La definizione è in David Marquand, *Britain since 1918: The strange career of British democracy*, London, Weidenfeld & Nicolson, 2008, p. 210.

scalpore di quanto era accaduto qualche anno prima¹⁹⁵. Anche il Parlamento Europeo reagì con minor vigore; questo, però, non dipese solo dal fatto che la mossa del Generale era ampiamente attesa, e preannunciata anche in seno al Parlamento Europeo da una tra le voci più autorevoli del gollismo presenti a Strasburgo¹⁹⁶. In realtà la fiacchezza del Parlamento Europeo nell'opporsi alla sicumera di Parigi esprimeva una generale prostrazione delle istituzioni comunitarie (in particolare della Commissione Europea) dopo il duro scontro che esse avevano avuto con la Francia ai tempi della crisi della "sedia vuota"¹⁹⁷.

Va però precisato, in conclusione, che il secondo veto non passò senza alcuna conseguenza. In primo luogo, esso acuì l'isolamento della Francia rispetto agli altri partners della Comunità Europea, tutti apertamente favorevoli all'allargamento e convinti della pretestuosità delle obiezioni formulate dalla Francia, anche se alcune cancellerie - su tutte quella tedesca - non erano affatto disposte a compromettere i loro rapporti con l'Eliseo per sostenere la candidatura presentata dal governo di Londra¹⁹⁸; in secondo luogo, il "no" gollista al Regno Unito

195 "The veto came as no surprise: from the summer of 1966 the French government has made it clear that it would oppose a renewed application (...)": così Anthony Adamthwaite, *John Bull v. Marianne round two: Anglo-French relations and Britain's second EEC membership bid*, in O. Daddow (ed.), *Harold Wilson and European integration*, cit., p. 151.

196 Cfr. l'intervento di de Lipkowski, in Parlement Européen, *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session 1967-1968, séance du mercredi 20 septembre 1967, pp. 28 e ss. Il delegato francese ripropose in quella circostanza gli stessi argomenti già avanzati nel dibattito sulla prima domanda di adesione presentata da Londra.

197 Cfr. Matthias Schönwald, *Walter Hallstein and the "empty chair crisis"*, in W. Loth (ed.), *Crises and compromises*, cit., pp. 157-171.

198 Nei "friendly five", come il definisce N.P. Ludlow in *A short-term defeat: the Community institutions and the second British application to join the EEC*, in O. Daddow (ed.), *Harold Wilson and European integration*, cit., pp. 139-143, era ovviamente compresa la Germania federale. Comunque, va ricordato che nell'ottobre del 1967 Willy Brandt, all'epoca vice cancelliere e ministro degli Esteri della Repubblica federale, incontrando a Zurigo Pietro Nenni, che guidava la Farnesina e che gli chiedeva un forte sostegno all'azione italiana a favore dell'adesione britannica, rispose con franchezza che non toccava a Bonn "far cambiare idea a Parigi". Brandt aggiunse che il compito di perorare la causa britannica nelle istituzioni

avvelenò ulteriormente il clima di Bruxelles, rendendo ancora più tesi i rapporti tra i governi dei Sei e tra uno di questi e le istituzioni della Comunità Europea.

comunitarie spettava all' "Italia affiancata dal Benelux", dato che la Germania non poteva compromettere i suoi rapporti con Parigi "oltre un certo limite": su questo punto si rinvia a D. Pasquinucci, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 244. Sul convinto sostegno italiano all'adesione britannica, si veda adesso Antonio Varsori, *La cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 204-212.

2.3 Il Parlamento Europeo e la “Comunità dei nove”: verso una identità politica per la CEE?

Le premesse affinché il primo allargamento della Comunità finalmente si realizzasse vennero poste, com'è noto, dal vertice dell'Aja svoltosi tra il 1° e il 2 dicembre del 1969. Si trattò del primo incontro tra i sei capi di Stato o di Governo dopo la caduta di de Gaulle, avvenuta il 28 aprile precedente in seguito alla sconfitta subita in un referendum per il decentramento amministrativo e per la riforma del Senato. Il vertice fu significativamente voluto dal successore del generale, Georges Pompidou¹⁹⁹, il quale, nel corso della campagna per le elezioni presidenziali del giugno del 1969, si disse intenzionato a dare un nuovo orientamento alla politica europea perseguita dell'Esagono²⁰⁰ e a convocare una conferenza che permettesse di sviluppare il processo di integrazione.

Nella capitale olandese venne stilato un ambizioso programma di rilancio del processo di integrazione²⁰¹. Di quel programma, la riapertura dei negoziati per l'allargamento della Comunità alla Gran Bretagna (oltre che alla Danimarca, all'Irlanda e alla Norvegia) era solo un capitolo²⁰². Infatti, i Sei stabilirono anche di consolidare le istituzioni,

199 Cfr. Eric Bussière et Émilie Willaert, *Un projet pour l'Europe. Georges Pompidou et la construction européenne*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2010, pp. 147-149.

200 Cfr. Maurice Vaisse, *Changement et continuité dans la politique européenne de la France*, in AA.VV., *Georges Pompidou et l'Europe*, Paris, Editions Complexe, 1995. Nella “revisione” di Pompidou giocò un ruolo anche il desiderio di sottrarre al centrista e filo-europeista Alain Poher, suo principale rivale alle elezioni presidenziali del giugno del 1969, il monopolio dell'europèismo (cfr. M.-T. Bitsch, *Le sommet de la Haye. La mise en route de la relance de 1969*, in W. Loth (ed.), *Crises and compromises*, cit., p. 540).

201 Sul vertice cfr. Maria Eleonora Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, Edizioni Polistampa, 2004.

202 La cui scrittura fu nondimeno assai difficile per l'iniziale rifiuto francese di stabilire una data per l'inizio dei negoziati con la Gran Bretagna, un atteggiamento - questo - che rischiò di compromettere l'esito della

in particolare il Parlamento Europeo²⁰³; di dotare la Comunità Europea di risorse proprie; di creare l'unione economica e monetaria²⁰⁴; infine, di dare incarico ai ministri degli Affari esteri di studiare la possibilità di istituire una vera e propria “unificazione politica”²⁰⁵. La Comunità, insomma, pareva intenzionata a rimettersi “in marcia”, superando la stasi vissuta all'ombra di de Gaulle. In altri termini, il treno che i britannici intendevano provare a riprendere (per la terza volta) non era più fermo alla stazione, ma aveva cominciato a muoversi sui binari. Naturalmente, questo avrebbe rischiato di rendere ancora più complesse le trattative tra Londra e i paesi membri della CEE.

I risultati del vertice furono variamente commentati. Da parte sua, il Parlamento Europeo affrontò la questione in una seduta tenutasi l'11 dicembre, dedicata al “futuro delle Comunità europee dopo la Conferenza dell'Aja”. Il dibattito venne avviato dal rappresentante della presidenza di turno, l'olandese Hans de Koster (segretario di Stato per gli Affari Esteri), il quale - riguardo al tema dell'allargamento - enumerò i problemi che esso poneva, e sui quali la Comunità era chiamata a trovare una posizione comune²⁰⁶:

L'adattamento del regolamento finanziario agricolo in funzione dell'allargamento, le modalità di un eventuale periodo di transizione, i problemi più importanti che l'allargamento pone per alcuni paesi del Commonwealth, la procedura dei negoziati ed infine le ristrutturazioni istituzionali che sarà necessario apportare ai trattati in funzione dell'allargamento.

conferenza: cfr. Alan S. Milward, *The Hague conference of 1969 and the United Kingdom's accession to the European economic community*, in “Journal of European integration history”, vol. 9, n. 2, 2003.

203 Del rafforzamento delle istituzioni comunitarie si sarebbe occupato il giurista e politologo francese Georges Vedel.

204 Su cui venne istituita una commissione presieduta dal lussemburghese Pierre Werner.

205 M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, op. cit., pp. 96-98.

206 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1969-1970*, seduta di giovedì 11 dicembre 1969, p. 173.

L'elenco rappresentava - riconobbe De Koster - un "complesso di problemi particolarmente difficili e delicati", la cui soluzione era però resa possibile, se non probabile, dalla volontà costruttiva messa in mostra da tutti e sei i governi riuniti all'Aja. Dopo de Koster prese la parola Jean Rey, presidente della Commissione Europea, il quale espose al Parlamento il giudizio che l'esecutivo di Bruxelles dava delle decisioni assunte al vertice. Per contestualizzare l'intervento, è bene dire subito che Rey si congratulò, "una volta tanto", come chiosò indicativamente, con il Consiglio europeo. Anche sulla riapertura del dossier relativo allargamento il suo giudizio fu positivo, ovviamente. Soprattutto, la Commissione Europea apprezzava il fatto che nella dichiarazione finale del vertice fosse affermato che i capi di Stato o di Governo erano d'accordo "per l'apertura di negoziati fra la Comunità da una parte e gli Stati candidati dall'altra"²⁰⁷. Rey, insomma, si attendeva che i negoziati avessero un profilo maggiormente comunitario rispetto a quanto era accaduto nel 1961-63²⁰⁸. In verità le sue attese ebbero parziale soddisfazione. Venne infatti stabilito che il Consiglio dei ministri avrebbe avuto il ruolo centrale di mediatore dei negoziati, mentre l'esecutivo di Bruxelles si sarebbe occupato - sotto la guida di Jean François Deniau²⁰⁹ - delle politiche comunitarie, valutando in particolare le conseguenze che la PAC avrebbe avuto sull'economia della Gran Bretagna²¹⁰.

I rappresentanti dei tre principali gruppi politici al Parlamento espressero anch'essi la loro soddisfazione per i risultati raggiunti all'Aja, Il tedesco Hans Lücker (membro della CSU), a nome dei democratici cristiani sottolineò l'importanza del collegamento istituito tra

207 Cfr. il testo della dichiarazione finale in appendice a M.E. Guasconi, *op. cit.*, p. 261.

208 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1969-1970*, seduta di giovedì 11 dicembre 1969, p. 177.

209 Al momento dell'inizio dei negoziati la Commissione Europea sarà presieduta da Franco Maria Malfatti Malfatti, e in quel collegio Deniau era commissario agli Esteri e agli Aiuti allo sviluppo.

210 M.E. Guasconi, *op. cit.*, p. 195.

approfondimento, completamento e allargamento²¹¹ (le tre “parole d'ordine” che, com'è noto, vennero adottate al vertice dell'Aja). Per i socialisti, Francis Vals della SFIO ribadì la tradizionale posizione del suo gruppo riguardo all'ingresso dei britannici nella CEE²¹²:

Noi abbiamo sempre sostenuto che soltanto quando la Gran Bretagna farà parte della nostra Comunità [...], quest'ultima potrà esercitare pienamente la sua funzione, in particolare nei settori che interessano il futuro e la pace nel mondo, settori dai quali, non possiamo che prenderne atto, l'Europa è attualmente esclusa.

Vals collegava la “tenacia” con cui i socialisti avevano sostenuto l'ingresso britannico nella CEE alla contrarietà da essi mostrata nei confronti del mantenimento dell'accordo di associazione con la Grecia (siglato dalla Comunità nel 1962) in seguito al colpo di Stato dei colonnelli dell'aprile del 1967. La rottura delle relazioni con Atene era imposta dalla necessità di evitare ogni rapporto tra la CEE e i regimi dittatoriali; per converso, l'ampliamento al Regno Unito e agli altri Stati candidati, portatori di “tradizioni di democrazia e di libertà”, avrebbe consolidato politicamente la Comunità Europea²¹³. Del resto, come aveva detto espressamente Vals, per il socialismo democratico europeo l'adesione della Gran Bretagna era da sempre una prospettiva capace di aumentare il coefficiente di democrazia all'interno della CEE.

Infine, l'olandese Cornelis Berkhouwer - a nome del gruppo liberale - insisté sulla necessità di dare un profilo comunitario al processo preparatorio all'allargamento, e pertanto auspicò che i negoziati si svolgessero simultaneamente con tutti i paesi candidati. Questo approccio sarebbe stato utile anche per evitare che l'eventuale fallimento del negoziato con la Gran Bretagna trascinasse con sé

211 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1969-1970*, seduta di giovedì 11 dicembre 1969, p. 184.

212 *Ibidem*, p. 185.

213 *Ibidem*, pp. 188-189.

anche quelli con gli altri paesi aspiranti all'ingresso nella Comunità²¹⁴. A ridimensionare gli entusiasmi provide il gollista Raymond Triboulet, parlamentare europeo di lungo corso. A parte lo stupore per quelli che a suo avviso erano giudizi enfatici sul significato di rottura del vertice dell'Aja rispetto al passato (come se la CEE prima del dicembre del 1969 fosse stata sull'orlo del collasso, un'interpretazione che Triboulet respinse), e a parte l'incredulità con cui egli accolse i fervori di quanti già vedevano spianata la strada verso gli "Stati Uniti d'Europa", l'esponente gollista ribadì la tradizionale posizione del suo gruppo nei confronti della *membership* britannica, che potrebbe essere riassunta nella formula "disponibilità condizionata"²¹⁵.

L'unica voce del tutto dissonante, in un contesto complessivamente soddisfatto per l'andamento del vertice, fu quella proveniente dai banchi occupati dalla delegazione dei comunisti italiani, da poco arrivati a Strasburgo. Silvio Leonardi, che intervenne a nome di quel gruppo, ripropose le critiche di fondo del PCI sulle modalità con cui si era sviluppato il processo di integrazione europea²¹⁶, le quali erano giudicate sostanzialmente antidemocratiche nelle procedure deliberative, giacché esse emarginavano i parlamenti nazionali e conferivano un'assoluta centralità agli esecutivi, e troppo costose per quanto concerneva le politiche comuni (la PAC, su tutte). Ma al vertice, lamentò Leonardi, nulla venne proposto per correggere queste gravi distorsioni. Da parte sua, invece, l'esponente comunista non fece alcun accenno esplicito all'allargamento, a cui egli si riferì solo indirettamente allorché sostenne che nella capitale olandese si era lasciato irrisolto, tra gli altri, il problema della "posizione riguardante l'Europa nell'ambito mondiale"²¹⁷.

214 *Ibidem*, pp. 191-192.

215 *Ibidem*, pp. 195-196.

216 E per le quali si rimanda a Mauro Maggiorani, *L'Europa degli altri: i comunisti italiani e l'integrazione europea 1957-1969*, Roma, Carocci, 1998.

217 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1969-1970*, seduta di giovedì 11 dicembre 1969, p. 199.

Dopo gli interventi a nome dei vari gruppi, altri membri del PE presero la parola. Da essi emersero opinioni meno “ingessate”, per così dire, forse perché espressioni individuali e non frutto di compromessi necessari per sintetizzare le varie anime presenti nelle formazioni politiche a Strasburgo. Ma la natura individuale di queste posizioni non ne diminuiva l'importanza politica, anche in virtù del rilievo delle figure che presero la parola. Vale la pena soffermarsi sulle parole di Fernand Dehousse, socialista belga presente ininterrottamente nell'assemblea dal luglio del 1952 (fatta salva una breve pausa tra l'agosto 1965 e il marzo del 1966), una delle personalità più ascoltate ed influenti del Parlamento. Egli uscì dalla formale benevolenza con cui tutti accoglievano l'ipotesi dell'allargamento, per affermare che questo, in sé, non era cosa né buona né cattiva. Sarebbe stata l'una o l'altra a seconda che i nuovi Stati membri favorissero od ostacolassero l'evoluzione della Comunità, il suo “completamento e approfondimento”, per usare la terminologia in voga al tempo. In particolare, Dehousse rilevava come la prospettiva dell'ampliamento fosse strumentalmente usata per rimandare ulteriormente la promulgazione della “procedura elettorale uniforme”²¹⁸ (prevista dall'articolo 138 del trattato), necessaria per l'indizione del suffragio diretto del Parlamento Europeo, già approvata dall'assemblea nel maggio del 1960 e però accantonata dal Consiglio stesso - che su di essa doveva deliberare all'unanimità - a causa dell'indisponibilità dei governi (su tutti quello francese) a consentire l'organizzazione del “voto europeo”²¹⁹. Anche Dehousse, come il collega gollista Triboulet, intendeva contemperare l'allargamento con il rispetto dei trattati e dell'*acquis* comunitario. Ma a differenza del parlamentare francese, Dehousse interpretava questa esigenza in un'ottica dinamica e non di semplice mantenimento dell'*acquis* comunitario.

218 *Ibidem*, p. 202. Su questo punto concordava anche il democristiano Natale Santero (p. 217).

219 Cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto?*, cit., p. 168.

Non meno interessante fu l'intervento del membro dell'Union des démocrates pour la République Michel Habib Deloncle, già ministro dell'Educazione nazionale nel terzo ministero Pompidou. Questi affermò che le "lentezze" del processo di integrazione europea erano state attribuite (comodamente ma ingiustamente, a suo parere) alla presenza, certo "ingombrante", di Charles de Gaulle. Ma adesso "questo grande albero è stato abbattuto" e così veniva meno l'usbergo che aveva consentito di mascherare le contraddizioni oggettive del processo di integrazione europea, e permesso a ciascun Stato membro di giustificare la difesa dei propri interessi nazionali con l'esistenza di un sistema decisionale, quello stabilito dal compromesso di Lussemburgo del 1966, voluto certo dalla Francia, ma - secondo Habib Deloncle - frequentemente utilizzato da altri governi, a tutela appunto dei loro interessi "domestici"²²⁰. Insomma, la caduta del fondatore della Quinta Repubblica francese obbligava a squarciare il velo dell'ipocrisia. Il concreto realismo degli interessi nazionali (di tutti e sei i paesi membri, precisava Habib Deloncle) avrebbe inevitabilmente - e giustamente, sempre a parere dall'esponente gollista - caratterizzato anche i nuovi negoziati con i paesi candidati, i quali peraltro in passato avevano dimostrato una legittima attenzione nel soppesare benefici e svantaggi che per la loro nazione avrebbe comportato la partecipazione alle Comunità Europee²²¹.

Nella replica ai vari interventi, De Koster si soffermò lungamente sul tema dell'allargamento della Comunità. Nell'insieme, com'era prevedibile, il ministro olandese dette risposte rassicuranti tanto sui tempi dei negoziati - che egli riteneva sarebbero stati sufficientemente rapidi - quanto sull'esito degli stessi, che egli prevedeva felice.

La prima mossa di Londra fu tuttavia sbagliata. Durante un incontro con il presidente americano Richard Nixon, avvenuto alla fine del gennaio del 1970, il Primo ministro britannico affermò di nutrire

220 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1969-1970*, seduta di giovedì 11 dicembre 1969, p. 210.

221 *Ibidem*, pp. 209-210.

molti dubbi sulla disponibilità francese ad accogliere la Gran Bretagna nella CEE. Ma i veri problemi Wilson pareva averli all'interno del suo partito. In particolare il Trades Union Congress, molto influente nella vita (anche economica) del Partito laburista, rimaneva pervicacemente ancorato allo schieramento degli *antimarketeers*, ponendo molti ostacoli alla scelta "europea" del Primo ministro. Per provare a superarli, il 10 febbraio del 1970 Wilson illustrò ai Comuni un libro bianco sui costi della partecipazione alla CEE, e corredò quella presentazione offrendo ai Comuni la garanzia che la Gran Bretagna sarebbe entrata nella Comunità soltanto qualora le condizioni fossero state considerate "eque" dal governo di Sua Maestà. Se, come aveva vaticinato Habib Deloncle durante la seduta del Parlamento Europeo prima ricostruita, era immaginabile che tutti gli attori in gioco tutelassero i propri interessi, non meno prevedibile fu la reazione stizzita dei partners comunitari, e stavolta non solo della Francia, ma anche della Germania federale²²².

Ad ogni modo, le incertezze dei laburisti sull'adesione alla CEE vennero spazzate via dalle elezioni del 18 giugno del 1970, che segnarono l'inattesa vittoria del Partito conservatore e il ritorno alla guida del governo del loro leader Edward Heath. Fu il governo conservatore, dunque, a guidare la Gran Bretagna durante il terzo tentativo di adesione alla CEE. A dispetto dell'auspicato profilo comunitario dei negoziati, questi ultimi - commentò Heath - si sostanziarono "ancora una volta" nello sforzo "di convincere un Presidente francese che la Gran Bretagna era sufficientemente

222 Cfr. la descrizione delle reazioni di Pompidou e di Brandt in M.E. Guasconi, *op. cit.*, pp. 197-198, la quale ricorda altresì come il libro bianco rinfocolò le argomentazioni euroscettiche ben presenti nell'opinione pubblica dell'isola. Non casualmente, l'"europeista" Heath, destinato di lì a poco a tornare alla guida del governo e a condurre quindi la Gran Bretagna nella Comunità, definì il libro bianco "quite irresponsible", anche perché a suo dire "esagerava i probabili costi della *membership* e mancava di fornire chiare e dettagliate spiegazioni sui criteri sui quali molti calcoli erano basati": E. Heath, *The course of my life*, cit., p. 360.

'europea' e che non avrebbe sfruttato la *membership* per distruggere o diluire la Comunità²²³.

I negoziati - ossia l'opera di convincimento e di rassicurazione, nella interpretazione del premier britannico - presero il via il 30 giugno del 1970 a Lussemburgo. Essi conobbero fasi più o meno complicate ma furono complessivamente duri per il governo di Londra²²⁴. D'altra parte, come ha scritto uno storico britannico²²⁵, il Regno Unito - per le difficoltà politiche ed economiche che conosceva anche in seguito alla sua "separazione" dall'Europa comunitaria - era disposto a pagare un prezzo molto elevato pur di concludere positivamente quello che ormai appariva un vero e proprio rompicapo. L'avvenimento decisivo per sciogliere i nodi più problematici fu l'incontro bilaterale Heath-Pompidou, che - dopo essere stato accuratamente preparato - ebbe luogo a Parigi il 20 e 21 maggio 1971. I colloqui tra i due leader risolsero una delle questioni più spinose, quella del contributo britannico al bilancio comunitario. Un altro capitolo delicato, quello delle istituzioni della CEE, venne da Pompidou interamente impostato sulla necessità di salvaguardare i "vitali interessi nazionali" attraverso il mantenimento della regola delle decisioni all'unanimità sancita dal compromesso di Lussemburgo del 1966. Il Primo ministro britannico disse di condividere completamente questa concezione, e aggiunse anzi che "[il governo di Sua Maestà] ha espresso la sua accettazione del trattato di Roma, delle sue regole, delle sue istituzioni e del suo sistema decisionale; ma ha sempre riconosciuto che la protezione dei vitali interessi nazionali era parte dei fatti della vita"²²⁶.

223 E. Heath, *The course of my life*, cit., p. 364.

224 Si veda su questo Uwe Kitzinger, *Diplomacy and persuasion: how Britain joined the Common market*, London, Thames and Hudson, 1973.

225 M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, cit., pp. 99-100.

226 Vedi il *Record of a Conversation between the Prime Minister and the President of the French Republic in the Elysée Palace, Paris at 10.00 a.m. on Thursday 20 May 1971*, in <http://www.margareththatcher.org/archive/heath-ec.asp>. Il brano citato è a p. 11 del documento.

Dopo i colloqui Heath-Pompidou, i negoziati procedettero con maggior speditezza e vennero virtualmente conclusi il 22 e 23 giugno, a Lussemburgo²²⁷. Pochi giorni dopo, il presidente della Commissione Europea Franco Maria Malfatti si recò al Parlamento Europeo per rendere ufficialmente edotti i membri dell'assemblea dell'ormai raggiunto accordo tra CEE e Gran Bretagna. Malfatti espresse il proprio compiacimento, anche per il ruolo che la Commissione aveva giocato nei negoziati; soddisfazione venne manifestata anche dalla presidenza di turno italiana, personificata in quella circostanza dal sottosegretario agli Esteri Mario Pedini. La discussione che si aprì dopo le comunicazioni di routine di Malfatti e Pedini fu piuttosto interessante, perché una parte dei membri dell'assemblea che presero la parola, dopo aver espresso il loro plauso agli attori protagonisti (compreso, va da sé, il governo britannico), vollero interpretare l'ormai imminente ampliamento come il punto di partenza per una complessiva riconfigurazione dell'identità della CEE e della sua posizione dello scenario internazionale. Su questo tema si diffusero in particolare Lückner, Berkhouwer e - in qualche modo sorprendentemente - Nilde Iotti.

Lückner disse che la Comunità Europea - alla quale si aderiva "volontariamente" - era una "comunità di diritto" e non una "comunità di potenza [...] fondata sui rapporti di potenza interni o esterni"²²⁸. Sarebbe ovviamente una forzatura vedere in quelle parole l'anticipazione di una concezione della Comunità Europea come "potenza civile"²²⁹. Comunque il parlamentare tedesco tenne a sottolineare come nella Comunità non

227 Una ricostruzione accurata dei negoziati dal punto di vista della Gran Bretagna è in Con O'Neill (che guidò la delegazione britannica), *Britain's entry into the European community. Report on the negotiations of 1970-1972*, London, Frank Cass, 2000; alle pp. 74-75 del volume è riportata la descrizione dei dossier, decisivi, affrontati e risolti a Lussemburgo nel giugno del 1971.

228 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1971-1972. Resoconto integrale delle sedute dal 5 al 9 luglio 1971*, seduta di mercoledì 7 luglio 1971, p. 72.

229 Sull'Europa come "potenza civile", si veda Mario Telò, *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

avessero spazio le tendenze egemoniche, perché tutti gli Stati membri della CEE erano su un piano di parità, ciò che del resto rappresentava uno dei fattori di attrazione della Comunità nei confronti dei paesi europei ad essa esterni. Il richiamo di Lücker all'eguaglianza dei partners era in realtà il primo tentativo del Parlamento Europeo di collegare l'ormai prossimo ingresso britannico (e poi degli altri tre candidati, ché anche la Norvegia, oltre alla Danimarca e all'Irlanda, pareva destinata alla *membership*) di ridiscutere, senza veti e pretese egemoniche di matrice gollista, l'assetto istituzionale della Comunità allargata, promuovendo quelle riforme che erano "indispensabili [per] garantire verso l'interno e verso l'esterno la necessaria efficienza"²³⁰.

Berkhouwer riprese l'intervento di Lücker per sostenere che con l'adesione del Regno Unito la CEE avrebbe inevitabilmente visto aumentata "la sua responsabilità nel mondo". Ma, in un certo senso, il suo fu il controcanto rispetto a quanto sostenuto da Lücker. Come la Francia non poteva più pensare di esercitare un'egemonia nella CEE, così Londra doveva abbandonare ogni ipotesi (fosse o meno coltivata) di portare dentro la Comunità "l'Europa delle *ententes*, del *balance of power*", che nel secolo precedente "forze esterne volevano mantenere nel nostro continente, pensando che avrebbero potuto fungere da arbitri nello scacchiere europeo". I britannici nella Comunità, avvertiva Berkhouwer, sarebbero stati partners a pieno diritto, ma mai "arbitri"²³¹.

Ma anche Berkhouwer, come il suo collega tedesco, pensava che l'estensione numerica del numero dei membri (anche per la "qualità" di uno dei nuovi Stati, che aveva un passato storico di potenza mondiale) obbligasse a riformare l'architettura politico-istituzionale della CEE, perché se era lecito attendersi un ruolo maggiore della Comunità nel

230 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1971-1972. Resoconto integrale delle sedute dal 5 al 9 luglio 1971*, seduta di mercoledì 7 luglio 1971, p. 72.

231 *Ibidem*, p. 74.

mondo, era impensabile che l'esercizio di tale ruolo avvenisse senza alcun coinvolgimento del Parlamento Europeo²³².

