

PROSPETTIVE DI SVILUPPO POLITICO PER LA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA

Nei fascicoli di settembre-ottobre e di novembre dell'anno scorso e di gennaio di quest'anno, il dr. Gianfranco Vistosi ha esposto per i nostri lettori le prospettive di sviluppo che la Comunità Economica Europea ha sul piano dei rapporti economici tra membri, membri associati, membri dei paesi terzi dell'Europa occidentale e delle altre parti del mondo. Ora egli riprende il suo studio considerando le prospettive politiche: in questa prima sezione espone il corso degli avvenimenti fino al 1963 ().*

PRIMI SVILUPPI DELL'IDEA EUROPEA

Propositi di cooperazione intereuropea precedenti alla seconda guerra mondiale.

Nel secolo scorso, i propositi di collaborazione intereuropea, concepiti in termini diversi da quelli suggeriti dalla concreta situazione storica, erano soltanto delle astrazioni ideali. Quando Mazzini e Cattaneo inserivano la loro passione per l'unità nazionale nella prospettiva d'un superiore assetto federativo a **base continentale**, le grandi potenze europee erano impegnate in una lotta di predominio sul continente e in una contesa per la conquista di « spazi vitali » nell'Africa e nell'Asia. Il primo conflitto mondiale è stato la conclusione di quella gara fra potenze.

Nel periodo fra le due guerre e durante l'ultimo conflitto, i progetti di unità continentale si sono ristretti a forme di **unioni o federazioni parziali**.

Alcuni di quei progetti erano concepiti non per **eliminare**, ma per **rafforzare** le rivalità tradizionali.

Nell'ultimo trentennio del secolo scorso, al **pangermanesimo** del « Nuovo Impero », culminato nel « Kulturkampf » di Otto Von Bismark, fece riscontro il **panlatinismo** dei nazionalisti italiani e francesi.

In Italia, Francesco De Sanctis già nel 1864 aveva scritto che « la grande politica è **rafforzare la razza latina** », e che « questa politica, a viste alte e serene, la vorremmo popolare in Francia ».

(*) Per gli altri articoli, cfr. G. VISTOSI, *Prospettive di sviluppo della Comunità Economica Europea*, in *Aggiornamenti Sociali*, (settembre-ottobre e novembre) 1964, pp. 583-598 e 661-676, e (gennaio) 1965, pp. 37-62, [rubr. 801].

Sulla scia di questi propositi patriottico-letterari, e sotto la spinta degli odi alimentati dalla guerra, nel primo ventennio di questo secolo furono teorizzati ambiziosi progetti di unione latina.

Nel 1917, l'editrice Colitti di Campobasso pubblicava uno studio di Bruto Amante dal titolo «*Per l'assetto federativo delle nazioni latine*». Il padre dell'autore, E. Amante, aveva fondato nel 1871 la rivista «*Confederazione latina*», che nel primo numero enunciava così il proposito di un fronte unico delle nazioni latine contro il pangermanesimo: «*Funesto fu sempre l'impero alla razza latina, da Carlo Magno a Guglielmo: l'impero è autocrazia, dispotismo, guerra, conquista [...]. Il sistema federale è il fattore più operoso per la pace, dacchè infrena gli Stati che entrano nella lega dal prorompere alla guerra con altri popoli e tiene in rispetto gli stranieri dal portarla in casa loro*».

Quarantasei anni dopo, il figlio riprendeva, in pieno conflitto mondiale, i propositi del padre, scrivendo nel volume sopra citato frasi come questa: «*All'impero pangermanista, contrapporre l'unione panlatinista: Italia, Francia, Spagna, Belgio, Portogallo, Romania, di intesa costante coll'Inghilterra, costituiscano la confederazione latina. E' la bandiera che innalzammo, o meglio rialberammo nel 1870, quando la Germania assaliva la Francia, e la additiamo ai latini di oggi che la Germania fronteggia, Francia, Italia, Belgio, Portogallo, e che minaccia così la vita e la civiltà latina*».

Questi propositi, come quelli contrapposti del «*Kulturkampf*» e del pangermanesimo, sostituivano al vecchio concetto dell'unità europea garantita da una potenza egemone (cioè dal dominio spagnolo, francese od austriaco) l'idea di un'Europa ripartita in blocchi rivali.

Dopo la prima guerra mondiale, in una situazione di pace inquieta e precaria, illuminati esponenti della vita politica, economica e culturale europea concepirono piani di integrazione continentale che tenevano conto delle esigenze politiche ed economiche del momento.

Le prospettive d'unità europea di Luigi Einaudi, il programma della Paneuropea del conte Coudenhove Kalergi, le iniziative di Briand e Stresmann per una rappacificazione franco-tedesca, base e presupposto dell'armonia europea, sono stati altrettanti propositi di collaborazione economica e politica fra gli Stati europei, resi vani dal risorgere delle rivalità nazionali culminate più tardi in un nuovo conflitto mondiale.

Furono proprio le conseguenze dell'ultima guerra a riproporre, con tragica evidenza, la necessità di intraprendere in Europa su basi concrete il cammino di uno sviluppo unitario (1).

E tutti compresero che doveva trattarsi di una scelta di civiltà, oltrechè di convenienza politica e militare.

(1) Nel 1940 JEAN MONNET, il futuro ideatore del pool carbo-siderurgico fra i Sei, presiedeva a Londra il Comitato di coordinamento franco-britannico. In tale veste ideò un singolare piano di unione anglo-fran-

Il Movimento Federalista Italiano.

Il messaggio dei federalisti organizzati partì in Italia da un gruppo di esiliati a Ventotene, che fin dal 1943, con un manifesto e un giornale, gettarono le basi del Movimento Federalista Italiano. Quell'élite volontaria fu dispersa dall'armistizio dell'8 settembre, che favorì, tuttavia, per gli artefici del Movimento di « Unità Europea », un efficace collaudo continentale. Fu in quella occasione, infatti, che alcuni federalisti italiani riparati all'estero, e soprattutto in Svizzera, strinsero rapporti organici con i rappresentanti di movimenti affini degli altri Paesi.

Da quell'incontro nacque non soltanto una struttura politica ed organizzativa, ma — quel che più conta — una serie di **postulati essenziali** da porre all'attenzione dei popoli d'Europa.