Più problematica ancora fu Nilde Iotti. Sotto certi punti di vista, il suo discorso echeggiava argomenti tipici dello schieramento gollista. Del resto, non era la prima volta che comunisti (francesi) e gollisti si trovavano in sintonia sui problemi dell'integrazione europea²³³, e lo "strano connubio" si sarebbe riproposto anche anni dopo²³⁴. Iotti rilevò l'errore prospettico - compiuto da tutti i soggetti direttamente coinvolti nei negoziati, ma anche dalle opinioni pubbliche - di considerare l'adesione britannica "come problema di occupazione, di prezzi e di imposte [...]". In realtà, per la Iotti il nodo cruciale era costituito dai "rapporti tra l'Inghilterra e gli Stati Uniti d'America, [dal] regime speciale che unisce l'Inghilterra agli Stati Uniti d'America"²³⁵.

Ovviamente, il meno che si possa dire è che questi argomenti non avevano il crisma dell'originalità; essi però erano destinati a divenire sempre più centrali nel dibattito politico, in ragione delle crescenti incomprensioni tra le due sponde dell'Atlantico. In quel dibattito al PE - svoltosi il 7 luglio del 1971 - la Iotti poteva già parlare di una "crisi della società atlantica", determinata "dalla continuazione della guerra del Vietnam e dalle sue conseguenze". Quella crisi favoriva - sempre secondo la Iotti - il riavvicinamento della Gran Bretagna al vecchio continente, e il *rapprochement* poneva a sua volta le premesse per la creazione di una "nuova Europa", i cui elementi fondativi dovevano essere la legittimazione popolare (che per Iotti si otteneva con politiche del lavoro e sociali più attente alle esigenze delle masse lavoratrici), e

232 *Ivi*.

233 Non c'è bisogno di dire che il riferimento è al voto dell'Assemblea nazionale francese del 30 agosto del 1954, quando il voto congiunto dei gollisti, dei comunisti e di una parte dei socialisti determinò la mancata ratifica del trattato CED.

234 Cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee*, cit., pp. 205-219.

235 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1971-1972. Resoconto integrale delle sedute dal 5 al 9 luglio 1971*, seduta di mercoledì 7 luglio 1971, p. 76.

una “autonoma collocazione politica” internazionale, che concretamente significava “porsi come forza di pace per il superamento dei blocchi contrapposti e per la sicurezza europea”²³⁶.

In seno al PE, quelli della Jotti e del suo gruppo parlamentare erano orientamenti eccentrici, certamente minoritari, soprattutto per quanto riguardava la “politica estera” - se così vogliamo definirla - della Comunità. Ma l'intervento dell'esponente comunista non era ridicibile a testimonianza né a velleitarismo; la Jotti ebbe infatti il merito di provare a inserirsi, in parte anche anticipandolo, all'interno di una riflessione (su cui ci soffermeremo) che verrà condotta nel Parlamento Europeo sui rapporti tra l'Europa a nove e gli Stati Uniti, e sulle conseguenze che la dinamica di quei rapporti poteva produrre tanto sull'identità politica della CEE quanto sul ruolo della Comunità allargata nello scenario internazionale. L'ampliamento, perciò, pose immediatamente - almeno ai membri dell'assemblea di Strasburgo - il problema del profilo identitario della Comunità Europea.

Da questo punto di vista, il secondo semestre del 1971 fu denso di avvenimenti importanti. Negli Stati Uniti il crescente deficit della bilancia dei pagamenti (dovuto anche alla guerra del Vietnam), a cui si aggiunse - per la prima volta dal 1890 - un deficit della bilancia commerciale²³⁷, indusse l'amministrazione Nixon a porre fine, dal 15 agosto di quell'anno, al sistema di Bretton Woods, che garantiva la convertibilità del dollaro in oro. Inoltre, Nixon impose una sovrattassa temporanea del 10% sulle importazioni americane e adottò una serie di misure volte a sostenere la produzioni industriale americana²³⁸. Il pacchetto di decisioni ebbe effetti negativi sul mercato dei cambi e danneggiò le esportazioni europee (e giapponesi), ponendo le premesse sia per conflitti intra-comunitari sia per tensioni commerciale tra USA e CEE. I successivi *Smithsonian agreement* del 10 dicembre del 1971, che

236 *Ivi*.

237 Cfr. André Gauthier, *L'economia mondiale dal 1945 ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 88.

238 Francesca Fauri, *L'integrazione economica europea, 1947-2006*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 148-149.

sancirono nuove parità tra il dollaro e le principali valute mondiali e l'introduzione dell'oscillazione di tali valute all'interno di una "banda", mitigarono solo parzialmente gli attriti. È importante tenere presente che la crisi monetaria sviluppatasi tra il 1971-72 e la risposta "nazionalista" ad essa data da Nixon (dovuta anche alle sue preoccupazioni elettorali in vista delle presidenziali previste per l'anno successivo) prendevano corpo proprio mentre la CEE si ampliava ed elaborava i primi timidi tentativi di coordinamento nell'ambito della politica estera (la "cooperazione politica europea", CPE), dando argomenti a quanti - nella Comunità - ritenevano che l'Europa a Nove (resa più solida dalla presenza britannica) dovesse acquisire uno spazio di autonomia maggiore negli affari internazionali. La "pretesa" della CEE fu una causa aggiuntiva di quella "serie di microconflittualità", che pur senza mettere in discussione le ragioni di fondo dell'Alleanza atlantica, la sottoporranno a periodiche turbolenze²³⁹. La serietà delle diffidenze e delle incomprensioni è ben rappresentata dall'infelice esito dell'"anno dell'Europa" proclamato da Kissinger nel 1973²⁴⁰. Lungi dall'essere un riconoscimento all'importanza del vecchio continente, con quella locuzione Kissinger mirava, tra l'altro, a confinare l'Europa a rango di potenza regionale, lasciando alle due superpotenze il compito di orchestrare la politica mondiale. A trasformare "l'anno dell'Europa" in "the year that never was" concorse la guerra dello Yom Kippur, scoppiata il 6 ottobre di quello stesso anno, durante la quale Stati Uniti e CEE si rinfacciarono reciprocamente il mancato rispetto della solidarietà atlantica.

Mentre i rapporti tra USA e CEE si deterioravano²⁴¹, la Gran Bretagna si avviava a concludere il suo cammino verso l'"Europa"²⁴². Il

239 Giuseppe Mammarella, *Destini incrociati. Europa e Stati Uniti 1900-2003*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 215.

240 Una ricostruzione dell'"anno dell'Europa" dalla prospettiva della politica estera britannica è in Catherine Hynes, *The year that never was. Heath, the Nixon administration and the year of Europe*, Dublin, University college Dublin Press, 2009.

241 M. Gilbert, *Gli anni Settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*, in Mario Del Pero e Federico Romero (a cura di),

28 ottobre del 1971. la Camera dei comuni approvava - con 356 voti contro 244 - le condizioni ottenute dal governo per l'adesione.

In questo contesto, il 17 novembre del 1971, a Strasburgo, il Parlamento Europeo, il consiglio e la Commissione procedevano ad uno “scambio di opinioni (...) sul ruolo delle Comunità ampliate nell'evoluzione delle relazioni internazionali e nel consolidamento della pace”. Ancor prima che l'allargamento fosse formalizzato (il trattato di adesione verrà firmato nel gennaio del 1972), la *membership* britannica sollecitava quindi una riflessione sul posto che la CEE doveva occupare nel sistema delle relazioni internazionali e quindi - in ultima analisi - su “che cosa fosse” o “dovesse essere” l'Europa a nove. Aldo Moro, presidente in carica del Consiglio delle Comunità, introdusse il dibattito, descrivendo il ventaglio di nuove responsabilità di cui l'Europa allargata avrebbe dovuto farsi carico. Tra queste, lo statista democristiano indicò come prioritario l'aiuto allo sviluppo dei paesi del bacino del Mediterraneo e nel continente africano²⁴³. Si trattava di un tema da sempre caro a Moro, che peraltro egli aveva declinato non solo come impegno comunitario, ma anche bilaterale ed internazionale - in quest'ultimo caso nel quadro delle attività delle Nazioni Unite²⁴⁴.

Il secondo problema messo sul tavolo da Moro fu quello dei rapporti con gli Stati Uniti, che “negli ultimi mesi si è presentato in modo acuto”²⁴⁵. A questo proposito egli puntualizzò che l'insieme delle politiche adottate dalla CEE - da quella commerciale fino alla PAC -

Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2007.

242 Cfr. Ilaria Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Milano, Unicopli, 2004.

243 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1971-1972. Resoconto integrale delle sedute dal 15 al 17 novembre*, seduta di mercoledì 17 novembre 1971, p. 115.

244 Cfr. Luciano Tosi, *Africa e Mediterraneo nella diplomazia multilaterale di Aldo Moro*, in Alfonso Alfonsi (a cura di), *Aldo Moro nella dimensione internazionale. Dalla memoria alla storia*, Milano, FrancoAngeli, 2013.

245 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1971-1972. Resoconto integrale delle sedute dal 15 al 17 novembre*, seduta di mercoledì 17 novembre 1971, p. 116.

avevano favorito le esportazioni americane nella CEE e nei paesi ad essa associati, facendole progredire “in misura maggiore di quanto abbiano progredito le esportazioni della Comunità stessa”. In questo quadro le misure unilaterali decise a Washington (su cui ci siamo precedentemente soffermati), se prolungate nel tempo, avrebbero rappresentato un intralcio “sulla via dello sviluppo e del progresso”. Occorreva quindi trovare una soluzione condivisa che però, aggiungeva Moro ricollegandosi alla prima parte del suo discorso, avrebbe dovuto tener conto non solo degli interessi dei paesi industrializzati, ma anche di quelli del “Terzo mondo”, che in ragione della debole struttura delle loro economie erano particolarmente vulnerabili in tempi di crisi.

Il terzo punto sollevato dal presidente del Consiglio era costituito dai rapporti con i paesi oltrecortina. Non c'era nessun dubbio - almeno a suo avviso - che una Comunità più forte (come sarebbe stata quella allargata) avrebbe potuto contribuire al dispiegarsi di rapporti più distesi con l'Europa centro-orientale, favorendo il dialogo tra i due sistemi economici. Moro concluse il suo intervento spronando la Comunità a raggiungere l'obiettivo dell'unificazione economica e monetaria fissato all'Aja e auspicando una riforma istituzionale della CEE che prevedesse anche un incremento di poteri per il Parlamento di Strasburgo²⁴⁶, oltre a quelli di bilancio già riconosciutigli con il trattato dell'aprile del 1970²⁴⁷.

Dopo Moro, prese la parola Mario Scelba, a nome del gruppo democratico-cristiano. Egli svolse una riflessione molto ampia, di orientamento senz'altro “europeista”, nella quale in parte riprese alcuni dei temi proposti da Moro, in particolare quelli relativi al rapporto tra CEE e paesi in via di sviluppo, ma in parte avanzando questioni diverse, ma coerenti con il disegno del presidente del Consiglio, come ad

246 *Ibidem*, pp. 116-117.

247 Si veda la documentazione in Parlamento Europeo, Segretariato, Direzione generale della documentazione parlamentare e dell'informazione, *Le risorse proprie delle Comunità europee e i poteri del Parlamento Europeo in materia di bilancio. Raccolta di documenti*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, giugno 1970.

esempio la necessità di riconoscere “di fatto e di diritto [...] la personalità internazionale della Comunità Europea”²⁴⁸.

Tuttavia, su un problema fondamentale l'intervento di Scelba ebbe accenti assai diversi da quelli di Moro: ci riferiamo all'interpretazione dei rapporti Est-Ovest, sui quali andava innestata quella “politica estera comune” che Scelba auspicava, non potendo la Comunità limitarsi alla politica commerciale, tanto più dopo l'allargamento. Ebbene, a differenza di quanto immaginato da Moro, per il quale l'Europa a nove era chiamata a dialogare, naturalmente con cautela, con il mondo comunista, secondo Scelba la CEE avrebbe dovuto orientare la propria azione nell'arena mondiale “senza cadere nell'astrattismo”, ovvero sia tenendo conto che se entrambe le superpotenze esercitavano la propria supremazia, frutto anche di una superiorità economica e tecnologica, quella sovietica agiva provando ad estendere “il suo dominio nel mondo con la forza e con l'esportazione del comunismo”²⁴⁹. Non c'è bisogno di dire come a queste due linee politiche corrispondessero idee diverse sul ruolo dell'Europa nel mondo e sul contributo che essa poteva dare alla pace e alla sicurezza²⁵⁰.

La divergenza tra Scelba e Moro, per provare ad essere più precisi, prima ancora che frutto di un dato generazionale (tra i due vi erano quindici anni di differenza) scaturiva da una diversa sensibilità politica, che si rifletteva anche nell'idea che essi avevano

248 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1971-1972. Resoconto integrale delle sedute dal 15 al 17 novembre*, seduta di mercoledì 17 novembre 1971, p. 116.

249 *Ibidem*, p. 118.

250 Ad esempio, sulla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, di cui si era iniziato a parlare e che prenderà il via a Helsinki nel novembre del 1972 per poi concludersi nel luglio del 1975, Scelba disse: “Convinti come siamo della superiorità del regime democratico nei confronti di quello comunista non possiamo essere contrari ad incontri con l'URSS [...]. Ma non riteniamo che si debba andare all'incontro solo perché l'URSS lo sollecita o per offrirle una tribuna altisonante di propaganda contro le nazioni democratiche dell'Europa e gli Stati Uniti d'America; o, peggio ancora, per ricevere le nuove richieste sovietiche e vedere fino a qual punto si può cedere ad esse”. *Ibidem*, p. 120.

dell'unificazione europea. Scelba, che aveva partecipato alla fase pionieristica della costruzione comunitaria²⁵¹, avvenuta nel bel mezzo della guerra fredda, la quale indubbiamente ne condizionò gli sviluppi, concepiva l'integrazione europea come la transizione a una comunità di destino fondata su valori etico-politici affermatasi nella parte occidentale del vecchio continente²⁵².

L'idea di Moro, invece, era molto diversa, perché nella sua visione, di ampio respiro, l'unificazione politica dell'Europa era uno strumento utile a rafforzare il dialogo tra Est e Ovest²⁵³.

E' opportuno precisare - perché altrimenti la nostra analisi potrebbe apparire fuori contesto - che le posizioni di Moro e Scelba non determinavano soltanto la distanza tra di loro sul tema dell'unificazione europea. Ben più rilevante è che esse erano adeguatamente rappresentative di una polarizzazione che da sempre connotava il Parlamento Europeo riguardo all'atteggiamento da assumere nei confronti del mondo comunista. Ora, fino a quando l'ipotesi di forme di "politica estera" della CEE non fu in agenda, in seno al Parlamento Europeo la "questione comunista" ebbe un duplice risvolto di natura interna (agli Stati membri e al Parlamento stesso). Il primo riguardò i parlamenti nazionali, chiamati a decidere se la designazione della loro rappresentanza a Strasburgo dovesse comprendere o meno gli esponenti dei partiti comunisti. Ovviamente, la scelta era dirimente soprattutto in Italia e in Francia, dove PCI e PCF rappresentavano quote considerevoli degli elettorati dei due paesi. L'Italia designò membri del PCI a Strasburgo nel 1969; la Francia nel 1973.

251 Scelba fu membro del Parlamento Europeo dal giugno del 1959 al luglio del 1979, divenendone presidente tra il 1969 e il 1971.

252 Cfr. Mario Scelba, *Le origini e le basi etico-politiche della Comunità Europea*, Acireale, Accademia di Scienze, Lettere e belle arti degli zelanti e dei dafnici, 1977.

253 Cfr. Carla Meneguzzi Rostagni, *Il progetto europeo di Aldo Moro*, in A. Alfonsi (a cura di), *Aldo Moro nella dimensione internazionale*, cit. Sull'impegno europeo di Moro si veda anche A. Varsori, *La cenerentola d'Europa?*, cit., *passim*.

Nel caso del PE, che ovviamente ci interessa di più in questa sede, la “questione comunista” si manifestò in occasione dei progetti elaborati (nel 1952/53 e nel 1958/60) per l'elezione diretta dei membri dell'assemblea. Ovviamente, un Parlamento Europeo eletto dai cittadini avrebbe avuto al suo interno dei membri comunisti. Non tutti erano disposti a permetterlo. Ebbene, il confine tra i favorevoli e i contrari correva lungo la linea che separava quanti pensavano che le Comunità, nel loro insieme, fossero (o dovessero diventare) abbastanza solide da assorbire la presenza di forze “antisistema”, da quanti invece ritenevano che l'architettura politico-istituzionale delle Comunità fosse ancora (o dovesse rimanere) debole, e andasse pertanto messa al riparo dall'azione virtualmente disgregatrice, perché anti-europeista, dei partiti comunisti²⁵⁴.

Il dibattito al PE del novembre del 1971, ripropose - ben al di là del confronto tra Moro e Scelba - quella polarizzazione. Solo che questa volta, i termini del problema non erano più “interni”. La cooperazione politica europea introdotta nel 1970 - una forma di consultazione tra gli Stati membri nell'ambito della politica estera - unita all'allargamento a un paese come la Gran Bretagna, nel contesto di una crisi dei rapporti transatlantici che spingeva l'Europa ad assumere posizioni maggiormente autonome sugli avvenimenti internazionali, spostava al piano “esterno” la definizione dell'orientamento della CEE rispetto alla “questione comunista”. Anche altre considerazioni, non meno importanti, entrarono in gioco. I membri democratico-cristiani tedeschi, ad esempio, si ritrovarono perfettamente nelle parole di Scelba²⁵⁵ (che infatti aveva parlato a nome del gruppo democristiano), poiché essi erano risolutamente contrari alla *Ostpolitik* perseguita da Willy Brandt, la quale era un elemento fondamentale del processo di distensione tra

254 Cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee*, cit., pp. 39-63.

255 Vedi ad esempio l'intervento di Hans Edgar Jahn, della CDU, in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1971-1972. Resoconto integrale delle sedute dal 15 al 17 novembre*, seduta di mercoledì 17 novembre 1971.

Europa occidentale e Unione Sovietica²⁵⁶. Non a caso Giorgio Amendola - che guidava la delegazione dei comunisti italiani a Strasburgo - osservò polemicamente che il discorso di Scelba era, in realtà, un attacco alla *Ostpolitik* del governo socialdemocratico della Repubblica federale²⁵⁷.

I liberali al PE presero una posizione più morbida rispetto a quella "oltranzista" espressa da Scelba. A loro parere, i tentativi di dialogo est-ovest andavano comunque incoraggiati, pur con le dovute cautele (va ricordato che i liberali tedeschi, al momento del dibattito parlamentare, partecipavano al primo governo Brandt). Le scelte unilaterali compiute il 15 agosto precedente dagli Stati Uniti erano invece giustificate come conseguenza inevitabile delle legittime preoccupazioni elettorali del presidente Nixon. Ma il fulcro dell'intervento di Berkhouwer, che espresse la posizione del gruppo, senza tuttavia dimenticare la propria appartenenza nazionale, fu l'invito a considerare che le posizioni comuni sui temi di "politica estera" presupponevano la coesione interna, la quale a sua volta escludeva la formazione di poli egemonici ed esclusivi - come quello tra Londra e Parigi, di cui si era parlato dopo l'incontro tra Heath e Pompidou - che evidentemente erano temuti soprattutto dai delegati degli Stati più piccoli²⁵⁸.

Di taglio diverso, infine, fu l'intervento del rappresentate socialista, Hans Lautenschläger - membro della SPD. La nuova fisionomia internazionale dell'Europa a nove imponeva prima di tutto trasformazioni istituzionali e politiche di ampia portata; in particolare rendeva ineludibile un coinvolgimento del Parlamento nei processi decisionali. Questa richiesta riprendeva il tradizionale obiettivo socialista

256 Andreas Wilkens, *New Ostpolitik and European integration. Concepts and policies in the Brandt era*, in N. Piers Ludlow, *European integration and the cold war. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, London, Routledge, 2007.

257 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1971-1972. Resoconto integrale delle sedute dal 15 al 17 novembre*, seduta di mercoledì 17 novembre 1971, p. 131.

258 Vedi l'intervento di Berkhouwer in *ibidem*, p. 125.

di “democratizzazione” della Comunità Europea²⁵⁹: quanto più rilevanti erano le responsabilità che la CEE avrebbe assunto nella politica internazionale, tanto maggiori dovevano essere i poteri dell'istituzione rappresentativa della volontà dei cittadini (che peraltro avrebbe dovuto essere finalmente eletta direttamente dai cittadini).

Una volta che i gruppi parlamentari ebbero indicate le rispettive priorità e le aspettative nel contesto dell'Europa a nove, Malfatti espresse il punto di vista della Commissione. Dopo di lui parlarono il democristiano Carlo Scarascia Mugnozza, che presiedeva la commissione politica del Parlamento, il socialista Achille Corona, l'olandese Wilhelm Schuijt (del Katholieke Volkspartij), Franco Boiardi (del PSIUP), il socialista olandese Max van der Stoel, il repubblicano Michele Cifarelli e il democratico-cristiano tedesco Hans Edgar Jahn.

Uno degli elementi unificanti i vari interventi fu l'individuazione di un legame tra le nuove responsabilità della Comunità Europea a nove e la sua “identità politica” - la cui determinazione era resa tanto più improcrastinabile dalle crescenti incomprensioni con gli Stati Uniti e dalla esigenza di ridefinire i rapporti con l'URSS, un passo - questo - a cui la Comunità Europea era quasi obbligata a causa dei rapidi risultati conseguiti dalla *Ostpolitik*²⁶⁰ con i trattati di Mosca e Varsavia, rispettivamente dell'agosto e del dicembre del 1970.

Ben esemplificativo di queste idee ci sembra il seguente (ampio) brano tratto dal discorso pronunciato in quell'occasione da Malfatti²⁶¹:

259 *Ibidem*, p. 124.

260 La politica europea di Brandt, favorevole ad uno sviluppo in senso politico della CEE, non venne condizionata dalla *Ostpolitik*, procedendo parallelamente ad essa (cfr. A. Wilkens, *New Ostpolitik and European integration*, cit., p. 75). Ma sui legami tra l'*Ostpolitik* e le scelte di Brandt e degli altri leader europei (in particolare Pompidou) nell'arena comunitaria, si veda W. Loth, *Germany between Ostpolitik and European integration*, in Antonio Varsori & Guia Migani (eds.), *Europe in the international arena during the 1970s. Entering a different world*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2011.

261 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1971-1972. Resoconto integrale delle sedute dal 15 al 17 novembre*, seduta di mercoledì 17 novembre 1971, p. 135.

Poiché è evidente e manifesto che rispetto ai problemi che abbiamo di fronte, ai problemi esterni, è urgente che noi ci si dia una strategia all'Ovest e all'Est, non è possibile che partecipando ad un negoziato globale nei confronti degli Stati Uniti e di altri grandi partners per un migliore sistema monetario internazionale, per un migliore sistema mondiale del commercio, non è immaginabile, dicevo, che partecipando ad una conferenza sulla sicurezza europea, di cui una delle maggiori componenti per portare avanti la politica della distensione è l'intensificazione dei rapporti economici, commerciali, tecnici, scientifici tra Est ed Ovest (cioè materia che direttamente toccano le competenze, il modo di essere della Comunità) la Comunità non si presenti con la sua identità e come una entità ma in ordine disperso (sic).

L'elaborazione di questa identità politica era un processo complesso e multidimensionale, coinvolgendo tanto i rapporti "orizzontali", ossia quelli tra le istituzioni della CEE, quanto quelli "verticali", ossia tra CEE e Stati membri (nella fase ascendente e in quella discendente). Su tali basi, Malfatti, che pure di lì a pochi mesi si dimetterà dalla Commissione per candidarsi alle elezioni politiche nazionali, di fronte al Parlamento Europeo si spingeva a dichiarare esaurita la vitalità del metodo funzionalista. Questo approccio aveva avuto una sua giustificazione obiettiva nel passato ma ormai era una camicia di Nesso per l'Europa, perché i "sacri confini" che avevano diviso l'economia dalla politica erano ormai caduti o in procinto di svanire²⁶².

l'interdipendenza dei settori e dei problemi è tale che sempre più imperiosamente si pretende una vera e completa gestione politica della nostra Comunità. [Perciò] l'Europa deve dimostrare di esistere politicamente, se non vuole, rifiutandosi di esistere, essere oggetto delle decisioni altrui.

Nel processo di formazione dell'"identità politica europea" (della CEE, per essere precisi) una parte fondamentale era appunto la

262 *Ivi*.

definizione dei rapporti con gli altri attori internazionali - in primo luogo le due superpotenze. A questo fecero riferimento tutti gli oratori, molti dei quali (ad esempio quelli di Scarascia Mugnozza e di Schuijt) abbastanza critici nei confronti dell'atteggiamento del governo statunitense verso la CEE, e convinti che una Comunità con la partecipazione della Gran Bretagna avrebbe costituito un blocco economicamente (e anche politicamente, almeno in potenza) troppo rilevante per non destare qualche preoccupazione oltreoceano²⁶³. Ma la strada da seguire per risolvere i malintesi con Washington non era quella che riportava alle politiche nazionali elaborate al di fuori della CEE; al contrario, la via per uscire dall'*impasse* era un rafforzamento ed un ampliamento delle politiche sovranazionali. Si trattava insomma - come sintetizzò felicemente Schuijt - di scegliere tra "solidarietà comunitaria e ostinatezza nazionale"²⁶⁴.

La sessione parlamentare del 17 novembre del 1971 fu molto importante, non solo perché per la prima volta si parlò, a Strasburgo, di una "politica estera" della Comunità, ma anche perché essa contribuì a mettere in moto il processo che sfocerà nella "Dichiarazione sull'"identità europea" approvata al vertice di Copenaghen del 1973, a cui abbiamo già accennato in precedenza e su cui torneremo più diffusamente alla conclusione di questo capitolo.

Intanto, però nel gennaio del 1972 Gran Bretagna, Danimarca, Irlanda e Norvegia avevano siglato i rispettivi trattati di adesione alla Comunità. Nella seduta del 19 aprile successivo, i membri dell'assemblea trassero spunto da quell'avvenimento - che concludeva una lunga vicenda - per lamentare sia la mancata consultazione del Parlamento Europeo (non prevista dai trattati, ma opportuna sotto il profilo politico), sia il fatto che i governi nazionali avessero impedito ai rappresentanti della Commissione Europea, che pure, per quanto era di loro competenza, avevano condotto "in modo encomiabile" i negoziati con i paesi candidati, di apporre la propria firma ai trattati di adesione,

263 *Ibidem*, p. 138.

264 *Ivi*.

come se essi fossero semplici funzionari incaricati di svolgere il compito di osservatori²⁶⁵. Hans Furler, che - lo abbiamo visto - era stato testimone, da membro del PE, dei due sfortunati tentativi del 1961-63 e del 1967, ripercorse la “storia infinita” dell’adesione britannica alla Comunità. Anche lui denunciò la marginalità in cui era relegato il Parlamento, ma a differenza dei colleghi che lo avevano preceduto, egli collegò la richiesta di un potenziamento del Parlamento Europeo alla constatazione che l’Europa allargata era un attore qualitativamente diverso rispetto “alla Comunità a sei”.

Furler aveva combattuto fin dall’inizio degli anni Sessanta per estendere i poteri del Parlamento²⁶⁶. Tuttavia, in quell’aprile del 1972, egli ammetteva che la marginalità del PE era dipesa “da certe circostanze che esistevano già prima del 1957-58 - cioè prima dei trattati di Roma, e che si sono andate accentuando in seguito”. Ma adesso si era in presenza di fatti che modificavano la natura stessa dell’edificio comunitario. Per il democristiano tedesco, infatti, “questa Comunità” - ampliata ai nuovi Stati membri - rappresentava “un’organizzazione politica di tipo nuovo”, in cui era persino “scandaloso” continuare a relegare l’assemblea parlamentare in una posizione quasi completamente subordinata. Furler era certo che i britannici, “con la loro antica tradizione parlamentare” non avrebbero tollerato a lungo che il PE rimanesse “privo di voce in capitolo in fatto di legislazione

265 Vedi gli interventi del socialista olandese Johannes Broeks e del cristiano-democratico Schuijt in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1972-1973. Resoconto integrale delle sedute dal 17 al 22 aprile 1972*, seduta di mercoledì 19 aprile 1972, rispettivamente a p. 74 e pp. 75-76.

266 Cfr. la *Risoluzione sulle competenze e i poteri del Parlamento Europeo approvata il 27 giugno 1963 a seguito della discussione sulla relazione dell’on. Furler*, consultabile in Parlamento Europeo, Direzione generale della documentazione parlamentare e dell’informazione, *Per l’elezione del Parlamento Europeo a suffragio universale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, settembre 1969, pp. 256-258.

comunitaria²⁶⁷. Qui non è tanto importante sottolineare l'illusione in cui cadde Furler (insieme ad altri, del resto²⁶⁸) riguardo alla volontà britannica di parlamentarizzare la Comunità, quanto il fatto che l'Europa allargata (la "Grande Europa", come egli la definì) fosse considerata qualitativamente diversa rispetto alla originale *Kleine Europa*. La conseguenza di tale presupposto era, implicitamente, la necessità di "rifondarne" l'assetto politico-istituzionale. Senza spingersi a tanto, Deniau - che partecipò al dibattito del PE in rappresentanza della Commissione - riconobbe che la Comunità sarebbe stata costretta a "definir[si]" soprattutto sul piano esterno, attraverso l'impostazione di nuovi rapporti con gli Stati Uniti e con i paesi dell'Europa orientale²⁶⁹.

Una chiara eco di queste posizioni si ritrovava nella risoluzione presentata dal socialista francese Lucien Radoux, anch'egli - come Furler - parlamentare "di lungo corso" avendo fatto il suo ingresso nell'assemblea di Strasburgo nell'ormai lontano novembre del 1962. Il documento sottolineava infatti²⁷⁰:

che l'aumento del numero dei membri della Comunità può portare a un rafforzamento e a un approfondimento di quest'ultima solo riuscendo a sviluppare delle strutture istituzionali che consentano, nel rispetto della diversità degli Stati membri, di promuovere azioni e di prendere decisioni conformi al ruolo più vasto ed alle accresciute responsabilità che la Comunità ampliata è chiamata ad assumere quale fattore indispensabile

267 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1972-1973. Resoconto integrale delle sedute dal 17 al 22 aprile 1972*, seduta di mercoledì 19 aprile 1972, p. 79.

268 Altiero Spinelli, ad esempio, che, nelle more della prima domanda di adesione della Gran Bretagna, pensava che il coinvolgimento nella CEE di una società - appunto quella britannica - la cui cultura e i cui costumi politici imponevano che ad ogni centro di azione di potere pubblico corrispondesse un controllo democratico, avrebbe favorito la "democratizzazione" della Comunità: cfr. D. Pasquinucci, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 209-210.

269 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1972-1973. Resoconto integrale delle sedute dal 17 al 22 aprile 1972*, seduta di mercoledì 19 aprile 1972, p. 81.

270 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. C 46, 9 maggio 1972, pp. 25-26.

di stabilità e di sicurezza nelle relazioni internazionali e quale elemento propulsore del progresso dei paesi in fase di sviluppo.

La risoluzione chiedeva inoltre il conferimento al Parlamento di più ampi poteri di iniziativa, decisione e controllo nonché la fissazione “di un calendario di azioni” che garantissero “progressi della Comunità in tutti i settori della vita economica, sociale e politica dei popoli europei”²⁷¹. In questo ambizioso programma il PE parve avere al suo fianco la nuova Commissione Europea post allargamento, presieduta da François-Xavier Ortoli, il quale assicurò che il suo esecutivo avrebbe sostenuto lo sviluppo delle politiche comunitarie e una riforma del *decision making process* comunitario nell'ottica di un maggior coinvolgimento dei parlamentari europei²⁷².

Se, come detto, per il PE la *membership* della Gran Bretagna era considerata un presupposto per la parlamentarizzazione della Comunità, e quindi per l'incremento complessivo del coefficiente di democraticità del circuito istituzionale sovranazionale, furono gli stessi europarlamentari britannici a chiarire che non molto ci si poteva in realtà attendere da loro. E lo fecero subito, in occasione della prima seduta del PE alla quale essi parteciparono. Nel gennaio del 1973, il conservatore Peter Kirk, presentando la delegazione del suo paese, disse che essa era rappresentativa di tutte le tendenze presenti nel suo partito²⁷³ quindi anche di quelle componenti “che occorre ancora convincere della saggezza del passo da noi compiuto o che ad esso si oppongono recisamente”²⁷⁴. Kirk incentrò il suo intervento sull'esigenza di rendere più “efficiente” il Parlamento Europeo, ma escluse riforme

271 *Ibidem*.

272 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1972-1973. Resoconto integrale delle sedute dal 16 al 19 gennaio 1973*, seduta di mercoledì 16 gennaio 1973, p. 6.

273 Il Partito laburista invierà i propri rappresentanti al Parlamento Europeo soltanto a partire dal 1975.

274 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1972-1973. Resoconto integrale delle sedute dal 16 al 19 gennaio 1973*, seduta di mercoledì 16 gennaio 1973, p. 12.

dei trattati e soprattutto concluse il suo discorso con una frase abbastanza chiara riguardo alla volontà del gruppo conservatore di non introdurre novità sostanziali nella vita del PE e nei rapporti tra quest'ultimo e le altre istituzioni della Comunità, ma semmai di sfruttare le opportunità (poco valorizzate a suo parere) già offerte all'assemblea: "quanto più è attento il nostro esame della situazione, tanto maggiore è il nostro stupore per la *forza occulta* che questo Parlamento potrebbe esplicare, se soltanto lo volesse"²⁷⁵.

Nondimeno, il governo di Londra, insieme a quello di Parigi, fu all'origine della "Dichiarazione sull'identità europea" formulata al vertice di Copenaghen del 14-15 dicembre 1973.

Per inciso, quel summit era stato convocato soprattutto per provare ad elaborare una posizione comune dei Nove di fronte alla crisi energetica, resa ancora più acuta dalla decisione presa dai paesi OPEC il 16 ottobre, praticamente alla vigilia del vertice, di aumentare il prezzo del petrolio, a cui fecero seguito la decisione di ridurre la produzione e la minaccia di procedere all'embargo del greggio nei confronti dei paesi che sostenevano Israele nel conflitto. Tra questi ultimi spiccavano gli Stati Uniti. Messi di fronte alla scelta tra la solidarietà con gli USA e i buoni rapporti con i fornitori della principale fonte di energia, i governi dei nove optarono per gli arabi. Il Consiglio dei ministri degli esteri della CEE, riunito in novembre, vietò agli americani di usare le basi aeree europee per dirigersi verso Israele, e poi invitò il governo di Tel Aviv a riconsegnare i territori conquistati nel 1967 e a rispettare i diritti dei palestinesi²⁷⁶.

E tuttavia, nonostante la crisi diplomatica (e quella energetica, tutt'altro che risolta) i capi di Stato o di Governo si davano appuntamento nella capitale danese per discutere anche dell'"identità europea". Come detto, furono soprattutto Heath e Pompidou a spingere in tal senso. Nel caso del Primo ministro britannico,

275 *Ibidem*, p. 13 (corsivo nostro).

276 Cfr. M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, cit. p. 110.

quell'iniziativa rispondeva ai suoi sentimenti "europeisti"²⁷⁷; per quanto riguardava il Presidente francese, si trattava di un'idea maturata da tempo, tesa a definire le basi intellettuali, politiche e istituzionali di una "Europe européenne"²⁷⁸. In entrambi gli statisti, e questo valeva per quasi tutti gli altri leader della Comunità, l'idea di tratteggiare i contorni dell'"identità europea" era certamente incoraggiata dalla crescente insofferenza verso gli atteggiamenti dell'amministrazione statunitense, sovente intrisi di un malcelato sussiego capace di irritare persino i tradizionali alleati britannici²⁷⁹.

In prossimità del vertice, il Parlamento Europeo tenne una sua sessione plenaria. Molti dei membri del PE si intrattennero sul legame tra lo sforzo di definire la fisionomia identitaria della CEE e le difficoltà crescenti nel dialogo tra le due sponde dell'Atlantico²⁸⁰. Alla conclusione del dibattito venne approvata una risoluzione, basata sulla convinzione che "l'identità politica dell'Europa comunitaria" le consentisse di assumere "il proprio ruolo nel mondo" e di sviluppare con più efficacia il dialogo e la cooperazione con gli altri partners internazionali, su tutti gli Stati Uniti. La risoluzione, inoltre, collegava la maturazione di questa

277 Philippe Chassaigne, *Identité et conscience européenne. L'émergence d'un débat inachevé. Le Sommet de Copenhague, 14-15 décembre 1973*, in A. Varsori & G. Migani (eds.), *Europe in the international arena during the 1970s*, cit., p. 246.

278 Cfr. E. Bussière et É. Willaert, *Un projet pour l'Europe*, cit., pp. 355-404. Sui rapporti tra il Presidente francese e gli USA, si veda adesso Éric Bussière, François Dubasque, Robert Frank, Nicolas Vaicbourdt (sous la direction de), *Georges Pompidou et les États-Unis. Une "relation spéciale" 1969-1974*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2013.

279 Heath, ad esempio, disse che la proclamazione dell'"anno dell'Europa" aveva lo stesso senso che avrebbe avuto "my standing between the lions in Trafalgar Square and announcing that we were embarking on a year to save America!": E. Heath, *The course of my life*, cit., p. 493. Per un'analisi dell'evoluzione dell'atteggiamento britannico nei confronti dell'"anno dell'Europa" si veda Giulia Bentivoglio, *La relazione necessaria. La Gran Bretagna del governo Heath e gli Stati Uniti (1970-1974)*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 105-147.

280 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1973-1974. Resoconto integrale delle sedute dal 107 al 14 dicembre 1973*, seduta di mercoledì 12 dicembre 1973.

identità politica alla necessità di riformare il sistema istituzionale della Comunità, in particolare incrementando i poteri del Parlamento e della Commissione e realizzando politiche comuni in settori strategici. Tra questi ultimi, si sottolineava il rilievo della proiezione esterna sia dei governi dei “nove paesi membri” chiamati ad adottare una “posizione solidale” di fronte agli avvenimenti internazionali, sia dell'Europa comunitaria nel suo insieme, la quale doveva “assumere la propria identità quale elemento indispensabile di un miglior equilibrio mondiale”²⁸¹.

Il vertice di Copenaghen si concluse senza che i Nove riuscissero a stabilire una posizione comune rispetto alla crisi politica, diplomatica ed energetica. E non si trattava, evidentemente, di un insuccesso trascurabile. Nondimeno, la dichiarazione sull'identità era un documento di una certa importanza, non solo simbolica, nel quale peraltro venivano accolti gli auspici formulati dal Parlamento Europeo intorno alla rivendicazione di una più convinta presenza della Comunità allargata negli affari internazionali. Bene ha visto chi, attraverso una critica testuale della “Dichiarazione sull'identità”, ne ha sottolineato i limiti e il carattere ambiguo²⁸². C'è però una interpretazione più prettamente politica, se ci è consentita questa espressione, della dichiarazione, che rivela come il testo sia maggiormente significativo di quanto possa apparire da un'analisi letterale. La valenza politica risiede nella tensione “verso la formulazione di un ruolo globale dell'Europa”²⁸³ nonché nella volontà della Comunità a nove di sottrarsi al progetto paternalistico perseguito dall'amministrazione statunitense. In questo

281 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Comunicazioni ed informazioni*, C2, 9 gennaio 1974, pp. 41-42.

282 I quali rimandano alla contrapposizione tra la concezione federalista - che afferma l'esistenza di un'identità compiuta dell'Europa -, e quella “monnettiana”, che concepiva quell'identità come il frutto di un “processo” da perseguire attraverso l'implementazione di politiche integrate e senza preoccuparsi dei presupposti ideologici: cfr. Ph. Chassaingne, *Identité et conscience européenne*, cit., p. 249.

283 Giuliano Garavini. *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Firenze, Le Monnier, 2009, p. 219.

senso, essa rappresentò un passaggio rilevante per la formulazione del ruolo della Comunità Europea nel mondo, compiuto - non a caso - dopo il suo allargamento alla Gran Bretagna.

3.

VERSO SUD: L'ALLARGAMENTO A GRECIA, SPAGNA E PORTOGALLO

3.1 Prima dei negoziati: il Parlamento Europeo e la transizione alla democrazia in Portogallo, Grecia e Spagna

La Comunità Europea si era da poco assestata nella sua nuova configurazione a nove Stati membri, che nel giro di un biennio, tra il 1974 e il 1975, crollavano i tre regimi dittatoriali installatisi nell'Europa mediterranea. Nell'aprile del 1974 in Portogallo la "Rivoluzione dei garofani", condotta dal *Movimento das Forças Armadas* (MFA), rovesciava il regime di Marcelo Caetano (che nel 1968 aveva preso il posto di Antonio de Oliveira Salazar) e nel luglio di quello stesso anno crollava la dittatura dei colonnelli in Grecia. Infine, nel novembre del 1975 la morte del Caudillo Francisco Bahamonde Franco determinava il definitivo collasso della dittatura in Spagna. Le istituzioni della Comunità Europea, e tra queste il Parlamento di Strasburgo, seguirono con molta attenzione le relative fasi di transizione alla democrazia - in particolare quelle dei due paesi iberici. Nel caso del Portogallo, il rischio - per la CEE - era che la dittatura fosse sostituita da un regime filo-comunista, con conseguenze imprevedibili per l'equilibrio geopolitico nell'area mediterranea. Solo con la vittoria dei socialisti di Mario Soares alle elezioni politiche del 25 aprile del 1976 e con la conseguente "scelta occidentale" del paese quel pericolo parve allontanarsi, sebbene non definitivamente²⁸⁴. Per quanto concerneva la Spagna, invece, la preoccupazione principale era data dagli ultimi drammatici colpi di coda di un regime agonizzante ma ancora capace di perseguire ed eliminare i suoi oppositori (come dimostrarono le sentenze di morte inflitte tra l'agosto e il settembre del 1975 ad alcuni esponenti dell'ETA

284 Cfr. E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, cit., p. 1249.

e del marxista-leninista Frente revolucionario antifascista y patriótico²⁸⁵), e poi dalle incertezze su un esito pienamente democratico del processo politico post franchista, infine raggiunto - a seconda delle tesi interpretative - in un arco di tempo che va dal 1976 (anno di approvazione della Costituzione) al 1983, allorquando si ebbe la nascita dello Stato delle autonomie²⁸⁶.

Dopo un primo breve dibattito svoltosi nel febbraio del 1975, la "situazione in Portogallo" venne esaminata più approfonditamente dal Parlamento Europeo l'undici aprile successivo, a due sole settimane di distanza dalle elezioni dell'assemblea costituente incaricata di elaborare la nuova Carta dello Stato lusitano. Il dibattito fu stimolato dalla presentazione di una Risoluzione da parte dei gruppi democratico-cristiano, liberale, conservatore e del gruppo dei democratici del progresso. Il primo a intervenire - a nome dei democratici cristiani - fu Egon Klepsch, figura di spicco della CDU. Klepsch iniziò ricordando che la CEE si era sempre rifiutata di prendere in considerazione l'ipotesi di un suo allargamento al Portogallo, nella convinzione che la *membership* comunitaria esigesse un saldo ordinamento democratico. Per questo, la comunità degli stati liberi aveva guardato con entusiasmo agli avvenimenti che avevano condotto all'abbattimento di un sistema autoritario durato quasi mezzo secolo. Ma la soddisfazione per la caduta della tirannide si stava adesso trasformando - argomentava Klepsch - in una allarmata delusione per le "manovre del partito comunista [Pcp] e dei suoi gruppi di pressione" che stavano non solo ostacolando, ma "mettendo fuori questione" la possibilità di uno sviluppo democratico del Portogallo. In questo quadro, le elezioni dell'Assemblea costituente sarebbero state un banco di prova decisivo per valutare le dinamiche politiche in atto in quel paese, e quindi per

285 Cfr. Carmelo Adagio e Alfonso Botti, *Storia della Spagna democratica. Da Franco a Zapatero*, Milano, Mondadori, 2006, pp. 3-4.

286 *Ibidem*, p. 19.

verificare la possibilità di instaurare un rapporto più stretto tra Comunità e Portogallo²⁸⁷.

La posizione di Klepsch (che peraltro era conforme a quella della maggioranza dei membri del Parlamento di Strasburgo), va contestualizzata negli avvenimenti convulsi verificatisi in quella fase in Portogallo. L'11 marzo precedente era stato sventato un putsch promosso da António de Spínola - ex presidente della Repubblica, carica da cui si era dimesso il 30 settembre del 1974 - e da un gruppo di militari anticomunisti. In reazione a questo tentativo "controrivoluzionario", il giorno successivo era stato istituzionalizzato il Consiglio della rivoluzione, dominato dal *Movimento das Forças Armadas* vicino ai partiti comunista e socialista²⁸⁸, a cui erano stati attribuiti poteri legislativi ed esecutivi. I militari annunciarono di voler tenere il potere per un periodo compreso tra i tre e i cinque anni (attraverso l'esercizio del diritto di veto), e di voler dare alla transizione in atto un carattere "socialista", lavorando alla costruzione di una "società più egualitaria"²⁸⁹. Tra le prime misure adottate dal Consiglio vi furono la sospensione delle attività del partito democratico-cristiano (nonché di due gruppi dell'estrema sinistra)²⁹⁰, e la nazionalizzazione di banche e compagnie di assicurazione. Più in generale, in quella fase, il Partito comunista lusitano stava conducendo una efficace strategia di

287 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1975-1976. Resoconto integrale delle sedute dal 7 all'11 aprile 1975*, seduta di venerdì 11 aprile 1975, p. 189.

288 Si veda Carlos A. Cunha, *The Portuguese Communist Party's strategy for power, 1921-1986*, New York & London, Garland Publishing, 1992, p. 237.

289 Sandro Viola, *Durerà da tre a cinque anni la "tutela" politica dei militari*, in "La Stampa", 27 marzo 1975.

290 Vedi *Democristiani portoghesi chiedono aiuto a Fanfani*, in "La Stampa", 20 marzo 1975. Ovviamente, la scelta del Consiglio della rivoluzione di sospendere le attività dei democristiani portoghesi fu molto commentata dal Parlamento Europeo: cfr. a questo proposito l'intervento di Kurt Härzschel in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1975-1976. Resoconto integrale delle sedute dal 7 all'11 aprile 1975*, seduta di venerdì 11 aprile 1975, p. 194.

occupazione e controllo delle istituzioni politiche e sindacali, sia sul piano nazionale che su quello locale²⁹¹,

L'alleanza tra socialisti e comunisti portoghesi (destinata a sciogliersi nel luglio del 1975²⁹², quando socialisti e socialdemocratici abbandoneranno il governo a causa dell'"estremismo" del partito di Cunhal) spinse invece il Gruppo socialista al PE a non associarsi alla risoluzione presentata da Klepsch. Ernest Glinne, parlamentare belga, motivò la scelta del Gruppo socialista con il carattere "semplicistico" del documento. In esso, denunciava Glinne, si astraeva completamente dalla condizione socio-economica del paese, pesantemente arretrata a causa dell'"oscurantismo" in cui il regime dittatoriale aveva per decenni costretto i propri cittadini. Era questa condizione - efficacemente, e tristemente, rappresentata dalle percentuali elevatissime di analfabetismo - a dover essere superata prioritariamente, attraverso riforme radicali delle strutture economiche e sociali, riforme che i socialisti al PE consideravano come un passaggio indispensabile per lo sviluppo ordinato del sistema politico e istituzionale portoghese²⁹³:

La democrazia politica non potrebbe nascere e prosperare in un paese in cui sopravvivessero il feudalesimo agrario e un'oppressione economica di tipo arcaico.

Era "tutta la vita di una nazione", continuava con eloquio appassionato Glinne, e non soltanto le sue "peripezia politiche", che occorreva riportare "dal secolo scorso alla fine del nostro secolo"²⁹⁴.

291 Cfr. Anna Bosco, *Comunisti. Trasformazioni di partito in Italia, Spagna e Portogallo*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 65.

292 I prodromi della divisione nel campo della sinistra portoghese si ebbero in maggio, quando i comunisti cercarono di impedire l'accesso dei socialisti a un comizio a Lisbona. Cfr. Arnold Hottinger, *Il Partito comunista portoghese*, in Heinz Timmermann (a cura di), *I partiti comunisti dell'Europa meridionale*, Bologna, il Mulino, 1981, p. 151.

293 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1975-1976. Resoconto integrale delle sedute dal 7 all'11 aprile 1975*, seduta di venerdì 11 aprile 1975,, p. 190.

294 *Ivi*.

Peraltro, nella risoluzione in discussione nessun accenno veniva fatto alle pesanti ingerenze straniere subite in quella fase dal Portogallo, volte ad alterarne "in un senso favorevole agli interessi retrogradi" gli sviluppi politici²⁹⁵ . .

Ovviamente, la transizione portoghese - segnata da una contrapposizione talmente dura tra modelli alternativi, da far temere la possibilità di una guerra civile - rinfocolò in seno al PE la polemica tra i comunisti (e i filo-comunisti), che sottolineavano soprattutto le indebite pressioni esterne esercitate sul Portogallo, e i democratici, pronti a vedere negli atteggiamenti del partito di Alvaro Cunhal la riprova dell'incompatibilità tra comunismo e pluralismo politico. In particolare il confronto - che si sviluppò attraverso argomenti non particolarmente originali, e comunque poco significativi per noi - vide protagonisti il comunista francese Gérard Bordu e il socialdemocratico tedesco Karl-Heinz Walkhoff, i quali si guadagnarono una assai piccata replica di Klepsch.

Più interessante, ai fini della nostra analisi, fu l'analisi di Lord Hugh Reay, intervenuto in rappresentanza dei conservatori, il quale si concentrò sulle annunciate nazionalizzazioni di banche e assicurazioni, che a suo avviso non solo ponevano l'economia portoghese al di fuori dei modelli vigenti nell'Europa occidentale, ma erano state programmate da un organismo privo di qualunque legittimità democratica. In tal modo, se la caduta della dittatura aveva eliminato l'ostacolo più imponente al "ritorno in Europa" del Portogallo, gli avvenimenti recenti ricollocavano il paese al di fuori dei confini europei - quanto meno a quelli politici, ideologici ed economici propri della Comunità²⁹⁶:

Affinché l'Europa possa considerare finalmente il Portogallo una nazione europea, organizzata secondo schemi politici simili a quelli degli Stati membri della Comunità e delle altre democrazie occidentali o delle altre

295 *Ibidem*, p. 191.

296 *Ibidem*, p. 192.

democrazie che si ispirano al modello europeo, occorrerà abbandonare completamente certe posizioni politiche e costituzionali già consolidate.

L'uso palesemente "ideologico" dei termini "Europa/europeo(a)"²⁹⁷ da parte di Reay si accompagnò alla riaffermazione - questa non tacciabile di "falsa presentazione" - dei tratti fondamentali costitutivi dell'identità politica della CEE, vale a dire un "certo grado di libertà" per ogni individuo, la libertà di parola e di associazione e, "soprattutto", la "libertà di cambiare un governo con un altro mediante elezioni"²⁹⁸. Questo profilo identitario, concluse significativamente il parlamentare britannico, era stato forgiato dagli Stati membri della CEE anche attraverso la ridefinizione dei loro rapporti con le ex colonie, secondo un modello, recentemente rinnovato dalla Convenzione di Lomé, del quale avrebbe potuto giovare anche il Portogallo, il cui nuovo regime aveva come tratto qualificante quella decolonizzazione a cui la dittatura si era pervicacemente opposta.

La risoluzione, approvata dal Parlamento, notava "con preoccupazione taluni aspetti negativi dell'evoluzione democratica in Portogallo" e lanciava un appello alle autorità portoghesi e a tutti i democratici affinché alle elezioni per l'assemblea costituente fossero garantiti la più ampia e libera partecipazione popolare e il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini e della volontà popolare²⁹⁹.

In effetti, le elezioni del 25 aprile 1974 si svolsero regolarmente. Esse videro la netta affermazione dei socialisti di Soares (sui quali si riversarono i voti degli anticomunisti) sul Pcp. La sconfitta elettorale, e poi la rottura tra il Pcp e il Partito socialista, che il 10 luglio abbandonò il IV governo provvisorio, posero le premesse per l'isolamento politico

297 Non certo una novità d'altronde. Su questo si rimanda a Max Haller, *European integration as an elite process. The failure of a dream?*, London, Routledge, 2008, p. 206.

298 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1975-1976. Resoconto integrale delle sedute dal 7 all'11 aprile 1975*, seduta di venerdì 11 aprile 1975, p. 191.

299 La Risoluzione è in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C 95, 28 aprile 1975, p. 46.

dei comunisti. Alla fine di agosto si insediò un nuovo esecutivo (con il rientro dei socialisti) guidato dall'ammiraglio José Baptista Pinheiro de Azevedo, che segnava la vittoria dell'ala "moderata" della rivoluzione portoghese, vittoria che divenne definitiva dopo il fallito tentativo di colpo di Stato della sinistra del 25 novembre, sgominato dall'alleanza tra Soares e i suoi interlocutori militari (il cosiddetto "gruppo dei nove", formato da alti ufficiali guidati dal tenente colonnello Ernesto Melo Antunes)³⁰⁰.

Comunque, già dopo l'elezione per l'assemblea costituente del 25 aprile, che aveva dimostrato che il Pcp non aveva alcuna possibilità di andare al potere per via elettorale, la Comunità Europea aveva manifestato una disponibilità di massima ad impostare un dialogo costruttivo con il Portogallo. Il Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 16 e 17 luglio del 1975 aveva dichiarato di essere pronto ad avviare negoziati con il governo lusitano al fine di istituire una cooperazione economica e finanziaria. Tuttavia la Comunità, si ribadiva, nel rispetto delle sue "tradizioni storiche e politiche", poteva dare sostegno "only to a democracy of a pluralist nature"³⁰¹.

Il nuovo clima si riverberò nel Parlamento Europeo. Nel settembre del 1975 esso espresse, a maggioranza, il proprio consenso all'ipotesi di un aiuto economico immediato della Comunità al Portogallo - anche se, e lo vedremo, non mancavano parlamentari scettici relativamente al corso democratico portoghese. Rappresentativi del primo orientamento furono gli interventi dei membri dei due principali gruppi parlamentari. Il laburista Michael Stewart sottolineò come il supporto economico e finanziario potesse essere vitale per il consolidamento della democrazia in Portogallo. Ancora più netto fu l'olandese Schelto

300 Cfr. Donald Sassoon, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 717.

301 Cfr. le *Conclusioni* alla sessione del Consiglio europeo, p. 66, in http://aei.pitt.edu/1427/1/brussels_july_1975.pdf.

Patijn, che invitò il Consiglio a non esitare nel proposito di aiutare economicamente il Portogallo³⁰².

In accordo con questi orientamenti, Egon Klepsch (il cui discorso marcava più di ogni altro la nuova temperie politica), si disse favorevole all'intervento della Comunità nel paese iberico, intervento che adesso era possibile in virtù dell'insediamento di un governo dal quale erano state escluse - commentava soddisfatto - "forze che rifiutavano nettamente la Comunità, che ci consideravano come una sorta di gruppo capitalista di sfruttatori", desiderosi di "saccheggiare il Portogallo"³⁰³.

La prima voce fuori dal coro di cui occorre dar conto fu quella di Christian de la Malène del gruppo gollista. Con la sua posizione egli non intendeva negare l'importanza dell'aiuto economico al Portogallo (che a suo modo di vedere aveva anche un profilo umanitario, date le difficoltà in cui si dibattevano i cittadini di quel paese); piuttosto de la Malène metteva in discussione (con argomenti piuttosto curiosi, ma indicativi di una persistente concezione riduttiva del Parlamento Europeo, tipica del resto della tradizione gollista) che l'assemblea di Strasburgo fosse il luogo adatto per discutere quel tema, sotteso al quale vi era - come dovrebbe essere evidente dopo quanto abbiamo detto - un giudizio sulla rappresentatività democratica del governo di Lisbona³⁰⁴:

Desideriamo (...) aiutare materialmente e politicamente il Portogallo. Auspichiamo, senza farne una condizione, che questo aiuto lo spinga sulla via più democratica possibile, ma non desideriamo deliberare in piazza su questi temi.