Si trattava di un messaggio nuovo, che rivoluzionava gli schemi mentali prodotti da un secolo di nazionalismi e proponeva la creazione di un patto federale fra 25 Stati sovrani.

Tale messaggio trovò un ambito e autorevole riscontro nella attitudine di uno dei personaggi più noti della storia europea contemporanea, Winston Churchill, il quale, in un discorso tenuto a Zurigo il 19 settembre 1946, sostenne la necessità della unità dell'Europa per una valida soluzione dei problemi della pace.

Il 15 gennaio 1947 veniva costituito, sotto la presidenza di Churchill, il « Comitato per l'Europa unita ».

Ma proprio nel corso del 1947, gli avvenimenti della politica internazionale (nascita del Kominform e conseguente rottura del fronte mondiale antinazista, consolidamento del comunismo nel cuore dell'Europa occidentale) cominciarono a restringere il campo delle iniziative federaliste (2).

cese che avrebbe dovuto far risalire la Francia dal baratro in cui l'aveva gettata l'invasione hitleriana. Ci sembra importante ricordare questo episodio poco noto della più recente storia europea. Si tratta di un tentativo, fallito sul nascere, di contrapporre all'asse nazifascista, allora vittorioso, una *federazione franco-britannica*. L'idea, suggerita da MONNET mentre la Germania stava dettando alla Francia le condizioni dell'armistizio, fu comunicata il 16 giugno 1940 al primo ministro francese REYNAUD dall'Ambasciatore del Regno Unito a Bordeaux sir RONALD CAMPBELL. WISTON CHURCHILL aveva fatto proprio il generoso progetto di JEAN MONNET senza però credere molto nella possibilità di realizzarlo. In effetti, l'ascesa al potere di PÉTAİN ed il precipitare degli eventi nella Francia sconfitta fecero naufragare l'iniziativa. È interessante notare che essa proponeva, tra l'altro, la costituzione di « *organismi comuni per la difesa, la politica estera, le finanze e gli affari economici* » ed il godimento immediato per i francesi della cittadinanza in Gran Bretagna e per gli inglesi della cittadinanza in Francia.

(2) Il *Kominform*, espressione diretta della diplomazia del Kremliano (più ancora del *Komintern* sciolto il 22 maggio 1953), fu creato nel settembre del 1947, come risposta e opposizione al *Piano Marshall* di aiuti americani all'Europa.

A partire da quell'anno, l'idea base della federazione europea ha subito, nel confronto con la realtà e sotto la spinta degli eventi politici mondiali, una serie di **attenuazioni** sia riguardo alla **dimensione territoriale** sia riguardo al **tipo di collaborazione interstatale** di volta in volta realizzato.

FASE DELLE ATTUAZIONI PARZIALI

La Costituzione dei primi organismi europei per una collaborazione intergovernativa.

I passi iniziali, sia in campo economico che in quello politico, sono stati compiuti sul terreno della **cooperazione intergovernativa**.

Nel **campo politico**, si è trattato della stipulazione del Patto di Bruxelles e dell'istituzione del Consiglio d'Europa.

a) Il Patto di Bruxelles (17 marzo 1949), stretto fra i vincitori dell'ultimo conflitto e alcuni paesi vittime del nazi-fascismo (Belgio, Olanda, Lussemburgo, Francia e Inghilterra) era di natura economico-militare e in funzione antitedesca. Dopo la caduta della CED (Comunità Europea di Difesa), avvenuta nel 1954, vennero accolte le adesioni dell'Italia e della Germania Occidentale e il patto venne ribattezzato col nome di UEO (Unione Europea Occidentale). Sia nella vecchiaia che nell'attuale denominazione, questo organismo ha un puro carattere consultivo ed è sprovvisto di reali poteri.

b) Il Consiglio d'Europa (5 maggio 1949) venne concepito in vista di creare una più stretta unione fra i paesi membri per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principii formanti il loro patrimonio comune e per favorire il progresso economico e sociale. Le istituzioni di questo organismo sono: un Comitato di ministri, deliberante all'unanimità, e un'Assemblea consultiva. Stati firmatari: Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Inghilterra. Anche il Consiglio d'Europa non gode di poteri reali e, pertanto, non è altro che una tribuna internazionale per l'impostazione di problemi di comune interesse. Da ciò deriva la sua limitata incidenza politica in quanto strumento di cooperazione europea.

Nel **campo economico**, venne costituito, il 16 aprile 1948, l'OECE (Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica) allo scopo di rendere interdipendenti le economie dei paesi firmatari e rafforzare l'economia europea in conformità allo spirito e alle direttive delle Nazioni Unite. Si trattava di uno **strumento di cooperazione economica fra Stati**, ideato per utilizzare razionalmente gli aiuti americani all'Europa (piano Marshall). Gli Stati firmatari furono: Austria, Belgio, Danimarca,

Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Svizzera, Turchia, come pure i comandanti in capo delle zone d'occupazione in Germania della Francia, del Regno Unito e degli Stati Uniti d'America.

All'OECE, nel 1960, è subentrata l'OCDE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), che realizza gli stessi scopi dell'organizzazione disciolta estendendo la sua competenza agli Stati Uniti ed al Canada.

Gli organismi suddetti hanno tutti rivelato un'incapacità costituzionale di superare lo stadio della collaborazione intergovernativa, cioè di realizzare il fine in vista del quale erano sorti: l'Unità europea.

Per avvicinare la meta finale dell'unità, era necessario pervenire a formule d'integrazione fra un numero di Stati più limitato.

L'istituzione dei primi organismi europei per una collaborazione europea settoriale.

Con l'istituzione della CECA (Comunità Europea Carbone e Acciaio - Parigi, 18 aprile 1951) si realizzava appunto un'unità **non globale ma settoriale** fra le economie dei sei paesi territorialmente contigui: il Belgio, l'Olanda, il Lussemburgo, l'Italia, la Francia e la Germania Occidentale.

Il Trattato istitutivo della CECA enuncia come segue i suoi **scopi fondamentali**: — favorire il ravvicinamento franco-tedesco; — rendere impossibili le guerre all'interno dell'Europa attraverso la messa in comune delle risorse carbosiderurgiche.