La parte degli "scettici" venne magistralmente interpretata dal conservatore Kirk, che prese la parola a nome del suo gruppo. A suo

302 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1975-1976. Resoconto integrale delle sedute dal 22 al 26 settembre 1975*, seduta di mercoledì 24 settembre 1975, p. 114.

303 Gli interventi di Stewart e Klepsch sono in *Ibidem*, p. 111.

304 *Ibidem*, p. 113. Corsivo nostro.

modo di vedere, gli avvenimenti che si susseguivano in Portogallo - obiettivamente alquanto convulsi - non permettevano ancora di stabilire con sufficiente certezza che ciò che si andava costruendo in quella parte della penisola iberica era una democrazia vera e propria³⁰⁵. Ma soprattutto Kirk affermò - richiamandosi a un dibattito precedente - che gli aiuti economici non dovevano in alcun modo essere intesi come strumento per condizionare il corso della politica portoghese. In questo senso, per la Comunità era determinante stabilire se occorresse attendere una esplicita richiesta di aiuto da parte delle autorità lusitane, fino a quel momento non presentata a Bruxelles - , oppure compiere il primo passo³⁰⁶. È indicativo che il democristiano Giovanni Bersani (membro del PE dal lontano 1960) riprendesse il dilemma sollevato da Kirk per sollecitare la CEE a sciogliere gli indugi per avanzare "un'offerta di entità e termini tali, che possa testimoniare di una volontà precisa e adeguatamente accelerata di aiuto e solidarietà"³⁰⁷.

La maggioranza del Parlamento Europeo, alla conclusione del dibattito, si riconobbe nelle parole della presidenza di turno italiana, rappresentata in quella circostanza dal sottosegretario agli Esteri Adolfo Battaglia, il quale ammonì l'emicyclo che quella portoghese era una questione europea, e che era prima di tutto interesse della Comunità che in quel paese si instaurasse e consolidasse un sistema democratico. Inoltre, per rispondere al parlamentare comunista Bordu, che aveva invitato le istituzioni comunitarie ad astenersi da ingerenze nella vita interna di un paese sovrano, oltre che alle obiezioni di chi avrebbe preferito attendere un'esplicita richiesta di cooperazione economica da parte portoghese, Battaglia lesse un brano di una lettera inviata il 22 luglio da Melo Antunes al presidente del Consiglio della

305 Con parole simili si espresse un altro membro del Partito conservatore, James Spicer, in *Ibidem*, p. 116.

306 *Ibidem*, pp. 113-114.

307 *Ibidem*, p. 115.

Comunità nel quale si manifestava "l'attaccamento del Portogallo all'idea della cooperazione con la Comunità economica europea"³⁰⁸.

Il giorno seguente, il Parlamento Europeo venne invece chiamato a discutere della situazione spagnola, sulla base di tre risoluzioni presentate dal tedesco Ludwig Fellermaier a nome del gruppo socialista, dai comunisti Giorgio Amendola e Gustave Ansart (francese), e - congiuntamente - dal belga Alfred Bertrand per il gruppo democristiano e da Berkhouwer per il gruppo liberale. Tutte e tre i documenti muovevano dalla condanna della violenta repressione attuata dal regime franchista nei confronti delle opposizioni e delle condanne a morte che esso continuava ad infliggere. Ma i tre documenti si differenziavano alquanto riguardo alle conseguenze che occorreva trarre da quella censura, e ciò provocò un confronto inusitatamente aspro tra i membri dell'assemblea.

La prima risoluzione invitava Consiglio e Commissione a congelare ogni rapporto con la Spagna in attesa delle reintroduzione della libertà e della democrazia. Questa intransigenza poteva essere motivata con l'obbligo della coerenza, visto che la CEE aveva interrotto le proprie relazioni economiche con la Grecia dei colonnelli³⁰⁹. Ma forse ancora più importante era il testo dell'Accordo commerciale stipulato nel 1970 con il governo di Madrid. Il primo articolo stabiliva infatti che il passaggio dalla prima alla seconda fase nella soppressione degli ostacoli agli scambi commerciali sarebbe stato compiuto qualora se ne fossero "riunite le condizioni"³¹⁰. Queste ultime erano venute meno, visto

308 *Ibidem*, p. 119.

309 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1975-1976. Resoconto integrale delle sedute dal 22 al 26 settembre 1975*, seduta di giovedì 25 settembre 1975, p. 237.

310 Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21970A0629%2801%29:IT:HTML>. Sulla politica mediterranea della CEE in quegli anni, si veda G. Migani, *La politique globale méditerranéenne de la CEE, 1970-1972*, in A. Varsori & G. Migani (eds.), *Europa in the international arena during the 1970s*, cit., pp. 193-210.

che la Spagna era uno “Stato che calpesta i diritti dell'uomo”³¹¹. Dopo che il comunista francese Marcel Lemoine ebbe illustrato la risoluzione proposta dai comunisti, prese la parola Bertrand. Il suo incipit fu una lamentela nei confronti dell'indirizzo preso dalla discussione. Esso stava infatti diventando “un vero e proprio dibattito politico, con implicazioni esclusivamente politiche”, e ciò non era coerente con le ragioni che avevano spinto il gruppo democristiano a presentare la propria risoluzione³¹²:

Vi eravamo stati indotti bensì dalla preoccupazione per la sorte degli uomini la cui vita, oggi in pericolo, può ancora essere salvata ed è quindi doveroso, da parte nostra, far sentire la nostra voce. Tutto il resto potrà essere discusso in seguito, con più calma, in altra occasione.

Bertrand imputò quindi ai socialisti presenti nel PE di voler conseguire “vantaggi politici con procedimenti demagogici”³¹³, scatenando ovviamente la reazione “della sinistra”, come si legge nei verbali del Parlamento Europeo. In definitiva, l'intendimento del gruppo democristiano era di sollecitare un intervento di natura umanitaria, lasciando in secondo piano - almeno per il momento - i profili politici della questione. In termini concreti, ciò implicava non la richiesta di interrompere i rapporti commerciali con la Spagna, ma piuttosto l'invito alla Commissione (contenuto nel punto 4 della risoluzione) “a compiere un passo” nei confronti del governo di Madrid, senza ulteriori specificazioni. Data l'ambiguità di questa richiesta (la quale peraltro era esattamente ciò che divideva i due gruppi più numerosi al Parlamento), non vide male il socialista Ole Espersen, danese, quando paventò che il Parlamento Europeo potesse vacillare nella scelta tra democrazia e dittatura³¹⁴. La denuncia di questa incertezza - reale o meno che fosse -

311 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1975-1976. Resoconto integrale delle sedute dal 22 al 26 settembre 1975*, seduta di giovedì 25 settembre 1975, p. 238.

312 *Ibidem*, p. 239.

313 *Ivi*.

314 *Ibidem*, p. 240.

costrinse Bierkhouwer (il cui gruppo, lo abbiamo detto, aveva sottoscritto la risoluzione insieme ai democristiani) a ribadire l'ovvio, ossia che i liberali combattevano “ogni regime totalitario sia di destra che di sinistra”³¹⁵. Ciò nonostante Bierkhouwer non arretrò di un centimetro rispetto al contenuto della risoluzione, e criticò con vigore la posizione dell'ala sinistra del PE. Le sue parole provocarono addirittura dei “tumulti” nell'emiciclo di Strasburgo³¹⁶.

Tra i due poli opposti (socialisti e comunisti da una parte, liberali e democristiani dall'altra) si collocarono i conservatori e i gollisti. Essi presentarono un emendamento congiunto volto a trovare un equilibrio tra i principali contendenti. Ma al contempo i gollisti, come spesso accadeva, rivendicarono retrospettivamente la giustezza delle posizioni assunte da de Gaulle, che ai tempi in cui si era profilata la possibilità dell'adesione spagnola alla CEE (inizio degli anni Sessanta) non aveva affatto chiuso le porte al governo di Madrid³¹⁷. Però, come notò polemicamente de la Malène, “alcune nazioni democratiche” avevano preferito isolare la penisola iberica: “il risultato è stato il rafforzamento dell'attuale regime spagnolo”³¹⁸. Non occorre chiarire, quindi, dove si situasse, in realtà, la componente gollista nel lacerante dibattito che si stava svolgendo al Parlamento Europeo.

Gli interventi successivi a quelli qui riportati non aggiunsero molto al confronto; semmai aumentarono la polarizzazione delle posizioni, come del resto confermò la decisione assunta dal gruppo comunista di ritirare la propria risoluzione per confluire su quella del gruppo socialista. Si giunse quindi al voto, che iniziò con l'emendamento Kirk/ de la Malène, sostitutivo dell'intera risoluzione proposta dai socialisti, con il quale si invitavano il Consiglio dei ministri della CEE e i

315 *Ivi*.

316 *Ibidem*, p. 241.

317 Maurice Vaisse, *La grandeur: la politique extèrieure du Général de Gaulle, 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998, pp. 103 e 186.

318 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1975-1976. Resoconto integrale delle sedute dal 22 al 26 settembre 1975*, seduta di giovedì 25 settembre 1975, p. 242.

governi dei Nove a “intraprendere immediatamente passi presso il governo spagnolo” al fine di ottenere clemenza per i condannati a morte “in nome dei principi umanitari della nostra comune civiltà”³¹⁹. La formulazione dell'emendamento mirava palesemente a “depoliticizzare” l'atteggiamento del Parlamento Europeo intorno ai tragici fatti spagnoli, e per questa ragione esso venne respinto. Al contrario, la maggioranza del Parlamento Europeo approvò la risoluzione presentata da Fellermaier, che ingiungeva il governo spagnolo a sospendere le esecuzioni e chiedeva al Consiglio e alla Commissione di “congelare le relazioni esistenti” con Madrid³²⁰.

Il 27 settembre il regime franchista eseguì cinque condanne a morte, e per protesta quindici paesi europei ritirarono i loro ambasciatori da Madrid. All'inizio dell'ottobre seguente il Consiglio della Comunità Europea dichiarò che, date le circostanze, “i negoziati tra la CEE e la Spagna non possono continuare”³²¹.

Il 15 ottobre la presidenza di turno italiana, rappresentata da Mariano Rumor, informò il Parlamento Europeo di questa decisione, adottata in ragione di una “concezione politica”, quella della Comunità, che si fondava “sull'affermazione delle libertà democratiche e sul rispetto dei diritti della persona umana”³²². Nel suo breve discorso, Rumor ricordò la risoluzione Fellermeier approvata il 25 settembre dal Parlamento, inserendola nel quadro della serie di iniziative che erano state formulate per provare a dissuadere il governo franchista dall' eseguire le pene capitali.

319 *Ibidem*, p. 230.

320 La risoluzione è in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C 239, 20 ottobre 1975, p. 41.

321 La dichiarazione del Consiglio è citata in Ricardo Martín de la Guardia, *In search of lost Europe. Spain*, in Wolfram Kaiser and Jürgen Elvert (eds.), *European Union enlargement. A comparative history*, London, Routledge, 2004, p. 99.

322 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1975-1976. Resoconto integrale delle sedute dal 13 al 17 ottobre 1975*, seduta di mercoledì 15 ottobre 1975, p. 157.

Del tutto legittimamente, Fellermeier e il suo gruppo enfatizzarono il proprio successo politico. Da parte sua, il democristiano Lücker cercò di conciliare i complimenti che anche lui rivolse a Consiglio e Commissione (presente al dibattito con il presidente Ortoli) con il voto contrario dei democristiani alla risoluzione Fellermeier, affermando che la posizione contraria alla risoluzione socialista dipendeva dal fatto che essa era stata proposta prima che le sentenze di morte fossero eseguite. Una volta applicata la pena capitale, era chiaro, secondo Lücker, che l'interruzione dei rapporti con la Spagna era una strada obbligata³²³. Ma che i rapporti tra i gruppi al Parlamento Europeo fossero tutt'altro che pacificati, si incaricò di chiarirlo Kirk, quando ricordò polemicamente che l'obiettivo che il 25 settembre si era prefissato il PE (e lo stesso valeva per Consiglio e Commissione) era quello di "salvare vite umane" e contribuire allo sviluppo di un sistema democratico in Spagna: "spetta a noi [...] giudicare del grado di successo di detti sforzi"³²⁴.

Il 12 maggio del 1976, pochi mesi dopo la morte di Franco, il Parlamento Europeo ritornava sulla situazione spagnola, con una risoluzione presentata dal francese Maurice Faure a nome della commissione politica (che l'aveva adottata alla unanimità salvo l'astensione dei due rappresentanti comunisti, peraltro non presenti al momento del voto). Rispetto alla discussione svoltasi nel settembre precedente, il Parlamento Europeo entrava più nel dettaglio della transizione spagnola, prendendo posizione con maggiore chiarezza sugli avvenimenti che agitavano la penisola iberica. Faure, in particolare, descriveva con parole preoccupate i gravi conflitti sociali che stavano scuotendo la Spagna in quel periodo (nel 1975-1976 gli scioperi erano raddoppiati e il numero di partecipanti era aumentato di sette volte), i quali erano frutto anche della incapacità del governo, presieduto sin fa 1973 da Carlos Arias Navarro e che esprimeva la continuità rispetto al regime franchista, di dare risposta alle istanze di

323 *Ibidem*, p. 159.

324 *Ibidem*, p. 161.

rinnovamento politico, economico e sociale che promanavano dalla società spagnola. Attraverso Faure, la commissione politica del PE esprimeva con chiarezza quale fosse il suo punto di vista sulla vischiosità della transizione spagnola³²⁵:

Oggi il dibattito politico si pone soprattutto a favore del problema istituzionale. La Spagna vive ancora, giuridicamente, nello stato in cui l'ha lasciata il generale Franco al momento della sua scomparsa. Ma è quanto mai evidente che, nella sua maggioranza, l'opinione spagnola non giudica definitiva tale situazione di fatto, e pensa che la Spagna dovrà a sua volta intraprendere il cammino verso uno stato di diritto, dotato di una Costituzione scritta, che riconosca sostanzialmente le libertà fondamentali.

La risoluzione (che chiedeva il ripristino delle libertà individuali, politiche e sindacali, la legalizzazione di tutti i partiti politici³²⁶, la concessione di un'amnistia a tutti i detenuti politici e il rientro in patria degli esiliati) aveva un punto particolarmente rilevante ai fini della nostra analisi, laddove esprimeva "il suo voto di vedere la Spagna unirsi alla Comunità Europea al termine di un'evoluzione verso un regime autenticamente democratico"³²⁷.

Fatta eccezione per il gruppo gollista, che votò la risoluzione ma tenne a ribadire il principio di "non ingerenza" nella vita interna degli Stati e la scarsa fiducia riposta nella reale efficacia "di questo genere di anatemi o di giudizi di valore" (oltre a ripetere, naturalmente, che le aperture effettuate a suo tempo da de Gaulle alla Spagna erano state

325 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1976-1977. Resoconto integrale delle sedute dal 10 al 14 maggio 1976*, seduta di mercoledì 12 maggio 1976, pp. 116-117.

326 Come mise (inutilmente) in luce Lord Rowland St Oswald, conservatore, questo significava legalizzare anche "un certo tipo di partito militare di vecchio stile" (*ibidem*, p. 130).

327 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Comunicazioni ed informazioni*, C 125, 8 giugno 1976, pp. 25-26.

incomprese ma lungimiranti)³²⁸, per il gruppo conservatore, anch'esso favorevole al documento, ma che tenne a precisare - attraverso le parole di Kirk - che non era competenza del Parlamento Europeo "porre condizioni specifiche all'ingresso della Spagna nella Comunità", spettando questo compito al Consiglio e alla Commissione³²⁹, e che appoggiò la risoluzione presentando però un emendamento illustrato dall'italiano Silvio Leonardi (che del resto venne accolto dal relatore³³⁰), gli altri gruppi al Parlamento, e in particolare i due più numerosi, accettarono in toto la risoluzione così come era stata approvata dalla commissione politica.

L'evoluzione politica in Spagna nei mesi immediatamente successivi andò nella direzione auspicata dal Parlamento Europeo. Nel luglio del 1976 Aria Navarro venne sostituito da Adolfo Suárez, a cui il re Juan Carlos dette incarico di smantellare le strutture del

328 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1976-1977. Resoconto integrale delle sedute dal 10 al 14 maggio 1976*, seduta di mercoledì 12 maggio 1976, p. 122.

329 *Ibidem*, p. 125. Va aggiunto che Kirk osservò, non senza qualche fondamento, che la risoluzione chiedeva la legalizzazione di *tutti* i partiti politici come condizione implicita per l'accoglimento della Spagna nella Comunità Europea. Egli si limitò ad osservare (senza presentare emendamenti in tal senso) che alcuni Stati membri della CEE "mantenevano nelle loro leggi provvedimenti di messa al bando di partiti politici". Pertanto non poteva essere considerata una conditio sine qua di ammissione alla CEE che "i partiti politici non possano essere messi al bando". Il riferimento di Kirk era in primo luogo alla Repubblica federale tedesca, nella quale - in virtù di due sentenze della Corte costituzionale, rispettivamente del 1953 e del 1956 - la Sozialistische Reichpartei e il Partito comunista tedesco erano stati messi al bando. Cfr., anche per le motivazioni delle sentenze, Sergio Ortino, *L'Esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 67-98.

330 L'emendamento del gruppo comunista fece sì che venisse eliminato dalla risoluzione il sostegno del Parlamento Europeo al referendum istituzionale che il governo di Madrid voleva proporre, ma che le opposizioni spagnole respingevano unanimemente perché, come disse Leonardi, "non si sa con quale metodo verrà attuato e quale ne sarà il contenuto": Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1976-1977. Resoconto integrale delle sedute dal 10 al 14 maggio 1976*, seduta di mercoledì 12 maggio 1976, p. 128.

franchismo. A tale scopo, Suárez fece adottare una serie di misure, tra le quali la legalizzazione dei partiti (compreso quello comunista), l'amnistia a tutti i prigionieri politici e l'indizione di elezioni libere e democratiche svoltesi il 15 giugno del 1977, che sancirono una rottura netta con il passato e l'avvio del vero e proprio processo di democratizzazione della Spagna.

Il terzo paese protagonista dell'ampliamento al Mediterraneo era la Grecia. In questo paese la transizione alla democrazia era stata meno complicata che nella penisola iberica. Dopo il crollo della dittatura nel luglio del 1974, il governo di Kostantinos Karamanlis ripristinò immediatamente le libertà civili e politiche e il 17 novembre si tennero libere elezioni politiche. Maggiori preoccupazioni dette semmai la decisione del nuovo governo di far uscire il paese dalla NATO - a causa dell'atteggiamento passivo da essa tenuta di fronte all'invasione di Cipro da parte dell'esercito turco - ma questo naturalmente poco aveva a che fare con una ordinata transizione alla democrazia.

Va semmai detto che il Parlamento Europeo si era più volte occupato del regime dei colonnelli e, a conferma del fatto che il suo punto di vista non era affatto irrilevante, esso aveva costretto la Commissione a congelare l'accordo di associazione con la Grecia, che risaliva al 1961, limitandolo alla "amministrazione corrente" - mentre sarebbero invece proseguiti i negoziati con Atene per lo smantellamento delle tariffe doganali³³¹. Caduta la dittatura, nel giugno del 1975 il governo ellenico aveva presentato la propria domanda di adesione alla CEE. Nel marzo successivo, il presidente del Consiglio Gaston Thorn informava i membri del Parlamento Europeo sullo stato delle relazioni tra la Grecia e la Comunità. L'intervento di Thorn è molto interessante, giacché per la prima volta un esponente delle istituzioni comunitarie avvertiva il bisogno di cancellare il sospetto che la disponibilità della CEE ad accogliere nuovi Stati membri celasse una

331 Kostas Ifantis, *State interests, external dependency trajectories and "Europe"*. Greece, in W. Kaiser and J. Elvert (eds.), *European Union enlargement*, cit., pp. 78-79.

volontà "espansionistica". La Comunità non cercava di ampliarsi "con tutti i mezzi e ad ogni costo", così come ogni paese europeo poteva liberamente valutare "se la nostra impresa comune corrisponde al proprio ideale (...) e ai propri interessi"³³². Perché Thorn fece una dichiarazione che poteva apparire una sorta di *excusatio non petita*? Il fatto è che sull'adesione greca alla CEE Consiglio e Commissione avevano idee diverse, almeno in quella fase. L'esecutivo di Bruxelles, infatti, accolse la richiesta con scarso entusiasmo, temendo soprattutto che l'eventuale *membership* ellenica obbligasse la Comunità a rinunciare alla posizione neutrale tenuta fino allora sul conflitto tra Grecia e Turchia (due Stati entrambi "associati" alla CEE) per schierarsi a fianco di Atene e divenire parte della "guerra fredda dell'Egeo"³³³. Non si va forse lontano dal vero se si afferma che la "fretta" del Consiglio (ovvero dei governi degli Stati membri) rispondeva ad esigenze ben diverse, che furono chiarite con cruda efficacia proprio in seno al Parlamento Europeo da un deputato laburista scozzese, Tam Dalyell. Proprio rivolgendosi a Thorn, Dalyell disse che l'apertura di credito alla Grecia da parte del Consiglio era da molti interpretata come rispondente alla volontà di alcuni governi, su tutti quello francese e quello britannico, di "usare" l'adesione del decimo Stato per rallentare l'evoluzione politica della Comunità Europea³³⁴.

Stretto fra questi due fuochi, il Parlamento Europeo, soprattutto per mezzo dei suoi gruppi principali, sostenne ampiamente l'ipotesi dell'ingresso greco. Allo stesso tempo, esso cercò di ricondurre la

332 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1976-1977. Resoconto integrale delle sedute dal 9 al 12 marzo 1976*, seduta di mercoledì 10 marzo 1976, p. 157.

333 K. Ifantis, *State interests, external dependency trajectories and "Europe"*, cit., p. 81.

334 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1976-1977. Resoconto integrale delle sedute dal 9 al 12 marzo 1976*, seduta di mercoledì 10 marzo 1976, p. 83. Dalyell fece un esplicito riferimento alla volontà dei suoi correligionari laburisti di far fallire il rapporto Tindemans sull'Unione Europea, pubblicato nel gennaio del 1976. Anche in Francia quel piano suscitò molte obiezioni e critiche: cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto?*, cit, p. 208, nota 6.

questione su un duplice binario. In primo luogo, i gruppi democratico-cristiano e socialista ricollocarono il problema della adesione della Grecia in un orizzonte più ampio, sottolineando come accanto a problemi di natura eminentemente politica ve ne fossero anche molti, non meno importanti, di carattere economico - che infatti vennero a piena luce con l'avvio, il 27 luglio del 1976, dei negoziati veri e propri. Inoltre, i membri dei due gruppi che presero la parola vollero ricordare che l'ingresso di nuovi Stati nella CEE non poteva mettere in discussione l'iter verso una configurazione pienamente politica della Comunità. L'immane Klopsch notò che proprio i negoziati con gli Stati candidati erano l'occasione migliore per ribadire³³⁵

inequivocabilmente che nuove adesioni non devono compromettere il processo di unificazione della Comunità. Noi non vogliamo (...) che la Comunità diventi una mera alleanza tenuta insieme da un'unione doganale,

Per Klopsch, il legame tra "progresso" delle istituzioni comunitarie e accesso di nuovi Stati era un "principio" irrinunciabile, già affermato - con esiti non del tutto soddisfacenti, egli ammetteva - in occasione del primo allargamento perfezionatosi nel 1973. Peter Corterier, appartenente alla SPD, si collocò sulla stessa linea, e sostenne (si può dire ottimisticamente) che "a quanto ci risulta", i greci, una volta entrati nella Comunità, sarebbero stati disposti a "cooperare con tutte le loro forze per portare avanti l'unità europea il più rapidamente possibile"³³⁶.

Rispetto a Klopsch, Corterier si dilungò maggiormente sulla questione greco-turca. Il gruppo socialista riteneva infatti prioritario che il governo turco non pensasse che l'adesione della Grecia era "fatta a sue spese", e invitò Commissione e Consiglio - attraverso l'intervento dell'esponente della SPD - ad operare affinché la Comunità (quand'anche allargata ad Atene) mantenesse intatto il suo ruolo di

335 *Ibidem*, p. 77.

336 *Ibidem*, p. 78.

mediatore tra i due contendenti³³⁷. Infine, Corterier introdusse la questione [destinata ad essere riproposta] della partecipazione del Parlamento ai negoziati, tanto più necessaria in considerazione delle considerevoli implicazioni politiche connesse all'adesione della Grecia.

Il 9 marzo del 1977, il Parlamento approvò un'altra risoluzione relativa all'adesione della Grecia, presentata dal socialdemocratico tedesco Manfred Schmidt a nome delle commissioni per le relazioni economiche esterne³³⁸. Il documento esprimeva compiacimento per l'apertura dei negoziati tra la CEE ed il governo greco e auspicava che il confronto entrasse rapidamente nella fase dell'esame dei problemi concreti. Poi, però, esso indicava i confini che - almeno ad avviso del PE - qualsiasi Stato candidato, Grecia inclusa, doveva rispettare per essere ammesso al "club europeo". Si trattava, per Atene, di accettare "quanto è stato sino ad ora realizzato nella costruzione comunitaria e gli obblighi che ne conseguono sia sul piano interno che *esterno*". L'aggettivo in corsivo (da noi apposto) con cui si conclude il brano citato era un chiaro *caveat* relativo al conflitto greco-turco.

Va detto, a questo proposito, che Karamanlis sin dal febbraio del 1976 aveva separato l'adesione alla CEE dalla risoluzione del conflitto che divideva il suo paese dalla Turchia³³⁹.

La risoluzione, comunque, proseguiva affermando la necessità di rispettare l'*acquis* comunitario e invitava a risolvere i "problemi che si pongono sulla via dell'adesione" attraverso l'elaborazione di misure transitorie e non "mediante modifiche alle regole comunitarie". Il Parlamento lanciava anche un avvertimento ai governi della Comunità, laddove esprimeva la convinzione che il futuro allargamento alla Grecia costituiva "per la Comunità, un'occasione per rinforzare la sua coesione e la sua capacità di decisione e di azione"³⁴⁰.

337 *Ivi*.

338 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1977-1978. Resoconto integrale delle sedute dall'8 all'11 marzo 1977*, seduta di mercoledì 9 marzo 1977, pp. 66-67.

339 K. Ifantis, *State interests, external dependency trajectories and "Europe"*, cit., p. 81.

340 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Comunicazioni ed informazioni*, C 83, 4 aprile 1977, p. 17.