Si tratta di scopi **squisitamente politici perseguiti e realizzati con strumenti economici** (il «pool» carbone-acciaio). Una delle cause fondamentali della rivalità franco-tedesca, e quindi dei conflitti europei, era stata infatti nel passato la **guerra di frontiera** combattuta fra i due Stati nel nome del carbone e dell'acciaio.

Sulla strada delle **integrazioni settoriali**, fu tentata, dopo la nascita della CECA, la creazione di un «pool» **difensivo** fra i sei paesi. Il Trattato della CED (Comunità Europea di Difesa) doveva creare le premesse dell'**unione politica**. Infatti, nell'articolo 38 di questo Trattato si legge fra l'altro:

«Nei suoi studi l'Assemblea si ispirerà specialmente ai principi seguenti: l'organizzazione di carattere definitivo che si sostituirà alla presente organizzazione provvisoria dovrà essere concepita in modo da poter costituire uno degli elementi di una struttura federale o confederale ulteriore, fondata sul principio della separazione dei poteri e, importante, in particolare, un sistema rappresentativo bicamerale.»

Prima ancora della **ratifica** del Trattato CED (che come si vedrà non avvenne) e dopo che il Trattato stesso era stato semplicemente **siglato** dai ministri dei sei paesi, l'Assemblea comune della CECA fu incaricata dai sei governi di elaborare un progetto di Comunità politica. Tale progetto fu stilato ed approvato dall'**Assemblea Comune** il 10 marzo 1953. Esso prevedeva la creazione fra i Sei di una **Comunità politica** molto vicina alla struttura federale.

In agosto del 1954, la CED cadeva per l'opposizione del parlamento francese.

L'avvenimento fu giudicato **tragico ed irrimediabile** dai **federalisti**, ma nei sei governi **prevalse il realismo** di chi proponeva, dopo il fallimento dei tentativi di dar vita ad un'integrazione sul piano **difensivo** e su quello **politico generale**, la ripresa del **cammino delle integrazioni economiche settoriali**, iniziato dalla CECA.

Il rilancio della cooperazione europea, dopo la caduta della CED, attraversò le fasi di sviluppo seguenti:

a) **sul piano militare**: rafforzamento della collaborazione con l'ingresso dell'Italia e della Germania nel **patto di Bruxelles**, che assunse, come dicevamo, la nuova denominazione di UEO;

b) **sul piano economico**: conferenza interministeriale di Messina (1955) dove venne accolta l'idea di estendere all'intero dominio degli scambi l'integrazione economica realizzata dalla CECA.

Il **rilancio di Messina** portò alla stipulazione dei **Trattati** istituenti la CEE e l'Euratom, sottoscritti a Roma il 25 marzo 1957 (3).

L'entrata in vigore dei Trattati di Roma, nel momento stesso in cui riprendeva, estendendolo all'intero dominio degli scambi, il cammino delle integrazioni settoriali sul piano economico, ini-

(3) L'ideatore dell'integrazione economica *globale* fra i Sei era stato, all'origine, il ministro olandese BEYEN, che nel corso di due successive riunioni della *Conferenza dei Ministri della CECA*, tenute a Roma l'11 dicembre 1952 e il 14 febbraio 1953, aveva sottoposto ai colleghi degli altri 5 paesi una serie di proposte concrete per la creazione di un mercato comune. Tali proposte, ripresentate con opportuni emendamenti nel maggio 1955, dovevano costituire la base di discussione per la successiva *Conferenza di Messina* (1-2 luglio 1955), durante la quale fu creato un *Comitato integrativo di esperti*, presieduto dal belga PAUL HENRY SPAAK, incaricato di studiare le possibilità concrete per riprendere il cammino dell'unificazione fra i paesi del patto carbo siderurgico. Il *Comitato Spaak*, dopo numerose riunioni tenute a Bruxelles dal settembre 1955 all'aprile 1956, sottopose il suo rapporto all'approvazione dei sei Governi (*Conferenza di Venezia*, maggio 1956). Il 26 giugno 1956 veniva convocata a Bruxelles una *Conferenza incaricata di redigere i progetti dei trattati CEE ed Euratom*, che infine vennero firmati a Roma il 25 marzo dell'anno successivo.

ziato nel 1951 dalla CECA, allontanava nel tempo la mèta finale dell'**unità politica**.

Questa circostanza, unita alla considerazione che inizialmente il Regno Unito era estraneo e contrario all'iniziativa dei Sei di creare fra loro un'unione doganale ed economica, creò una profonda divisione negli ambienti federalisti dell'Europa continentale.

A quanti proclamavano, come **alternativa ideale** all'Europa dei Trattati di Roma, l'esigenza di realizzare subito un'Europa politica di tipo federale, i cosiddetti **funzionalisti** contrapponevano le esigenze di un **gradualismo** imposto dalla realtà.

In definitiva, i **funzionalisti** non rinunciavano al principio dell'integrazione europea da realizzare nell'assetto federativo, ma ritenevano che proprio l'integrazione economica dovesse rappresentare il **veicolo** per giungere alla **mèta finale** dell'unità politica.

Questa tesi fu adottata fin dall'inizio e ripetutamente anche dalla Commissione della CEE.

Gli avvenimenti europei successivi all'entrata in vigore del Trattato di Roma (successo della nuova costruzione, conversione della Gran Bretagna al principio della unione doganale) hanno gradualmente attenuato le riserve dei **federalisti più ortodossi**, nessuno dei quali spinge attualmente le sue riserve sull'Europa economica fin al punto di negarne la **necessità storica** e la **fecondità politica** in funzione d'un ulteriore, più completo processo integrativo.

La prima decisione concreta dei governi della CEE in favore d'una **più stretta cooperazione politica** risale al 23 novembre 1959, quando i sei Ministri degli Esteri, riunitisi a Strasburgo, diramavano un comunicato nel quale si diceva in particolare:

«I sei ministri degli esteri hanno convenuto di consultarsi regolarmente sulla politica internazionale. Tali consultazioni riguarderanno al tempo stesso i riflessi politici dell'attività delle Comunità Europee e gli altri problemi internazionali [...]. I sei ministri si riuniranno ogni tre mesi [...]. Le consultazioni saranno condotte senza pregiudizio delle consultazioni che hanno luogo nel quadro della NATO e dell'UEO».