3.2 Il Parlamento Europeo e i negoziati con la Grecia

Nel frattempo, come auspicato dal Parlamento Europeo nel marzo del 1977, i negoziati tra la CEE e la Grecia erano entrati nella loro fase più intensa, quella appunto in cui si esaminavano i problemi concreti. A questo proposito, alla metà del 1977 il relatore della commissione per le relazioni economiche interne del PE, il liberale belga Paul De Clerq, presentando una relazione sul secondo protocollo finanziario tra la CEE e la Grecia, rilevava che i progressi erano meno rilevanti di quanto ci si attendeva. I problemi erano presenti soprattutto nell'ambito agricolo, che certamente era quello maggiormente sensibile, data l'importanza che per la Grecia (e per la stessa Comunità) rivestiva il settore primario. De Clerq prese spunto dalla delusione manifestata dalle autorità governative e dall'opinione pubblica greche per questo rallentamento per chiedere che i crediti stanziati nel secondo protocollo finanziario potessero essere utilizzati dal governo di Atene prima della ratifica del protocollo stesso da parte dei governi degli Stati membri della CEE. Per il parlamentare belga la richiesta di questa sorta di corsia preferenziale era "auspicabile sul piano politico, indispensabile sul piano economico, e giustificata sul piano giuridico"³⁴¹. Dal punto di vista economico, l'uso immediato dei crediti poteva contribuire ad accelerare la modernizzazione economica del paese, indispensabile nel quadro del processo di adesione della fragile economia greca nella Comunità, tanto più alla luce del "vuoto finanziario" che si era creato dopo l'esaurimento delle risorse previste dal primo protocollo e della lunghezza della procedura "normale" di applicazione dell'accordo (un anno circa, secondo De Clerq); sotto il profilo politico, quella scelta avrebbe favorito un miglioramento del clima politico tra CEE e Grecia, mentre giuridicamente la richiesta trovava fondamento nel fatto che il protocollo era basato sull'art. 238 del trattato di Roma, che non

341 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1977-1978. Resoconto integrale delle sedute dal 13 al 17 giugno 1977*, seduta di mercoledì 15 giugno 1977, p. 176.

prevedeva un intervento degli Stati e attribuiva invece competenze al Consiglio CEE e all'assemblea. Oltretutto, i crediti previsti dal secondo protocollo finanziario erano tutti iscritti nel bilancio comunitario, ed erano perciò "fuori dalla giurisdizione e dalle competenze degli Stati membri"³⁴². Dopo De Clerq prese la parola Camillo Ripamonti (della DC), relatore per parere della commissione per i bilanci, il quale rilevò il carattere anacronistico di una procedura che prevedeva la consultazione del Parlamento solo un anno dopo che il Consiglio aveva deliberato, fissando peraltro in maniera unilaterale l'entità delle risorse previste dal protocollo.

Tutti i gruppi al Parlamento europei annunciarono il loro supporto alla risoluzione De Clerq. Dopo questi interventi, la parola passò al britannico Christopher Tugendhat, membro della Commissione Europea, il quale prima di tutto ricordò che il protocollo serviva a perseguire due obiettivi strettamente collegati all'adesione della Grecia alla CEE: l'accelerazione della crescita dell'economia, assai arretrata, di quel paese, ciò "che condurrà ad una maggiore integrazione della Grecia nella Comunità", e la realizzazione di un più alto grado di complementarietà tra l'agricoltura della CEE e quella ellenica. Tugendhat, però, precisò di "non essere del tutto d'accordo" con la volontà del Parlamento Europeo di procedere all'applicazione dell'accordo prima della ratifica degli Stati membri, un passo - questo - che egli temeva avrebbe provocato "difficoltà di ogni genere" e "mille problemi di ordine legale", anche se l'indirizzo unanime del PE in quel senso lo induceva a riesaminare "l'intero problema da capo"³⁴³.

De Clerq considerò la buona volontà di Tugendhat sufficiente, almeno per il momento, e si accontentò dell'impegno del commissario a rivedere la questione. Ciò che ci interessa di più, ad ogni buon conto, è che il Parlamento Europeo iniziava a sottoporre al dibattito pubblico comunitario la questione di un suo maggior coinvolgimento nei negoziati per l'adesione.

342 *Ivi*.

343 *Ibidem*, p. 182.

Ora, il problema della partecipazione del PE ai processi di allargamento, nonché del suo ruolo nella gestione degli effetti che essi producevano nelle istituzioni della CEE (e quindi anche nello stesso Parlamento) avrebbe assunto rilievo proprio nelle more del complessivo ampliamento della CEE al Mediterraneo. Se per il momento ci limitiamo alla Grecia, abbiamo già visto come tra i punti che ne rendevano complesso l'ingresso nella CEE vi erano il conflitto con la Turchia e la debolezza dell'economia nazionale. Il primo era stato tolto dall'agenda dei negoziati - lo abbiamo visto - per volontà di Karamanlis; il secondo, in un certo senso, conobbe lo stesso destino. Il governo greco, infatti, politicizzò i negoziati (come dimostra il ruolo fondamentale che in essi giocò il ministero degli Affari esteri), che vennero condotti con un approccio flessibile e pragmatico. In tal modo, le considerazioni economiche (tra le quali l'impatto che la partecipazione alla CEE avrebbe avuto nel paese) furono subordinate alle esigenze politiche³⁴⁴, e l'adesione si profilò come un traguardo da raggiungere ad ogni costo. Questo atteggiamento è efficacemente descritto dalle parole di uno studioso greco³⁴⁵:

It is impressive indeed, that the economic implications of accession were never considered seriously. For its accession to the EC, Greece accepted the *acquis communautaire* without raising any questions that might have delayed the negotiations.

C'era però un terzo aspetto che entrò con forza nei negoziati tra la CEE e la Grecia. Si trattava della coincidenza tra l'ingresso del nuovo Stato membro e l'evoluzione istituzionale che era in corso nella Comunità³⁴⁶.

344 Cfr. Loukas Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean enlargement*, London, Allen & Unwin, 1981, p. 112.

345 K. Ifantis, *State interests, external dependency trajectories and "Europe"*, cit., p. 82.

346 Cfr. Procopis Papastratis, *Opening the gates to enlargement. The debate on the entry of Greece*, in Ariane Landuyt e Daniele Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, cit., p. 299.

Questo tema venne messo all'ordine del giorno del Parlamento Europeo il 19 aprile del 1980, dopo la conclusione dei negoziati, sancita dalla firma ad Atene, alla fine del maggio del 1979, del trattato di adesione della Grecia alla Comunità Europea. La commissione politica del PE affidò l'incarico di presentare la sua risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione della Grecia alla CEE a Erik Bernhard Blumenfeld, della CDU. Questa risoluzione venne discussa insieme ad altre due: la prima, di cui fu relatore Jean Rey, verteva sui rapporti tra Parlamento Europeo e Commissione in vista del rinnovo di quest'ultima, e la seconda dal conservatore James Scott Hopkins concerneva il rapporto sulle istituzioni europee elaborato dal Comitato dei "tre saggi"³⁴⁷, che venne poi discusso al Consiglio europeo del dicembre del 1980³⁴⁸.

Il documento presentato da Blumenfeld (e in verità anche gli altri due, che però, pur importanti, sono laterali rispetto al tema della nostra ricerca) deve essere inquadrato nel contesto di un Parlamento Europeo che, per la prima volta nel giugno del 1979, era stato eletto direttamente dai cittadini della CEE. L'incipit dell'intervento di Blumenfeld fu volto a mettere in luce l'occasione che al PE veniva offerta dall'adesione greca. Si trattava di chiarire il problema del diritto dei parlamentari europei, legittimati dal voto popolare, ad essere consultati "riguardo a tutti i problemi che interessano direttamente quest'assemblea"³⁴⁹. In coerenza con questo approccio, il primo

347 Il comitato dei "tre saggi" (Barend Biesheuvel, Edmond Dell e Robert Marjolin) era stato istituito dai capi di Stato o di governo nel 1978, per "riflettere sull'adattamento dei meccanismi e delle procedure istituzionali" e "garantire l'armonioso funzionamento delle Comunità e il progresso verso l'unione europea":

http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_1_2_it.htm.

348 Vedi le *Conclusioni del Consiglio europeo (riunione del 1°/2 dicembre 1980) sulla Relazione sulle istituzioni europee presentata dal Comitato dei Tre saggi al Consiglio europeo*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee. s.d.

349 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Discussioni del Parlamento Europeo, Sessione 1977-1978. Resoconto integrale delle sedute dal 14 al 18 aprile 1980*, seduta di mercoledì 16 aprile 1980, p. 176.

paragrafo della risoluzione stabiliva, "in modo lapidario" - come disse Blumenfeld - che il PE "ratifica[va]" il trattato di adesione della Grecia. Il relatore non ebbe esitazioni nel riconoscere che qualche governo avrebbe potuto trovare "ardito" quel passo della risoluzione; tuttavia egli non aveva nessuna intenzione di tranquillizzare gli esecutivi nazionali, ma al contrario intendeva "pungolar[li]"³⁵⁰. Allo stesso tempo, Blumenfeld sostenne che il fondamento dell'articolo in questione era politico, e non giuridico. Esso, infatti, esprimeva la volontà, politica appunto, del Parlamento Europeo di prendere parte alla ratifica dei futuri trattati di adesione.

Naturalmente, la discussione che seguì fu assai intensa e partecipata. La avviò Emilio Colombo, in rappresentanza della presidenza di turno del Consiglio, con espressioni assai misurate e comprensive nei confronti delle istanze avanzate dal PE. Lo stesso può dirsi per quanto affermato dal presidente della Commissione Europea Roy Jenkins, secondo cui il PE poteva dare il suo contributo alla risoluzione dei problemi che emergevano durante i negoziati e procedere a un dibattito di ratifica simile a quello che si verificava nei parlamenti nazionali dopo la firma dei trattati di adesione. I gruppi socialista e popolare espressero [a maggioranza] il loro consenso alle proposte avanzate da Blumenfeld. Molto determinato, in particolare, fu il cristiano sociale Charles Ferdinand Nothomb, che parlò a nome del PPE e rilevò che nel momento in cui l'assemblea di Strasburgo discuteva dell'adesione della Grecia, già otto dei nove parlamenti della Comunità avevano ratificato il relativo trattato³⁵¹:

Non è concepibile - egli disse - che il nostro Parlamento non si pronunci anch'esso sulla questione in modo più formale, più giuridico, perché questo trattato [di adesione] modifica pur qualcosa nella sua composizione. A giusto titolo, quindi, insistiamo ripetutamente sul fatto che spetta anche a noi determinare come ampliare la nostra assemblea [...]. E dobbiamo esser noi a organizzare i nostri lavori in funzione di questa adesione.

350 *Ivi*.

351 *Ibidem*, p. 167.

Seguendo un copione piuttosto consolidato, i gollisti si impegnarono nel controcanto di segno "sovranista". Maurice Druon (che nel 1973-74 era stato ministro della Cultura nel secondo governo di Pierre Messmer) sostenne che il punto primo dalla risoluzione - quello evidentemente più dirompente, per così dire - rientrava pienamente nella "patologia delle istituzioni parlamentari internazionali", consistente nel velleitarismo fine a se stesso e in ultima analisi controproducente. La pretesa dell'assemblea di "ratificare" ciò che non poteva, astraeva dal dettato dei trattati, ma anche dalla volontà dei governi e dei parlamenti nazionali, che mai avevano mostrato di voler attribuire quella competenza all'assemblea di Strasburgo. Druon criticò anche il secondo punto della risoluzione Blumenfeld, nel quale si invitava il governo di Atene a procedere entro quello stesso 1980 alla indizione dell'elezione diretta dei parlamentari europei greci (che il trattato di adesione fissava invece per il 1981) al fine di rimediare quanto prima al *vulnus* arrecato al PE dalla presenza al suo interno di parlamentari con status diversi, quelli eletti direttamente e quelli "nominati" (i greci)³⁵²:

È, oso dirlo, abbastanza offensivo non solo per i parlamentari greci ma per tutti i parlamentari europei che occupavano questi stessi posti fino al luglio scorso, considera[re] come dei rappresentanti di second'ordine, degli eletti di secondo grado.

Lungi dal presentarsi come *clamans in deserto*, la voce gollista venne amplificata, tra gli altri, dalla laburista Barbara Castle, il cui intervento merita una citazione per la franchezza, perfino irriverente, con cui derubicò gli intendimenti di Blumenfeld e del PE a "pie illusioni", dovute all'errore di voler "fare troppo"³⁵³. Ad ogni modo, i parlamentari contrari alla risoluzione Blumenfeld erano una minoranza. La gran parte dei membri del Parlamento Europeo percepiva che i processi di trasformazione istituzionale della Comunità e l'elezione diretta a suffragio universale del 1979 conferivano all'allargamento della

352 *Ibidem*, p. 172.

353 *Ivi*.

Comunità alla Grecia (e in futuro alla Spagna e al Portogallo) le sembianze di un'opportunità per modificare la fisionomia della CEE. Da questo punto di vista, l'allargamento "al Mediterraneo" parve costituire l'occasione per una revisione "dinamica" dell'identità politica della Comunità, basata su un profondo ripensamento del suo profilo politico e istituzionale e non più prevalentemente sulla difesa dell'*acquis* comunitario come ai tempi della domanda di adesione britannica. Questa lettura era però solo parzialmente corretta. La debole resistenza greca all'assorbimento integrale dell'*acquis* era stata un'eccezione nel panorama dell'ampliamento "a sud". I negoziati con Spagna e Portogallo avrebbero infatti riproposto con forza (anche se non come ai tempi di quelli con Londra) la questione dell'identità acquisita - e da salvaguardare - rispetto a un allargamento di dimensioni maggiori (non solo geograficamente) e più impegnativo di quello conclusosi ad Atene al volgere del maggio del 1979.

3.3 “Politique d'abord”: il PE e l'allargamento al Mediterraneo

Il 28 marzo 1977 il Portogallo presentava ufficialmente la sua domanda di adesione alla Comunità Europea, seguito dalla Spagna nel luglio successivo. Prendeva così avvio il processo di allargamento della CEE alla penisola iberica, che era destinato a rivelarsi particolarmente lungo e difficile. In verità, l'assemblea di Strasburgo non si aspettava affatto tempi lunghi per l'ingresso dei due paesi - in particolare per quanto riguardava la Spagna. Dopo le elezioni politiche del giugno del 1977, le prime consultazioni popolari libere che si tenevano in Spagna dagli anni Trenta, Bertrand - come *rapporteur* della commissione politica - lodò la capacità del popolo iberico “di passare da un tale regime [quello franchista] ad un sistema prettamente parlamentare in maniera dignitosa, senza spargimento di sangue, senza troppi disordini”. Il ripristino delle libertà civili e politiche e l'adozione di una democrazia parlamentare parevano a Bertrand elementi più che sufficienti per poter presentare una risoluzione nella quale si affermava che “la Spagna, per noi, appartiene alla Comunità Europea e [...] siamo disposti ad attribuirle al più presto il posto che le compete in seno alla nostra Comunità”³⁵⁴. Se il PE era già pronto a dare il suo benvenuto al nuovo Stato membro, i governi della CEE avevano opinioni ben diverse. Nondimeno, la *ruptura negociada* con cui la Spagna sceglieva di tagliare i ponti con il passato, era un processo che sollevava molte speranze e la buona disposizione dell'emiciclo di Strasburgo, perché pareva un segno di maturità democratica. Bersani, collega di gruppo di Bertrand, mostrò lo stesso entusiasmo, e rilevò che oltre alla vita politica anche quella sociale pareva, in Spagna, svilupparsi in senso pienamente democratico. Tutto ciò consentiva di immaginare che le tappe dell'ingresso nella Comunità venissero superate rapidamente, consentendo alla Spagna “di aggiungersi alle altre nazioni d'Europa ,

354 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1977-1978, Resoconto integrale delle sedute dal 4 all'8 luglio 1977*, seduta di mercoledì 6 luglio 1977, p. 238.

dato che questo paese, per tutta la sua storia, oltre che per la sua collocazione geografica, appartiene sostanzialmente al nostro continente³⁵⁵.

L'affinità *sostanziale*, per riprendere l'espressione di Bersani, tra Spagna ed Europa (quella comunitaria, aggiungiamo noi), era stata confermata, come rilevò il repubblicano Michele Cifarelli, dai risultati delle elezioni politiche, che avevano visto affermarsi formazioni politiche "che sono identiche a quelle che noi conosciamo negli altri paesi d'Europa. Sono forze che, in vario modo, si richiamano alle nostre ideologia, ai nostri programmi politici, ai nostri orientamenti fondamentali"³⁵⁶.

Cifarelli, e con lui la grande maggioranza del Parlamento, aveva molti motivi per essere soddisfatto di un esito elettorale che aveva punito i nostalgici del franchismo e dato la vittoria (per quanto effimera) al partito di Suárez, l'Unione del centro democratico (UCD). Ma ancor più della distribuzione del consenso tra i vari partiti in lizza, probabilmente il PE era stato tranquillizzato da una campagna elettorale improntata alla moderazione, anche da parte del Partito comunista, che si era - tra l'altro - proclamato filo-europeista. Lo stesso atteggiamento "prudente" era stato adottato dai socialisti di Felipe González (in realtà il vero vincitore delle elezioni, visto che aveva conquistato Madrid, Barcellona, Siviglia e Valencia)³⁵⁷.

Ma Cifarelli si incaricò anche di rilevare l'esistenza di una minaccia ad un rapido ingresso spagnolo nella Comunità. La caduta del franchismo e il consolidamento chiaramente in atto della democrazia toglievano qualunque preclusione politica all'adesione della Spagna. Allo stesso tempo, per quanto il PE (e non solo il PE, naturalmente) potesse esprimere soddisfazione per gli eventi che sostanziano la *ruptura negociada*, era ovvio che le trattative tra la CEE e Madrid avrebbero dovuto risolvere problematiche piuttosto complesse. Il punto però,

355 *Ibidem*, p. 239.

356 *Ibidem*, p. 239.

357 Cfr. D. Sassoon, *Cento anni di socialismo*, cit., pp. 717-719.

rilevava implicitamente Cifarelli, era il seguente: bisognava valorizzare il dato politico di un paese riconquistato alle libertà civili e politiche, facendo ogni sforzo per includerlo nel "club europeo", così da rafforzarne anche il processo di democratizzazione in corso, oppure la tutela degli interessi concreti della Comunità, messi in discussione dall'ingresso di un paese economicamente debole e al contempo competitivo, in alcuni settori, con quelli degli Stati membri, doveva avere la precedenza?

Sia per un buon numero di membri del Parlamento Europeo che per i governi degli Stati membri (la Francia, su tutti) quella domanda era retorica. Il problema, come vedremo, è che la risposta non era la stessa. Il punto era vedere se i parlamentari europei maggiormente proclivi a dare la priorità al significato politico dell'adesione rispetto alle difficoltà di indole economica e commerciale sarebbero stati in grado di imporre la loro visione.

Ovviamente, questo non significa che l'assemblea di Strasburgo sottovalutasse il peso delle questioni economiche, come è rilevabile da un dibattito, del resto breve, tenutosi poco tempo dopo sui problemi economici vissuti dal Portogallo. L'atteggiamento del PE fu significativo, benché occorra dire (sempre che ve ne sia bisogno) che le dimensioni dell'economia del paese lusitano, e quindi delle problematiche che essa si portava con sé, erano evidentemente ben diverse da quelle della Spagna. Nondimeno, la situazione di difficoltà (dovuta agli alti tassi di inflazione e allo squilibrio nella bilancia dei pagamenti) che il Portogallo attraversava in coincidenza con il suo passaggio alla democrazia e alla quasi contestuale domanda di adesione alla CEE, preoccupava grandemente il Parlamento Europeo. Nel settembre del 1977, l'assemblea discusse i rapporti economici e commerciali tra Comunità e Portogallo, sulla base di una risoluzione - presentata dal laburista Christopher Price a nome della commissione per le relazioni economiche esterne - con la quale si invitava l'assemblea a esprimere il proprio consenso all'approvazione dell'accordo commerciale aggiuntivo

(che rinnovava quello siglato nel luglio del 1972³⁵⁸) e del protocollo finanziario CEE/Portogallo. Price sottolineò che quello a cui era chiamato il PE era solo apparentemente un voto di *routine*, poiché in realtà esso rivestiva un profondo significato politico. Si trattava di manifestare solidarietà al paese lusitano. E questo atteggiamento trovava espressione concreta, nella risoluzione, soprattutto attraverso due paragrafi in essa contenuti.

Il primo auspicava che al governo di Lisbona fosse riconosciuta la possibilità - "di tanto in tanto" - di tutelare le proprie industrie "da quelle forme di penetrazione che, qualora avessero luogo, potrebbero mettere completamente a soqquadro l'economia del paese". Va sottolineato il fatto che questa parte della risoluzione infrangeva una regola da sempre tenuta dal Parlamento Europeo nelle fasi negoziali degli allargamenti, ovvero la difesa dell'*acquis* come materializzazione dell'identità politica (e non solo politica) della Comunità.

Il secondo paragrafo in questione invocava tutti le misure necessarie a consentire ai lavoratori portoghesi di beneficiare - all'interno della Comunità - di parità di trattamento rispetto ai lavoratori nazionali³⁵⁹. Il dibattito che seguì fece emergere quello che sarebbe stato il tema più delicato nella prospettiva dell'allargamento della CEE alla penisola iberica, ossia l'agricoltura. La revisione dell'accordo commerciale comportava infatti (lo mise in luce il conservatore Scott Hopkins) una facilitazione alla importazione nella Comunità dei prodotti agricoli portoghesi, concorrenziali rispetto a quelli italiani e francesi. Più in generale, avvertiva Scott Hopkins, non era pensabile che l'alta quota di popolazione attiva portoghese impiegata in agricoltura e la percentuale elevata di PIL nazionale proveniente dal settore primario non rappresentassero un problema per la Comunità. In questo senso,

358 Cfr. Antonio Costa Pinto & Nuno Severiano Teixeira, *From Atlantic past to European destiny: Portugal*, in W. Kaiser and J. Elvert (eds.), *European Union enlargement*, cit., p. 119.

359 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1977-1978, Resoconto integrale delle sedute dal 12 al 16 settembre 1977*, seduta di giovedì 15 settembre 1977, pp. 254-256.

egli auspicava che gli aiuti economici predisposti a favore del Portogallo fossero destinati alla modernizzazione dell'agricoltura di quel paese e a misure volte a favorire l'esodo dalle campagne³⁶⁰.

Il primo ampio dibattito parlamentare, a carattere generale, sull'allargamento ai tre paesi dell'Europa mediterranea si tenne nel settembre del 1977. Esso mise in luce la divisione (che attraversava il Parlamento) tra "realisti" e "integrazionisti", per così dire, ovvero quanti pensavano *i)* che il valore politico dell'adesione dovesse far premio sulle considerazioni di profilo economico, e che di questa posizione dovesse farsi carico l'intero Parlamento, e *ii)* che l'allargamento dovesse accoppiarsi con una riforma istituzionale della CEE. Per capire le ragioni dei primi (e soprattutto la loro prudenza) occorre quanto meno ricordare come poco tempo prima, nel dicembre del 1976, il presidente del Consiglio francese Jacques Chirac aveva escluso che la Spagna potesse entrare nel "mercato comune *agricolo*". Chirac (già ministro dell'Agricoltura del suo paese) interpretava al meglio l'ostilità dei *paysans* francesi, decisamente ostili ad inserire l'agricoltura iberica nei meccanismi della PAC³⁶¹. Benché il presidente della Repubblica Valéry Giscard d'Estaing si fosse affrettato a smentire il suo primo ministro con un'intervista al "Corriere della sera" nella quale dichiarò che la Francia appoggiava l'allargamento della CEE³⁶², era abbastanza evidente la pressione dell'Eliseo per subordinare l'entrata della Spagna nella CEE a precise garanzie relativamente alla PAC

L'effetto di queste pressioni era abbastanza visibile nel testo della risoluzione proposta all'approvazione del PE nel dibattito del settembre del 1977 prima introdotto. La risoluzione rappresentava la posizione di sei gruppi parlamentari e il suo incipit esprimeva la consapevolezza "dell'importanza politica ed economica che riveste il problema dell'adesione dei nuovi paesi candidati alla Comunità Europea", per poi

360 *Ibidem*, pp. 258-259.

361 Cfr. Georges Saunier, "Exorciser les maléfices". François Mitterrand et l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, cit., p. 135.

362 "Corriere della sera", 2 dicembre 1976.

chiedere alla Commissione di informare regolarmente il PE sull'andamento dei relativi negoziati³⁶³.

Non tutti i membri dell'assemblea mostrarono di apprezzare la cautela esibita nel documento. Bertrand, uno dei parlamentari più assidui nel seguire il *rapprochement* dei tre Stati candidati alla Comunità, contestò con fermezza il basso profilo scelto dal PE, che si limitava ad affermare una generica aspirazione a seguire "da vicino" i negoziati per l'ammissione senza però esprimere il suo consenso e la sua approvazione. Significativamente, egli argomentò il suo *j'accuse* lamentando che la risoluzione fosse priva di contenuto³⁶⁴:

Non è questo certamente il modo con il quale il Parlamento può far conoscere ai paesi candidati la sua volontà politica.

Non solo: il parlamentare belga avanzava con decisione la richiesta di far partecipare il PE al processo in questione. E, di nuovo, egli giustificava la sua richiesta con le considerazioni di ordine politico, che avrebbero dovuto prevalere sulla lettera del trattato (che effettivamente, lo abbiamo già detto, all'articolo 237 nulla concedeva al PE in merito ai negoziati per l'adesione di nuovi Stati membri)³⁶⁵. Ma Bertrand inseriva questi temi specifici nell'ambito di una più generale critica nei confronti della incapacità mostrata dalle altre istituzioni CEE (Consiglio e Commissione) nel dare seguito alle tante dichiarazioni - susseguitesi dalla conferenza dell'Aja del 1969 - sull'*approfondimento* della Comunità, ovvero sui suoi sviluppi politici considerati quali *pendants* necessari agli allargamenti. In realtà, nel dibattito pubblico comunitario l'*approfondimento* (unione economica e monetaria, unione politica, ecc.) era ormai scomparso; si parlava solo di allargamento, ma lo si faceva esclusivamente nell'ottica dei benefici e degli svantaggi che

363 La risoluzione è in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C266, 7 novembre 1977, p. 28.

364 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1977-1978, Resoconto integrale delle sedute dal 10 al 14 ottobre 1977*, seduta di mercoledì 12 ottobre 1977, p. 121.

365 *Ivi*.

quel processo poteva apportare agli Stati nazionali, senza alcun riguardo per gli effetti prodotti nella Comunità. Rivolgendosi in particolare alla Commissione, Bertrand chiese quale fosse la posizione dell'esecutivo di Bruxelles sul rafforzamento istituzionale della CEE nel quadro del futuro ampliamento al Mediterraneo³⁶⁶:

Si propone ess[o] di far sì che gli sforzi in questa materia procedano parallelamente ai negoziati? Non è necessario che se ne faccia una vera e propria condizione preliminare, ma non c'è dubbio che un certo parallelismo ci deve essere poiché il rafforzamento della Comunità ha luogo nel periodo in cui si effettuano i negoziati. Il problema sussiste anche indipendentemente dall'allargamento, ma per effetto dell'allargamento esso è diventato anche più urgente.

Al Consiglio, Bertrand rivolse invece l'invito ad applicare il voto a maggioranza qualificata nei casi previsti dai trattati. Del testo, come era possibile - egli chiese abilmente - negoziare credibilmente con tre governi che desideravano entrare in una Comunità regolata da trattati che gli Stati già membri, per primi, non si curavano di rispettare integralmente?³⁶⁷ Spagna, Portogallo e Grecia non intendevano aderire alla CEE per migliorare la situazione della loro economia. Per questo, sarebbe stato sufficiente un accordo di associazione. In realtà, quei tre paesi intendevano entrare in una comunità *politica*: "e allora il grande interrogativo che dobbiamo porci è in quale sorta di Comunità noi ci proponiamo di accoglierli"³⁶⁸.

Se ci siamo dilungati sull'intervento del parlamentare belga è perché il suo orientamento è ben rappresentativo delle posizioni più avanzate - in senso europeista - presenti a Strasburgo, e al contempo del tentativo condotto da alcuni membri del PE di collegare allargamento e approfondimento. Si trattava di una novità rispetto al

366 *Ibidem*, p. 123.

367 *Ivi*.

368 *Ivi*.

primo allargamento, certamente favorita dagli obiettivi individuati nel vertice dell'Aja del dicembre del 1969.

Ovviamente quello di Bertrand era un orientamento non da tutti condiviso. In primo luogo non mancavano anche nel Parlamento, sebbene fossero una netta minoranza, quanti avversavano duramente il passaggio da nove a dodici Stati membri. L'ostilità era variamente argomentata. Il danese Uwe Jensen, del Partito del progresso, paventò che con l'ampliamento la CEE si trasformasse in un'area di libero scambio, salvo poi precisare che il vero problema erano gli elevati costi della solidarietà comunitaria nei confronti di paesi più poveri di quelli già "dentro". A suo avviso Grecia, Spagna e Portogallo avrebbero dovuto aspettare rispettivamente 10, 15 e 20 anni prima di poter acquisire lo status di Stati membri³⁶⁹. Naturalmente, si trattava di tesi estreme, stigmatizzate dalla maggioranza dell'emiciclo. Allo stesso tempo, la consapevolezza della fragilità economica dei tre candidati poteva spingere a considerazioni di segno opposto rispetto a quelle avanzate dal deputato danese. Il conservatore John Corrie, ad esempio, ricordò che l'adesione del suo paese, dell'Irlanda e della Danimarca aveva riguardato economie industrializzate e ben più solide di quelle greca, spagnola e portoghese. E tuttavia, era proprio il dato dell'arretratezza economica e sociale dei candidati, non colmabile in tempo utile (ché i tempi di adesione immaginati da Jensen erano in tutta evidenza improponibili) a conferire *inevitabilmente* una priorità assoluta alle considerazioni di tipo politico³⁷⁰. Si poteva non essere d'accordo, ma questa era la realtà dei fatti.

La risposta alle obiezioni avanzate da Bertrand (che abbiamo visto essere sostenitore di un approccio più "coraggioso" da parte del PE) e a quelle dei (pochi) parlamentari contrari all'adesione dell'Europa mediterranea fu il voto dell'emiciclo di Strasburgo sulla risoluzione, che venne approvata a larga maggioranza.

369 *Ibidem*, pp. 123-124.

370 *Ibidem*, p. 127.

La questione dell'allargamento fu nuovamente discussa dal Parlamento Europeo nel gennaio del 1979. Questa volta, la risoluzione sulle prospettive dell'ampliamento - compresi i suoi aspetti politici e istituzionali - era stata affidata dalla commissione per gli affari politici a un esponente francese, Jean Pintat, del Gruppo liberale. Il relatore esordì affermando che la discussione era fondamentale, perché riguardava sostanza, natura e finalità "dell'Europa", spinosa, poiché era in gioco il futuro della CEE, e opportuna, dacché prima che fosse firmato il trattato di adesione della Grecia il PE avrebbe potuto mettere a parte l'opinione pubblica della propria "filosofia globale sull'ampliamento meridionale". La difficoltà della questione - e questa era una costante, come ormai abbiamo imparato - risiedeva nella individuazione della priorità tra le esigenze politiche e quelle economiche. Questa prima risoluzione affrontava appunto le questioni politico-istituzionali collegate all'allargamento e rimandava a un secondo documento quelle relative agli aspetti tecnici e "settoriali". Questa separazione di temi, in verità non spiegata affatto dal relatore, come vedremo sollevò molte perplessità in seno all'assemblea.

Nella sua relazione, Pintat sottolineò come in primo luogo la commissione politica avesse voluto interpretare l'ampliamento come un "atto di fede" nei confronti della democrazia in Europa, al quale dovevano aderire tanto gli Stati candidati quanto quelli già membri della Comunità. L'"atto di fede", come lo chiamò il *rapporteur*, rispondeva evidentemente a un principio di condizionalità necessario nei confronti di tre democrazie ancora troppo giovani per essere solide e mature; ma non va dimenticato che anche alcuni Stati membri della CEE, in quel periodo, erano posti di fronte a sfide che parevano potenzialmente capaci di metterne a repentaglio le istituzioni democratiche. La novità, certamente la più importante del documento, proposta dalla commissione politica si trovava nella attribuzione alla Corte di giustizia delle CEE del compito di "constatare le infrazioni di uno Stato membro ai principi di libertà e di democrazia pluralista". Non solo: dopo una lunga discussione, secondo la testimonianza dello stesso Pintat, la

commissione aveva infine deciso di stabilire una incompatibilità tra tali infrazioni e la qualità di Stato membro³⁷¹. La “filosofia” sottesa a questa scelta era abbastanza interessante e del tutto ragionevole. Si trattava di rafforzare “lo Stato intero che aderisce” - la sua democrazia, evidentemente - e la Comunità stessa³⁷²:

Questa precisazione ci sembra del tutto fondamentale, affinché l'adesione non sia considerata l'accessione di uno Stato ad un'assistenza permanente o ad una possibilità di rivendicazioni unilaterali. Al contrario, essa deve essere sentita come l'appartenenza ad un ampio contesto di solidarietà, in cui ogni Stato condivide con gli altri diritti e responsabilità.

Fissati questi principi³⁷³ (e le disposizioni necessarie al loro rispetto), la commissione aveva poi provveduto a definire le “condizioni materiali” in cui doveva realizzarsi l'adesione. La prima era che i negoziati, benché condotti separatamente con i tre paesi candidati, dovevano essere svolti nel quadro di una concezione unitaria e coerente. Inoltre, la commissione suggeriva l'individuazione di una duplice fase nel processo di ingresso nella Comunità. Un primo periodo, definito come “preparatorio”, che andava dalla firma del trattato di adesione alla sua entrata in vigore, durante il quale il nuovo Stato membro avrebbe dovuto essere “associato in modo corretto” alle procedure comunitarie. D'altronde, questo in parte già avveniva nell'ambito della cooperazione politica attraverso procedure di informazione e di concertazione con i futuri *new comers*. Tuttavia, secondo Pintat quelle procedure erano insufficienti. Alcuni studi dei servizi del PE mostravano infatti una crescente divergenza nelle

371 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1978-1979, Resoconto integrale delle sedute dal 15 al 19 gennaio 1979*, seduta di mercoledì 17 gennaio 1979, pp. 163-164.

372 *Ibidem*, p. 164.

373 Sui quali il rappresentante della Commissione Europea che prese parte al dibattito. Lorenzo Natali, ebbe ad esprimere le proprie perplessità. A suo avviso era da vedere se la relativa modifica dei trattati e il ruolo attribuito dalla risoluzione alla Corte di giustizia avrebbero avuto “l'effetto voluto o sperato”: cfr. *Ibidem*, p. 184.

posizioni assunte nella politica internazionale dai paesi candidati da un lato e dai membri della CEE dall'altro. Un esempio in questo senso erano le votazioni in seno all'Assemblea generale dell'ONU, dove Spagna, Grecia e Portogallo avevano spesso votato in modo difforme dai paesi comunitari³⁷⁴.

Il secondo periodo, "transitorio", terminava al momento della "piena partecipazione al processo comunitario". Nelle intenzioni della commissione, questo stadio serviva a verificare se il nuovo Stato poteva essere integrato "rapidamente e completamente"³⁷⁵. In definitiva, si trattava di evitare che l'adesione di un nuovo membro arrecasse pregiudizi - politici, istituzionali, economici o di altra natura - alla Comunità. A tal fine, si riteneva di dover chiedere agli Stati firmatari di impegnarsi a "rispettare e sviluppare le realizzazioni comunitarie", le quali non erano solo "le risultanti [di] impegni formali assunti nel quadro dei trattati e degli atti giuridici che ne derivano" ma anche gli "usi e costumi che si sono sviluppati nella vita quotidiana e nella prassi comunitaria". Tornava, insomma, la preoccupazione di difendere l'*acquis* comunitario, e su questo la commissione politica chiedeva il sostegno del Consiglio dei ministri e dell'esecutivo di Bruxelles³⁷⁶. Infine, la risoluzione chiedeva che l'allargamento fosse accompagnato da un "miglioramento" dei meccanismi decisionali della Comunità. In questa prospettiva si ribadiva, una volta ancora, la necessità di riconoscere maggiori poteri al PE nei negoziati di adesione, con motivazioni e indicazioni operative che rimandavano al problema della "democratizzazione" della Comunità. Il coinvolgimento del Parlamento, infatti, veniva "vigorosamente riaffermato" non solo perché quest'ultimo³⁷⁷:

deve essere chiamato a pronunciarsi su tutte le tappe realizzate dalla Comunità in questo settore, ma anche perché, mediante i contatti che

374 *Ivi*.

375 *Ivi*.

376 *Ibidem*, p. 165.

377 *Ivi*.

intrattiene, e che devono svilupparsi, con i rappresentanti eletti dell'insieme dei paesi candidati, [il Parlamento Europeo] deve facilitare la migliore preparazione possibile della loro adozione, cioè quella che passa attraverso la democrazia e quindi attraverso la volontà dei popoli.

Ora, l'elaborazione di una duplice relazione, la prima - quella in discussione in questa sessione - dedicata agli aspetti politico-istituzionali generali, e la seconda consacrata alle questioni "tecniche" e settoriali, venne aspramente criticata dal gruppo socialista, attraverso le parole dell'olandese Pieter Dankert. Questi affermò di non comprendere quale potesse essere la giustificazione di una tale distinzione. Infatti, Dankert riteneva che fosse rilevante non "il principio dei negoziati", ma le *modalità* concrete con le quali essi si dipanavano. Era inutile, in definitiva, ripetere per l'ennesima volta il consenso dell'assemblea all'allargamento senza prendere posizioni precise sui dossier specifici su quali si stava sviluppando il dialogo tra CEE e paesi candidati. Con questo approccio, ad esempio, la stessa volontà di difendere l'*acquis* si trasformava in un annuncio fumoso³⁷⁸:

Che cosa si deve intendere qui per acquisizioni comunitarie? Si intende forse la politica agricola con tutti gli annessi e connessi che la caratterizzano attualmente, una politica agricola che opera chiaramente a vantaggio della parte settentrionale della Comunità, o si tratta invece di una politica agricola meglio equilibrata?

La necessità di subordinare l'allargamento a un profondo riassetto della PAC, per inciso, venne sostenuta anche dal socialista francese Pierre Lagorce, soprattutto per quanto riguardava i prodotti agricoli "che sono già colpiti dall'allargamento", quali il vino, la frutta e la verdura. Peraltro, Lagorce enumerava altre politiche comuni la cui organizzazione occorreva ripensare prima di procedere all'ampliamento, come quella industriale e quella regionale³⁷⁹.

378 *Ibidem*, p. 167.

379 *Ibidem*, p. 181.

Dankert mise anche in luce come la scelta di presentare due distinte risoluzioni allungasse i tempi, cosicché le posizioni del PE sul secondo testo presentato dalla commissione si sarebbero probabilmente perfezionate dopo la firma del trattato di adesione della Grecia. Dankert concluse il suo intervento stigmatizzando il carattere vago e artificioso della risoluzione, che a suo avviso lasciava pensare che la Commissione politica non avesse nulla da dire sull'allargamento. Nondimeno, al fine di evitare che un voto contrario potesse essere strumentalizzato e interpretato come opposizione *tout-court* all'allargamento, il gruppo socialista annunciò il proprio appoggio al documento³⁸⁰.

Al contrario, il Gruppo popolare dichiarò di ritrovarsi pienamente nella risoluzione della commissione politica, che esso giudicava né vaga né sterile. Ad esempio, rispondendo indirettamente alle osservazioni critiche di Dankert, l'esponente popolare che prese la parola a nome del gruppo (Bertrand) riteneva che la difesa *in linea di principio* dell'*acquis* (contestata, come abbiamo visto, dal parlamentare olandese) non fosse affatto inutile. A tal fine, Bertrand ricorse alla storia, ricordando come nei trattati di adesione siglati in occasione del primo allargamento fosse stato omesso ogni riferimento al rispetto delle "acquisizioni comunitarie", sicché "un determinato paese" (la Gran Bretagna) aveva potuto chiamarsi fuori dalla realizzazione dell'unione economica e monetaria³⁸¹. Da parte sua, Scelba puntualizzò come il documento illustrato da Pintat fosse un "lavoro di sintesi" e non potesse contenere tutti i punti di vista; al contempo esso esprimeva efficacemente i voti ripetutamente espressi dal Parlamento a favore dell'ampliamento della Comunità³⁸².

Anche Berkhouwer, a nome del gruppo liberale, esprime il proprio consenso alla risoluzione, e non mancò di polemizzare - chiamandolo in causa direttamente - con Dankert. Come temeva quest'ultimo, la

380 *Ibidem*, pp. 166-168.

381 *Ibidem*, p. 169.

382 *Ibidem*, p. 179.

posizione critica assunta verso la risoluzione offrì il destro a interpretazioni politicamente maliziose, se così vogliamo dire, fino al punto da mettere in discussione, come fece Berkhouwer, il consenso dei socialisti al processo di allargamento. La polemica divideva due olandesi, e sicuramente l'appartenenza politica fece premio sulla nazionalità - quanto meno nel caso del parlamentare socialista. Infatti, Berkhouwer respinse le osservazioni poco benevole rivolte da Dankert alla PAC e ai benefici che questa arrecava ai paesi del nord Europa (Olanda compresa, dunque)³⁸³:

E quando poi l'onorevole Dankert sostiene che la politica agricola è a vantaggio dell'Europa settentrionale, dove si trova la Francia, nell'Europa settentrionale o in quella meridionale? La Francia non riceve dunque nessun vantaggio dalla politica agricola europea? E non soltanto la Francia, onorevole Dankert, ma anche tutti gli agricoltori olandesi ne traggono vantaggio tanto quanto gli agricoltori francesi.

Il rappresentate del gruppo liberale aggiunse che la PAC aiutava anche gli agricoltori italiani, i più a sud, in quel momento, nella geografia comunitaria. Berkhouwer concluse il suo intervento sottolineando come l'espressione del *consenso politico* del Parlamento Europeo all'adesione dei tre Stati candidati non era meno importante delle determinazioni dello stesso intorno alle questioni specifiche che si ponevano (e che si sarebbero poste in futuro) nei negoziati. Pertanto, il voto a cui i parlamentari europei erano chiamati era importante, e per questo egli e il suo gruppo avrebbero espresso il proprio sostegno alla risoluzione della commissione politica.

Nella discussione intervenne anche il federalista Altiero Spinelli, da poco membro del Parlamento, che parlò a nome "della maggioranza" del gruppo comunista e apparentati. Egli affermò di condividere le perplessità avanzate da Dankert. In effetti, era facile immaginare che l'ingresso dei tre paesi mediterranei avrebbe avuto un impatto notevole sulle politiche e sulle istituzioni comunitarie, tale da far pensare alla

383 *Ibidem*, p. 170.

necessità di una fase transitoria - ossia di "aggiustamento" - non solo per gli aspiranti membri, bensì per la stessa Comunità. Il problema, per Spinelli, era capire se gli strumenti legislativi e decisionali di cui disponevano le istituzioni comunitarie fossero sufficienti per introdurre quelle riforme. Ma nella risoluzione non si faceva alcun accenno reale a quel problema. La prospettiva federalista conduceva poi Spinelli a contestare la difesa dell'*acquis* comunitario, da lui interpretata come volontà di mantenere uno status quo evidentemente insoddisfacente per chi anelava agli "Stati Uniti d'Europa". Così, Spinelli rovesciava uno degli assunti che avevano guidato il Parlamento Europeo nei diversi allargamenti. Non si trattava affatto di chiedere agli Stati candidati di rispettare e assorbire le "acquisizioni" sedimentatesi nel corso dell'esperienza comunitaria; al contrario, bisognava chiedere loro di impegnarsi a partecipare, "fin dal principio, al lavoro di sviluppo e all'eventuale trasformazione della Comunità stessa". Su queste basi, Spinelli annunciò il voto favorevole al primo paragrafo della risoluzione, nel quale si esprimeva il consenso del PE all'ampliamento della CEE, e l'astensione sugli altri punti, che a suo parere rimanevano invece *à côté du problème*³⁸⁴.

È abbastanza chiaro come Spinelli, benché avesse esordito affermando di condividere le parole di Dankert, difendesse un orientamento ben diverso da quello manifestato dal socialista olandese. Ciò nonostante, entrambi coglievano una debolezza presente nella risoluzione Pintat, consistente in un atteggiamento abbastanza poco coraggioso, perché incapace (o non desideroso) di cogliere l'opportunità offerta dall'allargamento per riformare le politiche (come voleva Dankert) o addirittura l'assetto istituzionale della Comunità (come si augurava Spinelli).

La risoluzione presentata da Pintat venne approvata il 17 gennaio del 1979. Essa era molto articolata, e - tra le altre cose - chiedeva *ij* che gli Stati membri e quelli candidati all'adesione si impegnassero formalmente "a rispettare i principi sui diritti civili e politici e sulla

384 *Ibidem*, pp. 173-174. La citazione è a p. 174.

democrazia pluralista sanciti nelle rispettive legislazioni nazionali e nei trattati internazionali da essi sottoscritti”; *ii*) che i candidati iniziassero subito ad orientare la loro azione politica all'assorbimento dell'*acquis* comunitario; *iii*) che venissero migliorati i meccanismi decisionali della CEE e infine che il PE fosse consultato “su qualsiasi studio riguardante il processo decisionale comunitario nella prospettiva dell'ampliamento”³⁸⁵.

La seconda parte della risoluzione, quella dedicata agli aspetti “settoriali” venne presentata, ancora da Pintat, nel maggio del 1979. Il relatore affrontò in prima battuta la questione economico-monetarie e quella della disparità tra i livelli di reddito complessivo dei tre paesi candidati e degli Stati membri. Se era opportuno aiutare Grecia, Spagna e Portogallo, era altrettanto necessario combinare quel sostegno con “la ricerca di un tasso di crescita costante e ragionevole, di una cooperazione più stretta delle politiche economiche, di bilancio e monetarie e di un rafforzamento del potere decisionale economico”³⁸⁶.

Era poi prevedibile che l'allargamento generasse degli effetti sul bilancio della Comunità, e per questo si invitava la Commissione a rivedere le sue previsioni finanziarie e a tener conto degli “elementi dinamici dello sviluppo delle politiche comuni e delle azioni intraprese nel quadro dell'Unione economica e monetaria”. Sempre in riferimento al bilancio, inoltre, la commissione politica invitava a creare una sorta di “riserva speciale” da utilizzare, in caso di necessità, per gestire i problemi connessi all'ampliamento³⁸⁷. Questo sarebbe servito anche ad evitare il ricorso - inopportuno secondo la commissione - a fondi non comunitari e non compresi nel bilancio. Va detto che l'articolo 199 del bilancio prevedeva che tutte le spese comunitarie dovevano essere iscritte a bilancio³⁸⁸. Ma, a parte questo, Pintat sottolineava come

385 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C 39, 12 febbraio 1979, pp. 48-49.

386 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1979-1980, Resoconto integrale delle sedute dal 7 all'11 maggio 1979*, seduta di mercoledì 9 maggio 1979, p. 123.

387 *Ivi*.

388 L'articolo del trattato può essere consultato in http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_XM_0436_x666x.pdf.

interventi unilaterali - o comunque al di fuori del quadro della CEE - potevano essere dannosi poiché avrebbero creato “disparità tra gli Stati membri” e introdotto - tra i paesi candidati - “un elemento anticomunitario” che sarebbe stato associato all’ampliamento³⁸⁹:

I nuovi Stati membri rischierebbero quindi di essere considerati non come membri effettivi della Comunità, ma come Stati che usufruiscono, da parte di quest’ultima o dei suoi membri, di rapporti privilegiati di assistenza.

Il tema, particolarmente controverso, dei lavoratori migranti era dalla commissione declinato in termini “comunitari”, e perciò essi avrebbero dovuto da subito godere degli stessi diritti riconosciuti ai lavoratori degli Stati già membri della CEE. Sul versante della politica energetica, i tre candidati (la Grecia, ricordiamolo, era comunque sulla soglia dell’adesione) erano invitati a diminuire la loro dipendenza energetica, anche attraverso una modernizzazione delle loro rispettive produzioni nazionali. Infine, la politica commerciale comune e la cooperazione politica europea non dovevano essere compromesse dall’ingresso dei nuovi Stati membri.

La discussione che seguì alla presentazione di Pintat venne aperta dal socialdemocratico tedesco Hans-Joachim Hoffmann. Egli sottolineò le enormi problematiche legate all’ampliamento mediterraneo, che risalivano al divario esistente tra i livelli di sviluppo delle economie dei candidati e quello complessivo dei Nove. I dati sul PIL e sulla sua struttura, e quelli sulla popolazione attiva impiegata nel settore primario chiarivano lo iato: i 53 milioni di abitanti dei tre aspiranti membri (che rappresentavano il 21% della popolazione dell’Europa allargata) generavano un PIL pari al 10% di quello dell’Europa a dodici. Uno dei problemi principali era la struttura del reddito nazionale dei candidati, che per una percentuale compresa tra il 14 e il 19 proveniva

389 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1979-1980, Resoconto integrale delle sedute dal 7 all’11 maggio 1979*, seduta di mercoledì 9 maggio 1979, p. 124.

dall'agricoltura, valori incomparabili con quelli dei paesi membri. La popolazione attiva impiegata nell'agricoltura in Grecia, Spagna e Portogallo era compresa tra il 23 e il 36%, contro il 9% dell'Europa a nove³⁹⁰.

Era plausibile sperare che la Comunità Europea riuscisse a colmare quelle differenze? L'esperienza storica, rilevava Hoffmann, induceva a una risposta negativa. Al momento della nascita della Comunità Europea il rapporto tra reddito nazionale dei paesi più poveri e quello dei paesi più ricchi era di 1 a 4; venti anni dopo era salito a 1 a 6/7. In altre parole, la Comunità non era stata capace di sanare gli squilibri regionali presenti al suo interno. Perciò, se si volevano accogliere quei tre paesi, e se si voleva aiutarli a colmare la distanza che li separava da quelli più sviluppati (e lo stesso obiettivo doveva essere perseguito per le regioni svantaggiate già "dentro" la CEE), per mezzo di una redistribuzione della ricchezza basata sul trasferimento di reddito dalle zone più ricche a quelle svantaggiate, era improcrastinabile, puntualizzava Hoffmann, procedere a una profonda revisione della politica regionale e di quella agricola. Quest'ultima, così com'era, non serviva allo scopo prima indicato. L'ampliamento, infatti, avrebbe favorito i prodotti del nord Europa attraverso un aumento del numero dei potenziali consumatori, mentre i prodotti greci, spagnoli e portoghesi sarebbero stati competitivi con quelli dell'Italia meridionale e della Francia. Ne conseguiva che l'allargamento, nell'ambito della PAC, avrebbe causato non un'espansione dei consumi, bensì soltanto un aumento della concorrenza³⁹¹. Questo problema era centrale, dato il peso che l'agricoltura aveva nei tre candidati, e si riverberava su altre politiche della CEE, ma non pareva - a detta di Hoffmann - che la sua importanza fosse ben percepita dalle diverse istituzioni della Comunità³⁹²:

390 *Ibidem*, p. 125.

391 *Ibidem*, p. 126.

392 *Ivi*.

la Comunità deve discutere seriamente la questione del trasferimento di risorse. Il problema diverrà tanto più acuto quanto più sarà trascurato quello dell'agricoltura, poiché, considerata la forte percentuale di popolazione agricola nei tre nuovi Stati, è lecito aspettarsi un processo permanente di esodo dalle campagne verso i centri industriali e gli agglomerati urbani, senza che nel contempo siano disponibili posti di lavoro nell'industria. In altri termini, quanto più il problema agricolo resta irrisolto, tanto più restano irrisolti i nodi della politica regionale e di quella industriale, ed ho l'impressione che questo nesso non sia stato ancora esaurientemente valutato sul piano politico.

La critica alla relazione Pintat era insomma abbastanza esplicita. Ma l'obiettivo polemico di Hoffmann erano gli altri gruppi politici del Parlamento, da lui invitati - anche in previsione dell'elezione diretta del giugno successivo - a discutere seriamente una ormai non più rinviabile riforma della PAC: in mancanza di ciò, concluse Hoffmann, la CEE avrebbe promosso uno "sviluppo regionale disarmonico" impoverendo ancora di più i tre Stati candidati.

Bertrand, uno dei leader del gruppo popolare, manifestò preoccupazione per la situazione economico-sociale dei tre futuri Stati membri, riferendosi in particolare agli alti tassi di disoccupazione che li affliggevano, e alla stregua del collega socialista che aveva parlato prima di lui si chiese come avrebbe fatto la Comunità "a venire a capo delle differenze di reddito, condizioni di vita e di lavoro al momento dell'adesione dei tre paesi", e in che modo avrebbe potuto essere risolto il problema della libera circolazione della manodopera³⁹³.

Per i democratici-cristiani al PE, una soluzione era la creazione di un "programma economico comunitario" da finanziare attraverso un uso congiunto (e un aumento delle risorse) dei fondi sociale e per lo sviluppo regionale e della sezione Orientamento del FEOGA. Il discorso di Bertrand fu molto meno lungo e articolato rispetto a quello pronunciato da Hoffmann e conseguentemente le sue "ricette" per

393 *Ibidem*, p. 128.

fronteggiare i molti problemi sollevati dal passaggio all'Europa "a dodici" furono assai meno dettagliate di quelle proposte dal collega socialista.

Anche il comunista Renato Sandri volle rimarcare il disagio economico e sociale vissuto da Grecia, Spagna e Portogallo, la cui entità rendeva complessa "l'impresa" dell'adesione, che poteva essere sostenuta soltanto se la CEE avesse mostrato una forte volontà politica. Ora, anche nel caso di Sandri - intervenuto a nome del suo gruppo - sarebbe stato un errore concepire l'ampliamento come mera addizione di nuovi Stati membri, e non come occasione per "rinnovar[e]" - come egli disse - la Comunità³⁹⁴. Le richieste di Sandri, in questo senso, non erano molto diverse da quelle avanzate da Hoffmann e da Bertrand, i cui interventi d'altronde egli affermò di condividere. E anche per lui la PAC costituiva un problema, declinato in termini che mostravano attenzione agli interessi nazionali: "il sud dell'Italia, ancor più del sud della Francia, non deve essere vittima di questo allargamento della Comunità"³⁹⁵. Sandri, inoltre, con maggior forza di quanto non avessero fatto gli altri oratori, affrontò la questione del contributo che i tre nuovi Stati membri avrebbero potuto dare alle relazioni internazionali della Comunità. Ad esempio, i rapporti privilegiati che Grecia e Spagna intrattenevano con i paesi arabi potevano costituire un patrimonio da sfruttare per consolidare il dialogo euro-arabo; e lo stesso poteva dirsi per le relazioni storicamente intessute dal Portogallo e dalla Spagna con i paesi africani e dell'America Latina³⁹⁶. Sandri esaurì il suo intervento auspicando - insieme a Dankert - che il Parlamento Europeo fosse associato ai negoziati per gli allargamenti.

Anche gli altri gruppi del Parlamento Europeo, su tutti quello che raccoglieva i rappresentanti gollisti, misero in risalto la complessità dei problemi dell'accesso dei paesi candidati, *in primis* quelli connessi all'agricoltura, all'industria, alla libera circolazione dei lavoratori. Secondo Vincent Ansquet, per evitare che l'allargamento si tradusse

394 *Ibidem*, p. 140.

395 *Ibidem*, p. 141.

396 *Ivi*.

in un fallimento, occorre un “rilancio europeo” (l’ennesimo, verrebbe da chiosare), che nella sua visione però si concretizzava non in una complessiva riforma istituzionale, ma in un consolidamento delle politiche comuni già esistenti³⁹⁷.