Il proposito di indire riunioni trimestrali fu realizzato per breve tempo: dopo tre incontri regolari (25 gennaio 1960 a Roma, 9 maggio 1960 a Lussemburgo, 18 luglio 1960 all'Aja) l'iniziativa fu sospesa fino al 10 febbraio 1961, quando fu indetto un nuovo **incontro a sei ad altissimo livello** (capi di Stato e di governo).

Nel frattempo erano maturate le condizioni di una polemica che tuttora perdura, benchè siano oggi palesi i sintomi di un graduale compromesso fra le due tesi contrastanti. A partire dal 1960, il Presidente della Repubblica francese ha cominciato a rendere pubbliche le sue tesi particolari sull'**unità europea**.

Le posizioni del Governo francese sull'unità politica europea: l'Europa delle Patrie.

Il 31 maggio 1960, parlando alla televisione francese, il Generale De Gaulle espresse per la prima volta in modo esplicito, a conclusione d'una serie di valutazioni positive sullo sviluppo in atto del Mercato Comune, l'idea del patto confederale (4):

« *Bisogna — affermò in quell'occasione il Presidente francese — che le nazioni che si associano non cessino di essere se stesse e che la via seguita sia quella di una cooperazione organizzata degli Stati, in attesa di addivenire, forse, ad una imponente confederazione* ».

Preconizzare l'assetto confederale come meta finale del processo d'integrazione fra i Sei significava **destituire di validità** il principio federalista già parzialmente incarnato, nei limiti fissati dai rispettivi Trattati, dalle istituzioni delle tre comunità esistenti (CECA, CEE ed Euratom) (5).

Le affermazioni rese dal Generale De Gaulle il 31 maggio 1960, benchè preconizzassero una conclusione del processo integrativo fra i Sei della CEE, inaccettabile dai partners comunitari della Francia, testimoniavano una certa evoluzione nell'atteggiamento del Presidente francese sia riguardo all'importanza del Mercato Comune sia riguardo alle prospettive dell'armonia politica intereuropea.

Soltanto due anni prima, infatti, De Gaulle aveva dichiarato che il Trattato di Roma doveva considerarsi un semplice trattato di commercio.

Quanto alla **cooperazione internazionale**, nel decennio precedente e, più ancora, nella fase politica degli anni '40, il generale De Gaulle aveva sempre esplicitamente affermato la **preminenza ed il ruolo di guida** della Francia, spesso contrapponendo a tale affermazione il timore che qualche altra nazione europea assumesse la « leadership » in Europa (6).

(4) La Confederazione è un'unione di Stati che, quantunque legati da un patto e da organismi comuni, conservano piena indipendenza e personalità giuridica anche nei rapporti con gli altri Stati. E' bensì vero che la Confederazione ha una propria personalità giuridica internazionale, ma i suoi membri ne hanno a loro volta una propria, distinta e riconosciuta, e hanno pertanto, di regola, il *diritto di recesso*, che normalmente non sussiste per i componenti di un'unione federale.

(5) Per quanto riguarda la CEE, va rammentato che già attualmente in un certo numero di ipotesi, ed in molte altre a partire dalla terza tappa del periodo transitorio (la quale inizierà al più tardi il 1° gennaio 1967), il Trattato di Roma legittima il Consiglio dei Ministri comunitario a deliberare a maggioranza anziché all'unanimità.

(6) Riportiamo di seguito, a questo riguardo, alcune valutazioni stralciate da discorsi del Generale De Gaulle: « *Essa (la Francia) auspica ormai di fare il possibile perchè in Europa coloro i cui interessi, le cui preoccupazioni difensive e le sue esigenze di sviluppo siano congiunte* ».

Le idee accennate nell'articolo del 31 maggio 1960, venivano ampiamente sviluppate ed ufficialmente precisate dal Presidente francese nella conferenza stampa indetta all'Eliseo il 5 settembre dello stesso anno.

In tale conferenza le comunità esistenti venivano giudicate « organismi più o meno extra o sovranazionali » che hanno il loro valore tecnico ma non hanno avuto e non possono avere autorità ed efficacia politica. « Quali sono — aggiungeva De Gaulle — le realtà dell'Europa? In verità, esse sono gli Stati ».

E sulla base di questa constatazione, il Presidente francese sviluppava come segue il **concetto** e le **ipotesi di lavoro** di una **collaborazione politica** fra i paesi della Comunità Economica Europea:

« Ciò comporta un concerto organizzato, regolare, dei governi responsabili, e poi il lavoro di organismi specializzati in ognuno dei settori comuni e subordinati ai governi. Ciò comporta la deliberazione periodica di un'assemblea che sia formata dai delegati dei parlamenti nazionali e, secondo me, ciò deve comportare, il più presto possibile, un solenne referendum europeo in maniera che sia dato a questa partenza dell'Europa il carattere di adesione, di intervento popolare, che le è indispensabile. A poco a poco, è possibile che si pervenga a dei passi più avanzati verso l'unità europea: ancora una volta, è questo che la Francia propone, è tutto questo, nè più nè meno ».

Tali dichiarazioni manifestavano la disponibilità di De Gaulle ad aprire con i suoi **partners** comunitari un **discorso concreto** sull'unione politica.

La **priorità di iniziativa** del Presidente francese doveva tradursi pochi mesi dopo in un'istanza **interstatale** di tipo nuovo che modificava e soverchiava la formula degli incontri interministeriali precedenti, sostituendola con quella di « conferenze al vertice » fra i sei capi di Stato o di governo.

con le sue, si leghino ad essa, come essa a loro, in un modo pratico e durevole. Nello stesso tempo, essa intende esercitare il ruolo che compete al suo sforzo ed al suo genio » (11 novembre 1942 - Discorso all'Albert Hall di Londra).

« E' necessario prendere le realtà per quello che sono, vale a dire nazionali, riunire le nazioni in una confederazione, nella quale la Francia giochi un ruolo eminente grazie, soprattutto, all'Union Française » (12 ottobre 1952 - Discorso di chiusura del Consiglio Nazionale del R.P.F.).

« La Comunità dell'Europa, quale noi ci apprestiamo a farla, edifica l'egemonia tedesca, togliendoci il nostro esercito, il nostro carbone, la nostra metallurgia, distruggendo l'unione franco-sarrese, separando la nostra difesa e la nostra economia da quelle dell'Union Française, il che significa farla perdere. Il tutto a profitto di tecnocrazie segrete, nelle quali il Reich peserà più di noi [...]. Si tratta di far sì che l'Europa, la maggior chance del mondo, sia stabilita, non come un imbroglio di pools, ma come una confederazione di Stati » (8 ottobre 1952 - Dichiarazione alla stampa).

(Si confronti l'atteggiamento di allora nei confronti della Germania con i propositi di collaborazione particolare realizzati dieci anni dopo).

La prima di tali conferenze fu tenuta a Parigi nei giorni 10 e 11 febbraio 1961 e diede luogo alla costituzione di una Commissione di studio composta dai rappresentanti diplomatici dei sei governi incaricati di presentare concrete proposte alla successiva conferenza al vertice (7).

L'attività di tale Commissione fu ripartita in due gruppi di lavoro, uno per i problemi culturali, l'altro per i problemi della cooperazione.

Il documento di base sul quale i due gruppi intrapresero le loro discussioni era un testo elaborato dalla delegazione francese.

In tal modo l'avvio delle trattative per la formulazione di proposte concrete sull'unità politica dei Sei avveniva in pratica sotto gli auspici del governo francese e poggiava sulle fondamenta della tesi gollista dell'Europa delle Prie.

S'inaugurava così un metodo di consultazioni interstatali fondato su quei « pilastri sui quali è possibile costruire l'Europa » che il Presidente francese, nella citata conferenza del 5 settembre 1960, aveva dichiarato consistere negli Stati, intesi come

(7) Ecco il comunicato finale diramato al termine della conferenza: « I Capi di Stato o di Governo e i Ministri degli affari esteri del Belgio della Francia, della Repubblica federale della Germania, dell'Italia, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi si sono riuniti a Parigi il 10 e 11 febbraio 1961.

« Legami particolari uniscono già i sei Stati sul piano economico e questi si rafforzeranno ancora attraverso l'attuazione dei Trattati di Parigi e di Roma. I sei governi sono desiderosi di ricercare in uno spirito di buona volontà e amicizia tutti gli accordi capaci di mantenere e sviluppare gli scambi con gli altri paesi europei, in particolare con la Gran Bretagna, e anche con gli altri paesi del mondo. Si sforzeranno, nello stesso spirito, di trovare soluzioni ai problemi che scaturiscono dall'esistenza in Europa di due gruppi economici.

« La conferenza aveva per oggetto di ricercare i mezzi atti ad organizzare una cooperazione politica più stretta. Stabilendo dei legami in altri campi, si tratta di gettare le basi per una unione che si svilupperà progressivamente. Questa unione, limitata per il momento agli Stati membri della Comunità Economica Europea, può estendersi in seguito.

« E' stato constatato che lo stabilimento in Europa di un nuovo tipo di relazioni fondato sia sullo sviluppo di un mercato unico con l'abolizione di ogni misura di protezione doganale e con la armonizzazione delle economie, sia su una cooperazione politica in uno spirito di amicizia, di fiducia e d'uguaglianza, costituisce uno dei fatti e dei cambiamenti che scuotono il mondo; l'Europa occidentale, dilaniata un tempo dalle rivalità nazionali e dai conflitti, deve diventare una zona di intesa, di libertà e di progresso. Così l'azione dell'Europa si farà meglio sentire nel mondo a vantaggio di tutti i paesi liberi ed in particolare per lo sviluppo della cooperazione con gli Stati Uniti.

« E' stato deciso di incaricare una commissione, composta da rappresentanti dei sei governi, di presentare alla prossima sessione proposte concrete riguardanti le riunioni dei Capi di Stato o di Governo e dei Ministri degli Affari esteri, come ogni altra riunione che sembrerà utile. Questa commissione studierà anche gli altri problemi concernenti la cooperazione europea, soprattutto quelli che sono in rapporto con lo sviluppo delle Comunità. E' stato deciso di tenere la seconda riunione il 19 maggio 1961 a Bonn ».

« le sole entità che abbiano il diritto di impartire ordini e il potere di essere obbedite » (8).

Il progetto di cooperazione politica elaborato dalla Commissione nominata dai sei governi.

La Commissione di studio nominata dalla conferenza al vertice del 10-11 febbraio 1961, presentò ai sei governi un progetto di cooperazione politica articolato sulle seguenti proposte:

1) Organizzazione di riunioni periodiche dei capi di Stato e di governo (9), presiedute a turno dal rappresentante del Paese designato per l'incontro, salvo indicazione diversa della conferenza stessa.

2) Confronto sistematico, nel corso di tali riunioni, delle politiche estere dei paesi membri, « in vista d'una loro graduale armonizzazione ».

3) Studio delle possibilità di cooperazione nei settori non contemplati dai Trattati di Parigi (CECA) e di Roma (CEE ed Euratom) e consultazione reciproca sui problemi generali della politica internazionale ed in particolare, « su quelli posti dalla esistenza e dallo sviluppo delle Comunità e su quelli relativi ad altri campi che si prestano alla cooperazione (ad esempio in materia culturale) ».

4) Intervento dei capi di Stato o di governo, pur nel rispetto delle competenze affidate alle istituzioni delle Comunità esistenti, nei casi in cui, a motivo di responsabilità politiche eccezionali o dell'esigenza di una decisione unanime, l'esecuzione dei Trattati di Parigi e di Roma venisse a trovarsi ritardata o compromessa.

Su quest'ultima proposta la Commissione di studio precisò che le riunioni dei Capi di Stato o di governo non avrebbero dovuto diventare una **normale istanza di appello** nei confronti delle istituzioni comunitarie.

5) Alcune delegazioni della Commissione di studio rilevarono l'opportunità che i Capi di Stato o di governo invitassero,

(8) Prima della conferenza al vertice del 10-11 febbraio 1961, la conferenza stampa di DE GAULLE del 5 settembre 1960 aveva formato oggetto, nel novembre 1960, d'un lungo dibattito al *Parlamento Europeo*, durante l'annuale colloquio di quest'ultimo con gli esecutivi comunitari. Relatore per il *Parlamento Europeo* era stato l'on. DEHOUSSE, deputato socialista belga.