Com’è abbastanza chiaro, il Parlamento Europeo, benché consapevole dei molti ostacoli collegati al processo di allargamento, su tutti quello della PAC, non ne metteva in discussione il “principio”, che era difeso soprattutto sulla base dell’opportunità politica. Ma è altrettanto evidente che l’assemblea di Strasburgo era solo uno degli attori in gioco, e neanche il più importante. A rimettere tutto in discussione, rovesciando completamente l’assunto del PE, fu Giscard d’Estaing, che con un completo *revirement* rispetto alla posizione assunta nell’intervista al “Corriere della Sera” prima richiamata, nel giugno del 1980, di fronte all’assemblea permanente della Camera degli agricoltori francesi, dichiarò che prima di procedere all’inclusione di Spagna e Portogallo nella CEE (la Grecia ne era ormai parte) sarebbe occorso risolvere i problemi interni della Comunità³⁹⁸. Il nuovo atteggiamento del presidente francese si spiega con la crisi che attraversavano i Dieci a causa della pretesa di Margaret Thatcher di ridurre in modo sostanzioso il contributo britannico al bilancio comunitario e della sua richiesta di riformulare i meccanismi della PAC. Da quel momento in poi, la delegazione francese adottò una posizione ostruzionistica, che in verità interpretava l’ostilità della maggioranza di governo, ma anche di ampi settori dell’opposizione socialista e comunista, che aveva una parte non irrilevante della propria base elettorale tra gli agricoltori del *Midi* (viticoltori, produttori di frutta) comprensibilmente preoccupati per l’ingresso nella Comunità dei concorrenti spagnoli e portoghesi³⁹⁹.

L’intransigente ostruzionismo si trasformerà poi in un “sì condizionato” a una serie di riforme, tra cui quelle della PAC (la più

397 *Ibidem*, p. 144.

398 Cfr. R. Martín de la Guardia, *In search of lost Europe*, cit., p. 103.

399 Cfr. G. Saunier, *Exorciser les maléfices*, cit., pp. 135-137.

rilevante], della politica industriale e della politica sociale, considerate tutte necessarie all'assorbimento dello "choc" causato dall'ingresso dei due Stati iberici⁴⁰⁰. Dopo l'elezione di François Mitterrand nel 1981, questa rimase inizialmente la posizione francese. Essa mirava a imporre ai partners comunitari l'idea che allargamento, riforma istituzionale della CEE, budget comunitario, revisione della PAC fossero "un tutto" le cui singole componenti erano inscindibili le une dalle altre. Per gli altri governi della CEE si trattava di una vera e propria "mise à plat" dell'*acquis* comunitario; per i francesi solo l'esito positivo di questo negoziato complessivo avrebbe creato le condizioni politiche necessarie all'allargamento a Spagna e Portogallo⁴⁰¹ ..

Il rallentamento subito dai negoziati venne severamente stigmatizzato dal Parlamento Europeo nel novembre del 1981 sulla base di un testo comune adottato dalla maggioranza dei membri. Tuttavia, la critica ebbe destinatari e sfumature diversi a seconda degli oratori. Secondo il conservatore britannico Lord Douro, ad esempio, la responsabilità del rallentamento ricadeva tutta sulla Commissione, e in particolare sul membro del collegio responsabile del processo di ampliamento, l'italiano Lorenzo Natali. A quest'ultimo, Lord Douro imputò anche la scarsa frequenza con la quale egli si presentava a riferire alle commissioni miste formate dai rappresentanti del PE e dei parlamenti portoghese e spagnolo. Aggiunse inoltre che se era vero che l'ampliamento si innestava nel quadro dei tentativi di riforma di alcune politiche della CEE - "in particolare la politica agricola e il sistema di finanziamento" - nondimeno quei tentativi non potevano pregiudicare l'ingresso di Madrid e Lisbona nella CEE⁴⁰² .

Thomas Von der Vring, della SPD, aveva un'idea diversa riguardo alle responsabilità della stasi dei negoziati. Se era vero che formalmente essi erano condotti dalla Commissione, tutti sapevano che

400 *Ivi*.

401 *Ibidem*, p. 141.

402 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1981-1982, Resoconto integrale delle sedute dal 16 al 20 novembre 1981*, seduta di giovedì 19 novembre 1981, pp. 300-302.

“tali trattative sono state ostacolate da interventi di determinati governi. I conseguenti rinvii meritano tutto il nostro biasimo”⁴⁰³.

Un'altra distinzione tra i parlamentari favorevoli all'approvazione del testo comune riguardava l'indicazione di una data entro la quale concludere i negoziati. Per chi era favorevole, si trattava di esercitare una pressione su Consiglio e Commissione al fine di riprendere e velocizzare i negoziati; chi - pur dicendosi favorevole all'allargamento - preferiva non inserire un termine preciso, giustificava questa opzione con il rischio di favorire “un qualsiasi ampliamento”, mentre invece desiderava “un ampliamento riuscito”⁴⁰⁴.

In tutti coloro che sostennero il testo (la grande maggioranza dei membri del PE) c'era la rivendicazione del primato delle ragioni politiche sulle questioni economiche. Ben rappresentativo di questo orientamento fu l'intervento di Lücker, che prese la parola a nome del gruppo popolare. Lücker impersonava la “memoria storica” dell'assemblea, della quale era membro dal 1958. Egli ricordò che le difficoltà che si dovettero affrontare e superare per mettere in moto il processo di integrazione europea negli anni Cinquanta non erano meno complesse di quelle che si dovevano risolvere in quella fase. In quegli anni “pionieristici” c'era “la volontà politica ed anche la visione di un'Europa unita e forte”, che però si erano “indebolit[e] negli uomini che hanno responsabilità politiche”. Spagna e Portogallo, proseguiva Lücker, avevano presentato la loro domanda di adesione nel 1977; erano quindi trascorsi quattro anni e mezzo, mentre Regno Unito, Danimarca e Irlanda, che avevano riavviato i loro negoziati nel 1970 erano potuti entrare nella CEE il 1° gennaio 1973⁴⁰⁵:

Il motivo di questa lentezza non è però da ricercare nella volontà dei paesi aderenti, bensì in un'insufficienza della nostra Comunità. Anche allora vi furono delle difficoltà - contributo finanziario della Gran Bretagna, atteggiamento del governo francese, rafforzamento ed approfondimento

403 *Ibidem*, p. 302.

404 *Ivi*.

405 *Ibidem*, p. 305.

della Comunità. Si trattava di veri e propri problemi. Ma io penso - e del resto penso che il nuovo presidente francese Mitterrand conduca una politica di apertura in tale direzione - penso che alcuni dei problemi oggi sul tappeto sono stati forse gonfiati ad arte. Come diciamo anche nella nostra risoluzione non costituisce comunque una benemerenza per la Comunità il fatto di aver perso così tanto tempo.

Tra i pochi contrari alla risoluzione vi furono i comunisti francesi e greci (non quelli italiani, che attraverso Carlo Alberto Galluzzi denunciarono che le ragioni della stasi dei negoziati erano da ricercare "nei ritardi della Comunità, nei ritardi e nelle esitazioni del Consiglio")⁴⁰⁶. I primi fornirono un'immagine drammatica delle conseguenze prodotte da un eventuale allargamento a Spagna e Portogallo. In primo luogo ne avrebbero risentito le regioni della Francia sud-occidentale e in generale tutti i produttori agricoli mediterranei, ma anche importanti settori industriali, non solo francesi (tessile, siderurgia, costruzioni navali, calzature), avrebbero subito ingenti danni⁴⁰⁷. In second'ordine l'ingresso nella CEE non conveniva affatto ai due paesi candidati, le cui popolazioni sarebbero state coinvolte "nella spietata concorrenza liberale", cosicché "i più deboli spariranno" - come argomentò Emmanuel Maffre-Baugé⁴⁰⁸. Da questo punto di vista, i comunisti francesi condividevano le posizioni dei correligionari greci, che annunciarono la loro opposizione all'adesione di Spagna e Portogallo, in coerenza - così sostenne Vassillis Ephremidis - "con le nostre tesi sullo svincolamento del nostro paese dalla CEE"⁴⁰⁹.

In ultimo, i comunisti francesi motivarono la loro contrarietà con "l'inquietudine" che l'adesione di Spagna e Portogallo stava provocando al di fuori dei confini comunitari, in particolare nei paesi del mediterraneo "la cui giovane industria è minacciata"⁴¹⁰.

406 *Ibidem*, p. 307.

407 *Ibidem*, p. 311, intervento di Henriette Poirier.

408 *Ibidem*, p. 313.

409 *Ibidem*, p. 314.

410 *Ibidem*, p. 311.

A dispetto della vivace opposizione dei membri del PCF e del KKE, però, la discussione mise in luce la coesione della maggioranza del PE, la quale condivideva l'idea che il processo di adesione avesse un significato politico che doveva far premio sulle questioni economiche e soprattutto riteneva che il ritardo nell'ingresso dei due paesi iberici avrebbe potuto danneggiare le giovani democrazie che vi si erano da poco installate.

Lo stesso orientamento venne ribadito dal PE alla fine del 1982. Si era allora entrati nel periodo in cui la Francia aveva iniziato ad assumere un atteggiamento più costruttivo verso l'ampliamento - soprattutto quello alla Spagna, che più preoccupava, come abbiamo visto, il governo di Parigi. Il 17 novembre il PE discusse due risoluzioni, una interlocutoria presentata da Lord Douro a nome della commissione politica, e una presentata da Georges Sutra de Germa, socialista francese, a nome della commissione per l'agricoltura.

La risoluzione presentata da Sutra, in particolare, muoveva dalla constatazione della funzione "integrante" svolta dalla PAC - a suo avviso "la sola che realmente unifichi, con le sue regole comuni e la sua disciplina" - per poi passare ad affrontare i problemi che l'allargamento avrebbe causato nei principali settori produttivi (vino, prodotti ortofrutticoli, olio d'oliva) e giungere quindi alla conclusione che l'ingresso dei due stati iberici era sì auspicabile ma che non bisognava arrivarci "ad occhi bendati"⁴¹¹.

Ora, entrambe le risoluzioni (quella di Douro venne discussa con minor attenzione, poiché era evidente che i problemi concernevano la PAC) vennero approvate, ma la maggioranza del PE, com'era accaduto in passato, volle ricondurre la questione a una dimensione più propriamente politica, anche se naturalmente esistevano sfumature nelle posizioni dei diversi gruppi. Ann Clwyd, laburista britannica, espresse il punto di vista del gruppo socialista rimarcando che

411 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1982-1983, Resoconto integrale delle sedute dal 15 al 19 novembre 1982*, seduta di mercoledì 17 novembre 1982, pp. 111-112.

l'allargamento a Spagna e Portogallo era "soprattutto un evento politico", e che l'adesione di paesi che avevano conosciuto "tanto la democrazia quanto la dittatura sia di così grande momento politico da prevalere sulle poche difficoltà che restano da superare nei negoziati"⁴¹².

Per i popolari la questione era un po' più articolata, sebbene anche per loro il dibattito sull'ingresso di Spagna e Portogallo non poteva in alcun mondo essere ridotto alla conta dei benefici e degli svantaggi che i singoli Stati membri ne avrebbero tratto. Il social-cristiano belga Lambert Croux richiamò i tre principali temi in agenda: il primo era appunto la questione agricola, le cui problematiche non erano considerate insormontabili dai popolari, ma sulle quali sarebbe stato necessario lavorare duramente nei mesi a seguire; il secondo era il problema finanziario, in particolare l'aumento delle risorse proprie, che però era sul tavolo indipendentemente dall'adesione dei due candidati; il terzo era la questione istituzionale, che era costituito primariamente (ma non in via esclusiva) dalla indilazionabile necessità di mettere a punto un "appropriato processo decisionale", in mancanza del quale rischiava di essere compromessa "la stessa esistenza della nostra Comunità". Su queste basi, Croux rifiutava sia l'idea che l'allargamento fosse una questione esclusivamente economica a cui la politica doveva cedere il passo, sia la visione opposta, ossia quella che interpretava il processo come un fatto esclusivamente politico. Occorreva piuttosto avere una visione "globale", che permettesse di includere tutti gli aspetti per giungere alle migliori soluzioni possibile sia per i candidati che per la Comunità a dieci"⁴¹³.

Eccezion fatta per i comunisti francesi e greci, tutti gli altri gruppi del PE si collocarono nei dintorni di queste posizioni. In definitiva, si intendeva sottolineare la grandezza politica dell'operazione in corso, che rischiava di essere svilita (se non messa in discussione) da considerazioni utilitaristiche, la cui importanza non sfuggiva ai membri

412 *Ibidem*, p. 117.

413 *Ibidem*, pp. 118-119.

del Parlamento, che però si rifiutavano di considerarle prioritarie. Sotto il profilo emotivo, per così dire, l'intervento più rappresentativo di quegli orientamenti fu quello di Berkhouwer⁴¹⁴:

L'Europa non è una mera questione di pane e vino, limoni e olive. Essa è qualcosa di più. Molte fonti della nostra cultura si situano nella penisola iberica. Da qui deriva per noi il compito storico culturale di trasformare di nuovo il patrimonio culturale europeo in bene comune della Comunità Europea.

In termini analitici, invece, il discorso più efficace a favore dell'adesione di Spagna e Portogallo fu senza ombra di dubbio quello pronunciato dal liberale belga Karel De Gucht. Egli ricordò il carattere "aperto" della Comunità Europea, sancito anche dai trattati (oltre che dalla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950). Da ciò discendeva che l'allargamento non andava considerato "un fatto eccezionale" bensì una precisa opzione politica: "riunire i paesi democratici d'Europa in una compagine politica durevole". Ora, mentre le domande di adesione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca avevano suscitato problemi essenzialmente politici, nel caso dei paesi iberici i dossier in discussione erano di profilo soprattutto economico. Nondimeno, il Parlamento Europeo aveva come compito primario quello di richiamare la necessità di una profonda riforma politico-istituzionale della Comunità quale passo preliminare indispensabile all'allargamento. Anche per De Gucht il passaggio al voto a maggioranza qualificata era ormai necessario, e non solo per i benefici che esso avrebbe portato al funzionamento interno della Comunità⁴¹⁵:

Tengo a sottolineare una considerazione che è stata persa forse troppo spesso di vista. La democrazia spagnola e portoghese ha appena compiuto i primi passi. Ora noi proclamiamo ad alta voce che il funzionamento della democrazia costituisce uno dei motivi fondamentali per l'adesione. Io direi, a ragione, ma attenzione! Lo spettacolo che offre

414 *Ibidem*, p. 135.

415 *Ibidem*, p. 139.

la Comunità con il blocco costante delle decisioni, l'incapacità di agire, lo spettacolo di una Comunità impotente di fronte alla crisi economica, rappresenta di per sé un pericolo per la democrazia. Le forze antidemocratiche rimproverano spesso alla democrazia la sua inazione, la mancanza di ordine, l'incapacità di prendere decisioni: la solita accusa contro la democrazia parlamentare! Ma le critiche classiche alla democrazia non trovano per caso conferma in quanto avviene nella Comunità? In che cosa consiste allora il rafforzamento della democrazia che auspichiamo così tanto per la Spagna e il Portogallo?

Le contraddizioni interne della Comunità, insomma, ne affievolivano la credibilità esterna, e questo, va da sé, non riguardava solo i rapporti che essa intratteneva con Spagna e Portogallo nel quadro dei negoziati per l'adesione.

I presupposti affinché il lungo negoziato per l'adesione dei due paesi iberici conoscesse infine un esito positivo furono posti tra il 1983 e il 1984. Molte questioni, soprattutto quelle legate all'agricoltura vennero superate o avviate a soluzione. Il tragitto non fu comunque lineare. Poiché l'allargamento andava perfezionato all'interno di una revisione complessiva del bilancio comunitario, ogni passo falso in quella direzione finì per riflettersi sul "dossier iberico". In particolare, il completo fallimento del Consiglio europeo di Atene del dicembre del 1983 indusse il governo francese a rinunciare - all'ultimo momento - all'ipotesi di annunciare una data precisa per l'ingresso nella Comunità Europea dei due Stati candidati. L'impasse venne superata grazie un incontro bilaterale (una procedura abituale, come abbiamo visto) tenutosi il 20 dicembre del 1983 tra François Mitterrand e Felipe González. In quella circostanza il presidente francese annunciò al suo ospite l'intenzione di regolare le questioni ancora pendenti (non solo quelle dell'allargamento, ma soprattutto i problemi del budget comunitario) al vertice del marzo del 1984. Ma quella scadenza era destinata a non essere rispettata. Si arrivò quindi al vertice di Fontainebleau del 25-26 giugno, quando effettivamente le rivendicazioni britanniche in merito al bilancio della CEE trovarono soddisfazione. Venne così fissata una data, il 30 settembre successivo, per la

conclusione dei negoziati tra la Comunità e Madrid e Lisbona. In verità, nemmeno quella data poteva essere rispettata, e Parigi lo sapeva benissimo. Due importanti nodi problematici ancora sul tavolo, relativi al vino e all'olio d'oliva, non avrebbero potuto essere sciolti nei mesi estivi del 1984. Evidentemente l'individuazione di quella scadenza aveva un valore politico e stava a significare che la Francia aveva deciso di rinunciare al suo *préalable* all'adesione di Spagna e Portogallo⁴¹⁶.

Il Parlamento Europeo, nel settembre del 1984, quindi dopo il vertice di Fontainebleau, discusse alla presenza del commissario europeo Lorenzo Natali e della presidenza irlandese del consiglio una interrogazione presentata congiuntamente dai gruppi socialista, popolare, democratico europeo e liberaldemocratico. In essa, richiamando la decisione presa a Fontainebleau di chiudere i negoziati entro la fine del mese, si chiedeva alla presidenza del Consiglio di illustrare al Parlamento lo stato di avanzamento dei negoziati stessi. L'interrogazione venne presentata dal socialdemocratico tedesco Rudi Arndt, che, preso atto che ormai la scadenza del 30 settembre era impossibile da rispettare, espresse il timore del Parlamento che alcuni Stati simulassero il loro consenso alle due adesioni, "mentre (...) in realtà non le vogliono affatto". Arndt precisò che i suoi timori non erano fondati su una ingiustificata sfiducia, visto che anche il governo di Dublino aveva criticato la lentezza eccessiva dei negoziati⁴¹⁷. La risposta del Consiglio si dipanò su due livelli. Da un lato vennero enumerati i molti capitoli dei negoziati ancora da chiudere, ovvero PAC, pesca, tariffe industriali, politica sociale, questioni istituzionali, risorse proprie della Comunità. Erano tutti temi su cui le trattative tra le parti si stavano ancora sviluppando e che richiedevano tempo. Pertanto, "sembrano scarse le opportunità di completare i negoziati entro il 30 settembre". Questo non era considerato un gran problema dalla presidenza del

416 G. Saunier, *"Exorciser les maléfices"*, cit., p. 148.

417 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1984-1985, Resoconto integrale delle sedute dall'11 al 13 settembre 1984*, seduta di mercoledì 12 settembre 1984, p. 94.

Consiglio, il cui rappresentante però - adottando lo stesso punto di vista del PE - volle aggiungere⁴¹⁸:

Voglio dichiarare in tutta franchezza, come ho detto ai miei colleghi del Consiglio la scorsa settimana, che se vogliamo veramente assicurare una rapida conclusione degli accordi, abbiamo bisogno in massimo grado di volontà politica e di flessibilità, sia da parte degli Stati membri nel pervenire a una posizione comunitaria comune, sia da parte dei paesi richiedenti, Spagna e Portogallo.

All'inizio del 1985, il Parlamento cambiò però il suo obiettivo. La conclusione dei negoziati era ormai alle viste, e allora l'assemblea di Strasburgo discusse una risoluzione a nome della commissione politica di cui era relatore Roberto Formigoni (che però fu illustrata alla plenaria da Klaus Hänsch della SPD data l'assenza del democristiano italiano) con la quale si reclamava la partecipazione del PE alla ratifica dei trattati di adesione "conformemente alle sue ripetute richieste"⁴¹⁹ e alla Dichiarazione di Stoccarda del 19 giugno del 1983, nella quale (al punto 2.3.7) si affermava che l'opinione del Parlamento Europeo sarebbe stata richiesta nel caso di "accession of a State to the European Community"⁴²⁰.

Coerentemente a ciò, la risoluzione chiedeva che prima della stipulazione del trattato di adesione il Parlamento Europeo venisse formalmente consultato, per lo meno sui punti che lo riguardavano direttamente⁴²¹:

418 *Ibidem*, p. 97.

419 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1984-1985, Resoconto integrale delle sedute dal 14 al 18 gennaio 1985*, seduta di giovedì 17 gennaio 1985, p. 242.

420 La Dichiarazione di Stoccarda è consultabile all'indirizzo http://www.cvce.eu/obj/solemn_declaration_on_european_union_stuttgart_19_june_1983-en-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html.

421 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1984-1985, Resoconto integrale delle sedute dal 14 al 18 gennaio 1985*, seduta di giovedì 17 gennaio 1985, p. 242.

Si tratta, per esempio, di stabilire quanti colleghi spagnoli e portoghesi potremo accogliere in questo Parlamento dopo l'adesione, quanti saranno i commissari provenienti dalla Spagna e dal Portogallo e come verranno valutate le maggioranze nell'ambito del Consiglio.

Inoltre, la commissione politica chiedeva che dopo la conclusione dei negoziati e la stipulazione dei trattati in seno al Parlamento si svolgesse un vero e proprio dibattito di ratifica, alla stregua di quanto avveniva nei legislativi nazionali.

La risoluzione venne approvata dalla maggioranza dei parlamentari. Tuttavia, l'auspicio contenuto nella risoluzione doveva trovare orecchie disposte ad ascoltare. In questo senso deve essere interpretata l'invocazione di Croux, il quale avvertì che sarebbe stato "assolutamente assurdo e in contrasto con qualsiasi principio democratico un rifiuto da parte del Consiglio di tenere conto del nostro parere". Naturalmente, precisava Croux a nome del gruppo popolare, affinché il parere del PE avesse significato e valore occorreva che il dibattito nel suo seno avesse luogo prima che i trattati di adesione fossero inviati ai parlamenti nazionali⁴²².

Le richieste del Parlamento Europeo furono accolte positivamente dalla presidenza di turno italiana e nel maggio del 1985 l'assemblea di Strasburgo poté esprimere il proprio parere sul "ritorno all'Europa" dei "popoli della Spagna e del Portogallo liberati dalla dittatura", come disse Hänsch, autore della relazione sull'ampliamento della Comunità presentata alla plenaria per conto della commissione politica⁴²³. La risoluzione Hänsch dichiarava il consenso del Parlamento Europeo relativamente alle condizioni di accesso concordate con i due paesi candidati, in particolare per quanto atteneva al numero dei rappresentanti spagnoli e portoghesi (o di nomina dei governi di Madrid e Lisbona) nelle varie istituzioni comunitarie nonché alla ponderazione

422 *Ibidem*, p. 246.

423 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Discussioni del Parlamento, *Sessione 1984-1985, Resoconto integrale delle sedute dal 6 al 10 maggio 1985*, seduta di mercoledì 8 maggio 1985, p. 107.

dei voti e “alla regolamentazione della maggioranza al Consiglio”⁴²⁴. Su queste basi, e anche in ragione dell'insieme degli accordi raggiunti tra CEE e candidati, il Parlamento Europeo affermava che l'ingresso di Spagna e Portogallo non “lede gli interessi della Comunità, ma al contrario giova alla Comunità” e pertanto raccomandava al Consiglio e agli Stati membri “di sottoscrivere i trattati di accessione il più presto possibile”⁴²⁵.

Il dibattito sui trattati di adesione di Spagna e Portogallo - reso possibile, come riconobbe Hänsch, “[dal]la solerzia, [dal]la cura e [dal]la comprensione” della presidenza di turno italiana⁴²⁶ - preannunciava quanto sarebbe accaduto dopo l'entrata in vigore, nel 1987, dell'Atto unico europeo. Da quel momento in poi, sulla base della procedura di “parere conforme”, l'assemblea di Strasburgo avrebbe svolto un ruolo determinante nei successivi processi di adesione di nuovi Stati membri alla Comunità/Unione Europea.

424 *Ivi*.

425 *Ibidem*, pp. 107-108.

426 *Ibidem*, p. 107.

CONCLUSIONI

L'assemblea di Strasburgo si è sempre opposta sia all'idea che l'istituzione di un'unione doganale fosse lo scopo principale del trattato di Roma sia che esso avesse dato vita semplicemente ad una unione economica - un'ipotesi, quest'ultima, che attenuando l'identità della Comunità ne avrebbe reso ancora più labili e incerti i confini politico-ideologici. Al contrario, il PE sin dall'inizio ha difeso il carattere politico della Comunità Europea, una posizione dapprima contestata (soprattutto da alcuni governi degli Stati membri), sebbene fondata sull'osservazione del processo di trasferimento alle istituzioni comunitarie di funzioni politiche fondamentali, e poi invece accolta, in seguito all'incremento dei poteri e delle competenze della Comunità (e poi dell'Unione Europea). Proprio collegandosi a questo processo di estensione di poteri e competenze, occorre sottolineare come il problema dei confini della Comunità/Unione Europea, quando si è presentato come sfida portata dai diversi allargamenti, ha costituito per il Parlamento Europeo un'occasione per aumentare i propri poteri e modificare gli equilibri con le altre istituzioni comunitarie⁴²⁷, ridefinendo anche - come dicevamo all'inizio di questa ricerca - la propria identità politica e quella dell'intera Comunità Europea. Il trattato firmato a Roma nel marzo del 1957, all'art. 237, come più volte abbiamo ricordato nella nostra esposizione, non contemplava l'allora Assemblea comune nella procedura per l'adesione di nuovi Stati membri. Conseguentemente, il Parlamento Europeo non ebbe alcuna parte sostanziale nei lunghi e controversi negoziati per l'adesione della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca⁴²⁸.

427 Si veda, ad esempio, la Risoluzione sul trattato di adesione alle Comunità europee di Danimarca, Irlanda, Gran Bretagna e Norvegia (che poi, com'è noto, rinunciò all'ingresso nella CEE) approvata dal PE nell'aprile del 1972 in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C46/25, 9 Maggio 1972.

428 Il Parlamento Europeo, in quell'occasione, difese soprattutto il diritto della Commissione ad essere coinvolta nei negoziati: vedi D. Pasquonucci, //

Un primo limitato cambiamento si registra negli anni Ottanta, in occasione dell'allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo. La Dichiarazione di Stoccarda del giugno del 1983 aveva infatti stabilito la necessità di ascoltare l'"opinione" del Parlamento prima dell'adesione di uno Stato alla Comunità Europea⁴²⁹. La decisione di associare maggiormente il PE era maturata in seguito alle proteste degli europarlamentari, che in occasione dell'adesione della Grecia (1981), avevano espresso il loro rammarico per essere stati completamente esclusi dai negoziati. Benché tale procedura rispecchiasse fedelmente la lettera dei trattati, nondimeno il PE aveva rivendicato il diritto "a essere consultato formalmente" - anche in ragione delle ripercussioni che l'ingresso di nuovi deputati europei provocavano nel suo funzionamento interno - e, quasi a voler sfidare il Consiglio dei ministri, specificò che avrebbe approvato "gli stanziamenti necessari a far fronte

ruolo del Parlamento Europeo negli ampliamenti della CEE/UE, in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, cit., vol. II, p. 820. La Commissione, tra l'altro, chiedeva di dare una connotazione "bilaterale" e non "multilaterale", e conseguentemente intergovernativa, ai negoziati con Londra. Per questo, in assenza di una disposizione chiara nei trattati, essa chiese di assumere il compito di "portavoce unico" della Comunità *vis-à-vis* la Gran Bretagna: cfr. AHC, CCE, *Procès-verbal spécial de la cent-cinquante-sixième réunion de la Commission, tenue à Bruxelles, 23, avenue de la Joyeuse Entrée, le mercredi 6 septembre 1961 (matin et après-midi) et le jeudi 7 septembre 1961 (après-midi)*, COM(61), PV 156, final, 2ème partie, Bruxelles, le 27 septembre 1961. L'"alleanza" tra Parlamento e Commissione si ripropose in seguito alla seconda domanda di adesione presentata dalla Gran Bretagna (1967): cfr. Parlamento Europeo, commissione politica, *Processo verbale della riunione del 27 febbraio 1972*, Bruxelles, PE 29.186, e prima ancora la lamentela dei gruppi politici al PE (richiamata dal Presidente della commissione politica nella seduta del 30 giugno 1970, PE 25.076) per lo "scarso peso" riconosciuto alla Commissione Europea nello svolgimento dei negoziati per l'ingresso di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca nella CEE. Ciò detto, occorre ricordare come nel tempo non siano mancati conflitti, anche aspri, tra PE e Commissione.