(9) Riguardo alla *periodicità degli incontri*, le varie delegazioni della Commissione di studio, *eccettuata quella olandese*, concordarono sulla proposta di *una riunione ogni quattro mesi*. La delegazione olandese non si associò, rivelando il timore che il *sistema costituito* dalle Comunità europee esistenti potesse venire compromesso da una « *sovrastuttura politica a carattere intergovernativo* ».

alle condizioni da essi fissate, i rappresentanti delle istituzioni delle Comunità ad assistere o a partecipare agli eventuali dibattiti su problemi di pertinenza delle Comunità stesse.

6) Riguardo all'opportunità, sottolineata da **tutti i componenti** la Commissione di studio, di informare il Parlamento europeo dei lavori delle conferenze al vertice, alcune delegazioni aggiunsero la proposta che tale informazione potesse dar luogo ad una **discussione in presenza anche dei ministri degli esteri.**

La delegazione olandese non diede il proprio consenso a quest'ultimo punto, per le stesse preoccupazioni manifestate riguardo all'istituzionalizzazione degli incontri.

I rappresentanti dei Paesi Bassi nella Commissione di studio avanzarono riserve anche riguardo all'opportunità di annoverare fra gli argomenti da porre in discussione, alle conferenze dei sei capi di Stato o di governo, *questioni mondiali di competenza della NATO.*

In subordine gli olandesi chiesero che ad eventuali discussioni di tale natura fosse invitata la Gran Bretagna o, nell'impossibilità di una simile cooptazione, che i sei Capi di Stato o di governo si astenessero « dall'estendere le loro consultazioni ai problemi riguardanti direttamente la struttura e la strategia della NATO ».

La delegazione olandese propose inoltre di realizzare, parallelamente alle conferenze al vertice dei Sei e con lo stesso metodo di queste, consultazioni politiche in seno all'UEO atte a favorire il ravvicinamento fra la CEE e la Gran Bretagna.

9) La Commissione di studio, unanime, espresse infine il parere che, indipendentemente dagli eventuali incontri, realizzati in occasione delle **conferenze al vertice**, fra i sei Ministri degli Esteri, questi ultimi dovessero riprendere le loro consultazioni trimestrali iniziate il 25 gennaio 1960. Tale auspicio, come abbiamo detto più sopra, non fu poi realizzato.

Le proposte anzidette furono analizzate a Roma il 10 luglio 1961 dai sei ministri degli esteri, che nell'occasione fissarono per il 18 luglio la data della seconda **conferenza al vertice**. Nel frattempo (28 giugno 1961) il Parlamento europeo, sulla base di una nuova relazione dell'on. Dehousse, approvava la seguente risoluzione:

« L'assemblea parlamentare Europea,

— presa conoscenza dei risultati della prima Conferenza dei Capi di Governo e dei Ministri degli affari esteri, svoltasi a Parigi il 10 e 11 febbraio 1961, è del parere:

che riunioni periodiche dei Capi di Governo e dei Ministri responsabili della politica estera degli Stati membri delle Comunità europee potranno contribuire efficacemente e nelle migliori forme a rafforzare tale cooperazione;

che questa iniziativa costituirebbe un progresso nell'integrazione europea:

— se comportasse una partecipazione degli Esecutivi delle Comunità alla discussione di tutte le questioni che interessino l'esecuzione del loro compito;

— se lasciasse intatti il funzionamento e le competenze di tali Comunità e delle loro Istituzioni, sulla base dei Trattati di Roma e di Parigi, e se consolidasse le Comunità stesse;

— se i Governi facessero relazione all'Assemblea, almeno una volta all'anno, sullo stato della cooperazione politica;

— se contribuisse ad attuare il progetto di convenzione dell'Assemblea Parlamentare Europea relativo alle elezioni europee a suffragio universale diretto, la proposta di fusione degli esecutivi delle Comunità e quella dell'istituzione dell'Università europea;

chiede ai governi di determinare le tappe della realizzazione progressiva di una stretta unione politica precisando i limiti di tempo di tali tappe, con particolare precisione per l'ultima, per arrivare ad un minimo di struttura politica europea comunitaria che sia funzionale e vitale;

considera che gli obiettivi previsti nei commi precedenti costituiscono un complesso equilibrato ed auspica che l'attuazione sia decisa simultaneamente;

incarica il suo Presidente di comunicare il testo della presente risoluzione alla prossima conferenza intergovernativa ».

Un documento fondamentale approvato dai Sei.

La conferenza al vertice del 18 luglio 1961 si concluse con la pubblicazione di un comunicato che rimane ancor oggi il documento di base d'ogni possibile ripresa delle iniziative interstatali in materia di unione politica europea. Si tratta infatti dell'unico testo che, pur essendo stato approvato dai sei governi, non è punteggiato di riserve ma è invece preciso e circostanziato, pur nella sobrietà delle sue prospettive, che sono limitate ma concrete:

« I Capi di Stato o di Governo del Belgio, della Repubblica federale di Germania, della Francia, dell'Italia, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi, desiderosi di affermare i valori spirituali e le tradizioni politiche che formano il loro patrimonio comune, concordi nella consapevolezza dei grandi compiti che l'Europa è chiamata ad adempiere in seno alla Comunità dei popoli liberi per salvaguardare la libertà e la pace nel mondo, decisi a rafforzare i legami politici, economici, sociali e culturali esistenti fra i loro popoli, specialmente nel quadro delle Comunità europee, ed egualmente decisi ad avanzare verso l'unità dell'Europa: convinti che soltanto un'Europa unita — alleata degli Stati Uniti d'America e degli altri popoli liberi — può fronteggiare i pericoli che minacciano la sua esistenza e quella di tutto il mondo libero, ed altresì convinti che bisogna riunire le energie, le capacità ed i mezzi di tutti coloro che considerano la libertà un bene inalienabile; risolti a sviluppare la cooperazione politica tra di loro in vista dell'unità dell'Europa e a continuare per ciò stesso di pari passo l'opera di unificazione economica già iniziata dalle Comunità europee;

auspicando l'adesione alle Comunità europee di altri Stati europei, pronti ad assumere in tutti i campi le stesse obbligazioni e le stesse responsabilità, hanno deciso:

1) di dare forma alla volontà di unità politica, implicita nei Trat-

tati istitutivi delle Comunità europee, di organizzare a tal fine la loro cooperazione, di prevederne lo sviluppo, di assicurare ad esso quella regolarità che creerà progressivamente le condizioni di una politica comune e permetterà finalmente di consacrare istituzionalmente l'opera iniziata;

2) di tenere, ad intervalli regolari, delle riunioni per confrontare i punti di vista, concertare le politiche e pervenire a delle posizioni comuni, al fine di favorire l'unità politica dell'Europa, rafforzando così l'Alleanza Atlantica. Le disposizioni pratiche necessarie saranno prese per preparare queste riunioni. D'altro canto, la prosecuzione d'una collaborazione attiva tra i Ministri degli Affari Esteri contribuirà alla continuità dell'azione comune intrapresa. La cooperazione dei Sei deve oltrepassare il quadro politico propriamente detto, e pertanto essa si estenderà in particolare al campo dell'insegnamento, della cultura e della ricerca, laddove sarà assicurata con riunioni periodiche dei Ministri;

3) di incaricare la propria Commissione preparatoria di presentare loro delle proposte sui mezzi che permettano di dare il più presto possibile un carattere statutario all'unione dei loro popoli.

I Capi di Stato o di Governo sono convinti che, organizzando così la loro cooperazione, essi favoriranno, con essa, l'esecuzione dei Trattati di Roma e di Parigi. Essi stimano ugualmente che la loro cooperazione faciliterà le riforme che, nell'interesse di una più grande efficacia delle Comunità, potessero sembrare opportune.

A questo scopo essi hanno deciso:

a) di porre allo studio i diversi punti della risoluzione dell'Assemblea Parlamentare Europea del 28 giugno 1961, relativa alla cooperazione politica fra gli Stati membri delle Comunità europee;

b) d'associare ancor più l'opinione pubblica allo sforzo intrapreso, invitando l'Assemblea Parlamentare Europea, con la collaborazione dei governi, ad estendere ai nuovi settori il campo delle sue deliberazioni» (10).

Nella stessa occasione, venne emesso un comunicato «ad hoc» sulla collaborazione culturale che, prendendo atto della relazione speciale redatta dalla Commissione intergovernativa di studio, conveniva sull'esigenza di favorire la collaborazione e gli scambi fra le Università dei sei Paesi, l'europeizzazione degli Istituti di ricerche nazionali, la fondazione di un'università europea a Firenze e l'eventuale creazione di altri istituti di istruzione superiore e di ricerca scientifica.

La Commissione intergovernativa, costituitasi per mettere insieme proposte concrete sulla base delle indicazioni contenute nei due suddetti comunicati, designò come proprio presidente un diplomatico francese, Christian Fouchet, autorevole interprete delle tesi del Generale De Gaulle.

(10) La Gran Bretagna, che a quell'epoca si apprestava a rendere ufficiale la propria candidatura all'ingresso nel Mercato Comune, accettò il comunicato come base di lavoro per i futuri negoziati.

Il primo progetto Fouchet.

Il Sig. Fouchet sottopose alla Commissione intergovernativa, in data 2 novembre 1961, un progetto di Trattato istitutivo di un'unione politica.

Il tipo di riunione proposto in tale progetto avrebbe dovuto fondarsi « sul rispetto della personalità dei popoli e degli Stati membri ».

I suoi organi avrebbero dovuto realizzare: — Una politica esterna comune; — Lo sviluppo del patrimonio culturale comune; — L'adozione di una comune politica di difesa.

L'assetto istituzionale dell'unione avrebbe dovuto articolarsi nel modo seguente: Consiglio di Capi di Stato e di governo, chiamato a riunirsi ogni quattro mesi e deliberante all'unanimità; un'Assemblea parlamentare con ruolo di consulente; una **Commissione politica europea** di alti funzionari dei sei Paesi, incaricata di mansioni esecutive.

Il primo progetto Fouchet enunciava all'art. 16 il proposito di compiere una revisione generale del Trattato di unione politica dopo tre anni dalla sua entrata in vigore. Tale revisione avrebbe dovuto comportare fra l'altro « la costituzione progressiva d'una organizzazione che centralizzi, in seno all'Unione, le Comunità europee » già esistenti. Fu questa una delle clausole che resero impossibile l'accettazione del progetto da parte di tutti i sei governi e che determinarono, nell'opinione politica degli Stati membri ed in seno al Parlamento europeo, lo scontrarsi di tesi inconciliabili in ordine agli strumenti ed ai metodi dell'auspicata unità politica.

Il Parlamento europeo in particolare, nel corso di un dibattito sul **primo progetto Fouchet**, votò a maggioranza una raccomandazione che insisteva sulla necessità di « evitare tutto ciò che potesse costituire o anche apparire un passo indietro », rispetto ai Trattati esistenti.

Il secondo progetto Fouchet.

Il 18 gennaio 1962, il governo francese fece sottoporre dal Sig. Fouchet alla Commissione da lui stesso presieduta un **secondo progetto** contenente alcune precisazioni ed, in particolare, una **diversa formulazione dell'art. 16**, che nel nuovo testo recitava testualmente:

« Tre anni dopo la sua entrata in vigore, il presente Trattato sarà sottoposto ad una revisione che avrà per oggetto l'esame delle misure proprie, sia in generale a rafforzare l'Unione, tenuto conto dei progressi compiuti, sia in particolare a semplificare, razionalizzare e coordinare le diverse modalità della cooperazione fra gli Stati membri ».

Tale nuova formulazione aumentò nei partners della Francia, ed in particolare nei circoli politici belgi, italiani ed olandesi,

il timore che il processo di sviluppo della Comunità politica europea preconizzato da Fouchet aprisse la strada ad una **revisione dei Trattati di Roma e di Parigi** tale da rappresentare un arretramento rispetto alle garanzie di sovranazionalità già offerte da questi Trattati nei settori di loro competenza.