429 Il testo della Dichiarazione di Stoccarda può essere consultato anche in Fernando Loy (a cura di), *L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'unione europea*, Padova, Cedam, 1983 (il brano citato è alle pagine 111-112).

alle conseguenze finanziarie dell'adesione della Grecia soltanto dopo aver approvato, in via autonoma, il trattato di adesione con la Grecia⁴³⁰.

In effetti, la Dichiarazione di Stoccarda mitigava solo parzialmente il malumore dell'assemblea, visto che non determinava con chiarezza le modalità di consultazione del PE, e soprattutto lasciava irrisolto il nodo della partecipazione ai negoziati preliminari ai nuovi ingressi nella Comunità. Per questo, nel gennaio del 1985, i parlamentari - attraverso una risoluzione della commissione politica, su cui ci siamo soffermati - chiesero nuovamente di essere consultati *prima* della stipulazione del trattato di adesione ai paesi della penisola iberica, relativamente a questioni quali il numero di rappresentanti portoghesi e spagnoli nel PE, oppure la valutazione delle maggioranze nell'ambito del Consiglio in seguito all'ingresso dei due nuovi Stati membri⁴³¹.

Le richieste avanzate in questa occasione dal Parlamento Europeo troveranno accoglienza nella prima riforma del trattato istitutivo, avvenuta con l'Atto unico europeo (AUE), entrato in vigore nel 1987. L'AUE modificava l'art. 237, prima ricordato, introducendo una doppia procedura: la prima confermava le competenze del Consiglio e della Commissione, aggiungendo però l'obbligo del parere conforme da parte del Parlamento Europeo, che si doveva pronunciare sulle domande di adesione "a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono". Di natura completamente intergovernativa, e quindi senza alcun ruolo per il PE, rimaneva invece la regolamentazione delle condizioni di ammissione e degli adattamenti del trattato (specialmente in materia istituzionale) in conseguenza dell'adesione di nuovi Stati membri. In linea di principio, quindi, il parere conforme del Parlamento Europeo era legato soltanto alla decisione del Consiglio sulla domanda di adesione e non al risultato del negoziato. Tuttavia, questa distinzione solo apparentemente limitava l'incisività dei poteri del PE. Infatti, come è

430 Cfr. la *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione della Grecia alla Comunità Europea*, in Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, C117/53, 12 maggio 1980.

431 Cfr. il dibattito parlamentare sulla relazione riportato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, n. 2-231, seduta del 17 gennaio 1985.

stato notato in una delle migliori analisi dell'Atto unico, nei tre precedenti negoziati di adesione i due momenti della procedura non erano stati successivi bensì concomitanti: "c'est à dire qu'après s'être prononcé une première fois sur la demande d'adhésion, le Conseil a pris une décision définitive à la fin de la négociation"⁴³². Conseguentemente, le modifiche introdotte dall'Atto unico conferivano al Parlamento gli strumenti per potersi pronunciare alla conclusione del processo di adesione "avant que le Conseil ne statue sur le résultat de la négociation et que les représentants des gouvernements des Etats membres ne signent le traité d'adhésion"⁴³³.

Queste disposizioni sono state poi completamente recepite nel trattato di Maastricht, al Titolo VII, articolo O. In tale maniera, il Parlamento di Strasburgo ha avuto modo di pronunciarsi non soltanto sulla opportunità di nuove adesioni all'Unione Europea ma anche sul contenuto dei relativi trattati, in quanto è stato interesse degli altri soggetti coinvolti informare il Parlamento, così da prevenire successive obiezioni.

Il trattato di Lisbona, attualmente in vigore, ha confermato i poteri del Parlamento di Strasburgo, il quale deve pronunciarsi a maggioranza assoluta dei suoi membri in ordine alle nuove adesioni all'Unione prima delle deliberazioni del Consiglio.

Ad ogni buon conto, se questo è l'epilogo della storia, giova ripetere che negli anni presi in considerazione in questa ricerca, il Parlamento Europeo è stato escluso dai negoziati tra la Comunità e gli Stati candidati alla *membership*, e quindi non ha potuto far valere il suo punto di vista sul contenuto dei trattati di adesione. Non per questo, comunque, si può ridurre la sua insistenza sul significato primariamente politico degli allargamenti, e sugli effetti che questi potevano causare sull'identità politica della Comunità, al tentativo di ricondurre la questione a temi generali, in assenza della possibilità di

432 *L'Acte unique européen*, Commentaire par Jean de Ruyt, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1987, p. 123.

433 *Ivi*.

incidere su argomenti specifici e concreti (di natura economica, commerciale, ecc.), sui quali invece si confrontavano, e dividevano, le parti in causa. In realtà, con i suoi dibattiti e con i suoi documenti - oltre a produrre conseguenze tangibili, come nel caso della Risoluzione Birkelbach - il Parlamento Europeo ha saputo individuare, spesso meglio di altre istituzioni comunitarie, il nesso problematico tra l'identità politica della CEE, sedimentatasi nel tempo anche attraverso l'*acquis*, e l'ampliamento del numero di Stati membri, riuscendo così a contribuire (tra l'altro) alla difesa di una concezione dialogica degli allargamenti, interpretati non come mera assimilazione di nuove entità statali - in un'ottica sterilmente paneuropea - oppure quale estensione di natura egemonica dei confini comunitari - un'idea, questa, respinta dalla maggioranza dell'assemblea sin dai tempi del dibattito sull'associazione dei PTOM -, o ancora come adesione a politiche e impegni di natura settoriale - secondo un'impostazione spesso accolta dal Consiglio e dalla Commissione -, bensì come *riconoscimento di principi e metodi* che, già vigenti, da più o meno tempo, negli Stati europei candidati alla CEE, andavano da essi declinati nella modalità comunitaria. Oltre a quei principi e a quei metodi i nuovi membri della Comunità erano chiamati ad adottare anche gli *obiettivi* comuni, che nelle speranze (finora vane) del Parlamento Europeo avrebbero dovuto concretizzarsi nella nascita di una democrazia sovranazionale, quale forma pienamente compiuta dell'identità politica dell'Europa unita.

BIBLIOGRAFIA

- Adamthwaite Anthony, *John Bull v. Marianne round two: Anglo-French relations and Britain' second EEC membership bid*, in Oliver Daddow (ed.), *Harold Wilson and European integration. Britain's second application to join the EEC*, London, Frank Cass, 2003
- Adagio Carmelo e Alfonso Botti, *Storia della Spagna democratica. Da Franco a Zapatero*, Milano, Mondadori, 2006
- Angerer Thomas, *Quelle Europe pour quelle Autriche? Grandes questions autour d'un petit pays*, in Michel Dumoulin et Geneviève Duchenne (sous la direction de), *Les petits Etats et la construction européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes - Peter Lang, 2002, pp. 202-203
- Asbeek Brusse Wendy, *Alone within the Six. The Dutch cabinet and the British application for EEC membership*, in Richard T. Griffiths and Stuart Ward (eds.), *Courting the Common Market. The first attempt to enlarge the European Community 1961-1963*, London, Lothian Foundation Press, 1996
- Bange Oliver, *The EEC crisis of 1963. Kennedy, Macmillan, de Gaulle, Adenauer in conflict*, Basingstoke, London, MacMillan, 2000
- Beach Derek, *The dynamics of European integration. Why and when EU institutions matter*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2005
- Bentivoglio Giulia, *La relazione necessaria. La Gran Bretagna del governo Heath e gli Stati Uniti (1970-1974)*, Milano, FrancoAngeli, 2011
- Betts Raymond F., *La decolonizzazione*, Bologna, il Mulino, 2004
- Bitsch Marie-Thérèse, *Le sommet de la Haye. La mise en route de la relance de 1969*, in Wilfried Loth (ed.), *Crises and compromises*.

The European project 1963-1969, Baden Baden, Nomos Verlag/Bruxelles, Bruylant, 2001

Blanco Sio-Lopez Cristina, *The "Return to Europe" Slogan: Integrated the Recovered Memory in the Horizons of the Eastward Enlargement of the European Union*, in Laura Grazi e Laura Scichilone (a cura di), *Dialogo sull'Europa. Laboratorio di studi europei*, Siena, CRIE, 2004

Bosco Anna, *Comunisti. Trasformazioni di partito in Italia, Spagna e Portogallo*, Bologna, il Mulino, 2000

Bossuat Gérard, *De Gaulle et la seconde candidature britannique aux Communautés européennes (1966-1969)*, in Wilfried Loth (ed.), *Crises and compromises. The European project 1963-1969*, Baden Baden, Nomos Verlag/Bruxelles, Bruylant, 2001

Bossuat Gérard, *Faire l'Europe sans défaire la France. 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2005

Boulet Michel (sous la direction de), *La formation des acteurs de l'agriculture. Continuités et ruptures, 1945-1985*, Digione, Educagri éditions, 2003

Brown Wells Sherrill, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Bolder (Colorado)-London, Lynne Rienner, 2011

Bussière Éric et Émilie Willaert, *Un projet pour l'Europe. Georges Pompidou et la construction européenne*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2010

Bussière Éric, François Dubasque, Robert Frank, Nicolas Vaicbourdt (sous la direction de), *Georges Pompidou et les États-Unis. Une "relation spéciale" 1969-1974*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2013

- Camps Miriam, *Britain and the European Community 1955-1963*, Oxford, Oxford University Press, 1964.
- Caviglia Daniele, *De Gaulle e il tentativo di spostare l'asse politico europeo: il piano Fouchet*, Padova, Cedam, 2000
- Cerutti Furio, *L'identità europea: un problema politico*, in Sonia Lucarelli (a cura di), *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'Euro*, Trieste, Asterios, 2003
- Chassaing Philippe, *Identité et conscience européenne. L'émergence d'un débat inachevé. Le Sommet de Copenhague, 14-15 décembre 1973*, in Antonio Varsori & Guia Migani (eds.), *Europe in the international arena during the 1970s. Entering a different world*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2011
- Corbett Richard, *The European Parliament's role in closer EU integration*, London, MacMillan, 1998
- Corbett Richard, Francis Jacobs, Michael Shackleton, *The European Parliament*, Londra, John Harper, 2011⁸
- Costa Pinto Antonio & Nuno Severiano Teixeira, *From Atlantic past to European destiny: Portugal*, in Wolfram Kaiser and Jürgen Elvert (eds.), *European Union enlargement. A comparative history*, London, Routledge, 2004
- Cotta Maurizio, *Direct elections of the European Parliament: A supranational political elite in the making?*, in Karlheinz Reif (ed.), *European elections 1979/81 and 1984: Conclusion and perspectives from empirical research*, Berlin, Quorum, 1984
- Cunha Carlos A., *The Portuguese Communist Party's strategy for power, 1921-1986*, New York & London, Garland Publishing, 1992
- De Giovanni Biagio, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Napoli, Guida, 2002
- Deighton Ann, *The United Kingdom application for EEC membership, 1961-1963*, in Richard T. Griffiths and Stuart Ward (eds.), *Courting*

the Common Market. The first attempt to enlarge the European Community 1961-1963, London, Lothian Foundation Press, 1996

Deighton Ann, *The second British application for membership of the EEC*, in Wilfried Loth (ed.), *Crises and compromises. The European project 1963-1969*, Baden Baden, Nomos Verlag/Bruxelles, Bruylant, 2001

De la Guardia Ricardo Martín, *In search of lost Europe. Spain*, in Wolfram Kaiser and Jürgen Elvert (eds.), *European Union enlargement. A comparative history*, London, Routledge, 2004

De Ruyt Jean (commentaire par), *L'Acte unique européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1987

Di Nolfo Ennio, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1994

Dumoulin Michel, *"Un'invenzione quotidiana"*, in Id. (a cura di), *La Commissione Europea 1958-1972. Storia e memorie di un'istituzione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007

Fauri Francesca, *L'integrazione economica europea, 1947-2006*, Bologna, il Mulino, 2006

Faye Jean-Pierre, *L'Europe une. Les philosophes et l'Europe*, Paris, Gallimard, 1992

Finke Daniel, *Challenges to Intergovernmentalism: An Empirical Analysis of EU Treaty Negotiations since Maastricht*, in "West European Politics", Vol. 32, 3, 2009

Frank Robert, *Le débat sur l'élargissement de l'Europe avant l'élargissement*, in Gilles Pécout (sous la direction de), *Penser les frontières de l'Europe. Du XIXe au XXIe siècle*, Paris, PUF, 2004

- Franklin Michael (ed.), *Joining the CAP: The agricultural negotiations for British accession to the European Economic Community, 1961-1973*, Oxford, Peter Lang, 2010
- Galasso Giuseppe, *Nient'altro che storia. Saggi di teoria e metodologia della storia*, Bologna, il Mulino, 2000
- Garavini Giuliano. *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Firenze, Le Monnier, 2009
- Germond Carine, *Un traité mort-né? Les relations institutionnelles franco-allemandes dans le cadre du Traité de l'Élysée (1963-1969)*, in Martial Libera, Birte Wassenberg (sous la direction de), *L'Europe au coeur: études pour Marie-Thérèse Bitsch*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009
- Gilbert Mark, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2005
- Gilbert Mark, *Gli anni Settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*, in Mario Del Pero e Federico Romero (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2007
- Girault René, *La France entre l'Europe et l'Afrique*, in Enrico Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma/La relance européenne et les traités de Rome*, Bruxelles, Bruylant-Milano, Giuffrè, 1987
- Guasconi Maria Eleonora, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, Edizioni Polistampa, 2004
- Gauthier André, *L'economia mondiale dal 1945 ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1998
- Guerrieri Sandro, *The evolution of the European Parliament's role before the direct elections (1952-1979)*, in Daniela Preda and

- Daniele Pasquinucci (eds.), *The road Europe travelled along. The evolution of the EEC/EU institutions and policies*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2010
- Guillen Pierre, *Les incidences d'un éventuel élargissement sur le fonctionnement des Communautés aux débuts des années 60*, in Marie-Thérèse Bitsch [sous la direction de], *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes. Une postérité pour le plan Schuman*, Bruxelles, Bruylant, 2001
- Guisan Catherine, *A political theory of identity in European integration. Memory and policies*, London, Routledge, 2012
- Halberstam Daniel & Christoph Mollers, *The German Constitutional Court says "ja zu Deutschland!"*, in "German law Journal", n. 10, 2009
- Haller Max, *European integration as an elite process. The failure of a dream?*, London, Routledge, 2008
- Heath Edward, *The course of my life: my autobiography*, London, Hodder & Stoughton, 1999
- Hottinger Arnold, *Il Partito comunista portoghese*, in Heinz Timmermann (a cura di), *I partiti comunisti dell'Europa meridionale*, Bologna, il Mulino, 1981
- Houziaux Alain (sous la direction de), *L'Europe jusqu'où?*, Paris, Les éditions de l'Atelier, 2005
- Hynes Catherine, *The year that never was. Heath, the Nixon administration and the year of Europe*, Dublin, University college Dublin press, 2009
- Ifantis Kostas, *State interests, external dependency trajectories and "Europe". Greece*. in Wolfram Kaiser and Jürgen Elvert (eds.), *European Union enlargement. A comparative history*, London, Routledge, 2004

- Judt Tony, *Dopoguerra, Come è cambiata l'Europa dal 1945 a oggi*, Milano, Mondadori, 2006
- Kaiser Wolfram, *Using Europe, abusing the Europeans. Britain and European integration 1945-1963*, London, MacMillan, 1996
- Kaiser Wolfram, *Challenge to the Community: The creation, crisis and consolidation of the European free trade association 1958-1972*, in "Journal of European integration history", n. 3, 1997
- Kapteyn Paul J.G., *L'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Un essai de parlementarisme européen*, Leydes, A.W. Sythoff, 1962
- Keogh Dermot e Aoife Keogh, *Ireland's Application for membership of the European Economic Community*, in Ariane Landuyt e Daniele Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, Bologna, il Mulino, 2004, vol. I
- Kitzinger Uwe, *Diplomacy and persuasion: how Britain joined the Common market*, London, Thames and Hudson, 1973
- Knudsen Ann-Christina L., *Farmers on welfare: the making of Europe's common agricultural policy*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2009
- Lamb Richard, *The Macmillan years 1957-1963. The emerging truth*, London, John Murray, 1995
- Laschi Giuliana, *La nascita e lo sviluppo delle relazioni esterne della Comunità dalle colonie alla cooperazione allo sviluppo*, in Giuliana Laschi e Mario Telò (a cura di), *Europa potenza civile o entità in declino? Contributi a una nuova stagione multidisciplinare degli studi europei*, Bologna, il Mulino, 2007
- Laursen Johnny N., *Next in line? Denmark and the EEC challenge*, in Richard T. Griffiths and Stuart Ward (eds.), *Courting the Common*

market. The first attempt to enlarge the European Community 1961-1963, London, Lothian Foundation Press, 1996

Lecourt Robert, *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 2008²

Leonard Mark, *Europa 21*, Milano, Bompiani, 2006

Leone Ugo, *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Milano, Giuffré, 1966

Lévy Jacques, *Europa. Una geografia*, Torino, Edizioni di Comunità, 1999

Louis Jean Victor, Denis Waelbroeck (sous la direction de), *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruxelles, Edition de l'Université libre de Bruxelles, 1988

Loth Wilfried, *Jean Monnet, Charles De Gaulle et le projet d'union politique (1958-1963)*, in Gérard Bossuat & Andreas Wilkens (sous la direction de), *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999

Loth Wilfried, *Germany between Ostpolitik and European integration*, in Antonio Varsori & Guia Migani (eds.), *Europe in the international arena during the 1970s. Entering a different world*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2011

Loy Fernando (a cura di), *L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 1983

Ludlow N. Piers, *Influence and vulnerability: The Role of the EEC Commission in the enlargement negotiations*, in Richard T. Griffiths and Stuart Ward (eds.), *Courting the Common market. The first attempt to enlarge the European Community 1961-1963*, London, Lothian Foundation Press, 1996

Ludlow N. Piers, *Dealing with Britain. The Six and the First Application to the EEC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997

- Ludlow N. Piers, *A short-term defeat: the Community institutions and the second British application to join the EEC*, in Oliver Daddow (ed.), *Harold Wilson and European integration. Britain's second application to join the EEC*, London, Frank Cass, 2003
- Maggiorani Mauro, *L'Europa degli altri: i comunisti italiani e l'integrazione europea 1957-1969*, Roma, Carocci, 1998
- Malmborg Mikael Af, Johnny Laursen, *The creation of EFTA*, in Thorsten B. Olesen (ed.), *Interdependence versus integration, Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, University Press of Southern Denmark, 1995
- Mammarella Giuseppe, *Destini incrociati. Europa e Stati Uniti 1900-2003*, Roma-Bari, Laterza, 2003
- Marquand David, *Britain since 1918: The strange career of British democracy*, London, Weidenfeld & Nicolson, 2008
- Meneguzzi Rostagni Carla, *Il progetto europeo di Aldo Moro*, in Alfonso Alfonsi (a cura di), *Aldo Moro nella dimensione internazionale. Dalla memoria alla storia*, Milano, FrancoAngeli, 2013
- Mény Yves, *De la démocratie en Europe: Old Concepts and new Challenges*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 41, March 2003
- Migani Guia, *L'association des TOM au Marché Commun: histoire d'un accord européen entre cultures économiques différentes et idéaux politiques communs 1955-1957*, in Marie-Thérèse Bitsch et Gérard Bossuat (sous la direction de), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la Convention de Lomé I*, Actes du colloque international de Paris, 1^{er} et 2 avril 2004, Bruxelles/Bruylant, Paris/LGDJ, Baden-Baden/Nomos Verlag, 2005
- Migani Guia, *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, Bruxelles, Peter Lang, 2008

- Migani Guia, *La politique globale méditerranéenne de la CEE, 1970-1972*, in Antonio Varsori & Guia Migani (eds.), *Europe in the international arena during the 1970s. Entering a different world*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2011
- Milward Alan S., *The Hague conference of 1969 and the United Kingdom's accession to the European economic community*, in "Journal of European integration history", vol. 9, n. 2, 2003
- Montarsolo Yves, *L'Eurafrrique contrepont de l'idée d'Europe. La cas français de la fin de la deuxième guerre mondiale aux négociations des Traités de Rome*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 2010
- Moravcsick Andrew, *The Choice for Europe. Social purpose and State power from Messina, to Maastricht*, Ithaca, Cornell University press, 1998
- Morgan Austen, *Harold Wilson*, London, Pluto Press, 1992
- Morgan Roger, *The United States and West Germany 1945-1973. A Study in alliance politics*, London, Oxford University Press, 1974
- Oligati Vittorio, "Arcana Imperii": *i confini dello spazio giuridico europeo*, in Elena dell'Agnese e Enrico Squarcina (a cura di), *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*, Torino, UTET, 2005
- O'Neill Con, *Britain's entry into the European community. Report on the negotiations of 1970-1972*, London, Frank Cass, 2000
- Ortino Sergio, *L'Esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano, Giuffré, 1966
- Pacifici Lorenzo, *La Conférence parlementaire eurafricaine (Strasbourg, 19-24 juin 1961)*, in "Journal of European Integration History", n. 1, 2003
- Padoa-Schioppa Tommaso, *Europa una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del Vecchio continente*, Milano, Rizzoli, 2006

- Palayret Jean-Marie, Helen Wallace, Pascaline Winand (eds.), *Visions, votes and vetoes. The empty chair crisis and the Luxembourg compromise forty years on*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2006
- Palayret Jean-Marie, *Les mouvements proeuropéens et la question de l'Eurafrrique, du Congrès de La Haye à la Convention de Yaoundé*, in Marie-Thérèse Bitsch et Gérard Bossuat (sous la direction de), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrrique à la Convention de Lomé I*, Actes du colloque international de Paris, 1^{er} et 2 avril 2004, Bruxelles/Bruylant, Paris/LGDJ, Baden-Baden/Nomos Verlag, 2005
- Papastratis Procopis, *Opening the gates to enlargement. The debate on the entry of Greece*, in Ariane Landuyt e Daniele Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, Bologna, il Mulino, 2005
- Parlamento Europeo, *I primi dieci anni 1958-1968*, Lussemburgo, Servizio delle pubblicazioni della Comunità Europea, s.d.
- Parr Helen, *Gone native: The Foreign office and Harold Wilson's policy towards the EEC, 1964-67*, in Oliver Daddow (ed.), *Harold Wilson and European integration. Britain's second application to join the EEC*, London, Frank Cass, 2003
- Parr Helen, *Britain's policy towards the European community. Harold Wilson and Britain's world role, 1964-1967*, London, Routledge, 2006
- Pasquinucci Daniele, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, Bologna, il Mulino, 2000
- Pasquinucci Daniele e Luca Verzichelli, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, Bologna, il Mulino, 2004
- Pasquinucci Daniele, *Il ruolo del Parlamento Europeo negli ampliamenti della CEE/UE*, in Ariane Landuyt e Daniele Pasquinucci (a cura di), *Gli*

allargamenti della CEE/UE 1961-2004, Bologna, il Mulino, 2005, vol. II

Pasquinucci Daniele, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Milano, FrancoAngeli, 2013

Patel Kiran Klaus (ed.), *Fertile ground for Europe?: The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden Baden, Nomos Verlag, 2009

Pierson Paul, *The path to European integration. A historical institutionalist analysis*, in "Comparative political studies", vol. 29, n. 2, Aprile 1993

Pollack Mark A., *The Engines of integration. Delegation, agency and agenda setting in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2003

Poggiolini Ilaria, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Milano, Unicopli, 2004

Powell Charles, *The long road to Europe. Spain and the European Community 1957-86*, in Julio Baquero Cruz & Carlos Closa Montero (eds.), *European integration from Rome to Berlin 1957-2007. History, law and politics*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009

Quadri Rolando, Riccardo Monaco e Alberto Trabucchi (dir.), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, Milano, Giuffrè, 1965, vol. III

Riondel Bruno, *Affirmation du Parlement européen et émergence d'une identité européenne, des années soixante à nos jours*, in Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth, Raymond Poidevin (sous la direction de), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998

Roussel Eric, *Jean Monnet*, Paris, Fayard, 1996

- Sassoon Donald, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo*, Roma, Editori Riuniti, 1997
- Saunier Georges, "Exorciser les maléfices". François Mitterrand et l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, in Ariane Landuyt e Daniele Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, Bologna, il Mulino, 2004, vol. I
- Scelba Mario, *Le origini e le basi etico-politiche della Comunità Europea*, Acireale, Accademia di Scienze, Lettere e belle arti degli zelanti e dei dafnici, 1977
- Schönwald Matthias, *Walter Hallstein and the "empty chair crisis"*, in Wilfried Loth (ed.), *Crises and compromises. The European project 1963-1969*, Baden Baden, Nomos Verlag/Bruxelles, Bruylant, 2001
- Simonian Haig, *The privileged partnership. Franco-German relations in the EC 1969-1984*, Oxford, Clarendon Press, 1985
- Slapin Jonathan B., *Veto Power. Institutional design in the European Union*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2011
- Soutou Georges-Henri, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996
- Stone Sweet Alec, Wayne Sandholtz, *Integration, supranational governance and the institutionalization of the European polity*, in Id. (eds.), *European Integration and supranational governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998
- Telò Mario, *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004
- Tosi Luciano, *Africa e Mediterraneo nella diplomazia multilaterale di Aldo Moro*, in Alfonso Alfonsi (a cura di), *Aldo Moro nella dimensione internazionale. Dalla memoria alla storia*, Milano, FrancoAngeli, 2013

- Tsoukalis Loukas, *The European Community and its Mediterranean enlargement*, London, Allen & Unwin, 1981
- Vahsen Urban, *La Conférence parlementaire eurafricaine de Strasbourg (19-24 juin 1961)*, in Marie-Thérèse Bitsch et Gérard Bossuat (sous la direction de), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la Convention de Lomé I*, Actes du colloque international de Paris, 1^{er} et 2 avril 2004, Bruxelles/Bruylant, Paris/LGDJ, Baden-Baden/Nomos Verlag, 2005
- Vaïsse Maurice, *Changement et continuité dans la politique européenne de la France*, in AA.VV., *Georges Pompidou et l'Europe*, Paris, Editions Complexe, 1995
- Vaïsse Maurice, *La grandeur: la politique extérieure du Général de Gaulle, 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998
- Van Merriënboer Johan, *Commissioner Sicco Mansholt and the creation of the CAP*, in Patel Kiran Klaus (ed.), *Fertile ground for Europe?: The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden Baden, Nomos Verlag, 2009
- Varsori Antonio, *La cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010
- Weiler Joseph H.H., *The tranformation of Europe*, in "Yale Law Journal", n. 100, 1991, adesso in Id., *La costituzione dell'Europa*, a cura di Francesca Martines, Bologna, il Mulino, 2003
- Wilkens Andreas, *New Ostpolitik and European integration. Concepts and policies in the Brandt era*, in N. Piers Ludlow, *European integration and the cold war. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, London, Routledge, 2007
- Williams Philip M., *Hugh Gaitskell. A political biography*, London, Jonathan Cape, 1979,

Winand Pascaline, *American attitudes towards the European unity from the Rome treaties to the Kennedy administration*, in Eric Remacle, Pascaline Winand (eds.), *America, Europe, Africa 1945-1973*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009

Winand Pascaline, *Eisenhower, Kennedy, and the United States of Europe*, New York, St. Martin's Press, 1996

Young Hugo, *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*. London, Basingstoke, Macmillan, 1999

Ziller Jacques, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 2003

ISBN
978-88-96890-14-1

Jean Monnet Centre of Pavia
Università degli Studi di Pavia



Education and Culture DG

Lifelong Learning Programme