Fu così che le altre cinque delegazioni elaborarono a loro volta una serie di proposte fondate sul concetto dell'**Unione dei popoli europei** in contrapposizione alla tesi francese della **Unione degli Stati**.

Ecco in sintesi gli emendamenti proposti dai partners della Francia:

- Costituzione fra i sei governi di un *Consiglio dell'Unione* progressivamente dotato della facoltà di deliberare a maggioranza;
- nomina di un *Segretario* generale indipendente dagli Stati membri ed assistito da un personale da esso nominato;
- revisione del Trattato di Roma, al momento del passaggio alla terza tappa del periodo transitorio, con lo scopo di « rafforzare l'Unione europea ed i poteri delle sue istituzioni ».
- elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto;
- integrazione dell'Unione europea, alla fine del periodo transitorio del Mercato Comune, in un quadro istituzionale organico che *rispetti le strutture create dai Trattati di Parigi e di Roma*.

Il secondo progetto Fouchet fu emendato sulla base delle suddette proposte, ma i punti più sensibili di esso non furono toccati.

La divergenza di fondo tra la posizione francese e le posizioni degli altri cinque partners (che d'altra parte non convergono a quell'epoca, nè oggi ancora convergono, in un atteggiamento comune, ma concordavano e concordano soltanto nella opposizione, totale o parziale, ai propositi del Generale De Gaulle) non nasceva soltanto da contrastanti valutazioni sull'assetto istituzionale dell'Europa politica e sulla sorte futura delle Comunità esistenti.

La NATO e l'Inghilterra: due problemi che interferiscono sullo sviluppo dell'Unione europea.

Sull'insieme della questione interferiscono in effetti due ordini di problemi **esterni all'ambito comunitario**: il problema della **difesa** ed il **problema britannico**.

Riservandoci di analizzare in seguito gli sviluppi più recenti dell'atteggiamento francese al riguardo, rammentiamo fin d'ora che da più anni la Francia va reclamando una riforma dell'alleanza atlantica.

Il particolare atteggiamento di De Gaulle e la contrapposta volontà degli altri cinque governi di iscrivere fra gli scopi della Unione europea l'adozione di una politica di **difesa** « nel quadro dell'alleanza atlantica », o « tale da contribuire al rafforzamento

dell'alleanza atlantica » hanno duramente affaticato la ricerca fra i Sei di una strada comune verso l'Europa politica.

Riguardo all'**atteggiamento britannico**, ci sembra opportuno aggiungere, a quanto già abbiamo scritto (11), la citazione d'un commento ufficiale del Governo di Londra, pronunziato dal Ministro Heath il 10 aprile 1962 al Consiglio dei Ministri dell'UEO.

L'autorevole statista inglese, che a quell'epoca conduceva i negoziati con i Sei per un eventuale ingresso del Regno Unito nella CEE, così si espresse in quell'occasione riguardo al dibattito in corso nella CEE sulle prospettive dell'Unione politica:

« Posso assicurarvi che l'entrata della Gran Bretagna non sarà impiegata da noi per scoraggiare questo lavoro o per ostacolare in qualunque maniera lo sviluppo dell'idea europea. Al contrario, noi ci uniremo di tutto cuore a voi per aiutare la costruzione della Nuova Europa ».

E riguardo ai progetti che i Sei andavano a quel tempo elaborando e discutendo, Heath usò la seguente immagine: *« Essi dovrebbero contenere il principio dello sviluppo: dovrebbero dare alla pianta aria e luce, ma senza definire troppo meticolosamente a quale velocità essa dovrebbe crescere ».*

Il 17 aprile 1962, pochi giorni dopo questa presa di posizione britannica, i Ministri degli Esteri dei sei paesi della CEE si incontrarono a Parigi per discutere insieme i **tre aspetti** della controversia in materia d'unità politica, e cioè la **partecipazione britannica**, il **riferimento all'alleanza atlantica** e la **salvaguardia delle istituzioni già esistenti**. Su nessuno dei tre punti fu possibile realizzare un accordo ed i sei ministri si separarono senza pubblicare alcun comunicato e senza fissare alcuna data per un futuro incontro.

Un mese dopo, il 15 maggio 1962, il Presidente francese confermò le sue intenzioni sul futuro politico dell'Europa nel corso di una Conferenza stampa durante la quale disse fra l'altro:

« Già durante la guerra mondiale, proclamai che questa evoluzione era uno degli scopi essenziali della Francia. In questo ordine d'idee si è già fatto qualche cosa di positivo che si chiama la Comunità Economica Europea. Agli occhi della Francia, questa costruzione economica non basta ».

Dopo aver ribadito le **idee-forza** del progetto Fouchet, De Gaulle concluse:

« Ad esperienza fatta, noi vedremo entro tre anni cosa potremo fare per rafforzare i nostri legami. Ma, almeno, avremo cominciato a prendere l'abitudine di vivere ed agire insieme. Ecco ciò che la Francia ha proposto. Essa crede che ciò sia quanto di più pratico si possa fare ».

A partire da quel momento, iniziava una serie di incontri e di negoziati discreti a vari livelli tra la Francia di De Gaulle e

(11) Cfr. G. Vistro, *Prospettive di sviluppo della Comunità Economica Europea*, in *Aggiornamenti Sociali*, (novembre) 1964, pp. 673 ss., [rubr. 801].

la Germania federale, dove ancora campeggiava la figura del vecchio Cancelliere Adenauer (12).

Il 14 gennaio 1963, in una nuova conferenza stampa, il Presidente francese lasciò intendere chiaramente la sua volontà di rompere i negoziati con la Gran Bretagna.

Il 22 gennaio, veniva firmato a Parigi il trattato franco-tedesco ed il 29 cessavano, a causa del veto francese, le trattative con il Regno Unito.

Il 1963 iniziava male per l'Europa. Dopo tanti mesi di pazienti ricerche le fila del dialogo fra i Sei in vista dell'unità politica s'erano spezzate. Bisognava ricominciare da capo.

(continua)

Gianfranco Vistosi

(12) All'inizio di settembre del 1962, DE GAULLE rendeva ufficiali i suoi propositi di stabilire intese particolari con la Repubblica federale tedesca compiendo un viaggio trionfale in Germania, al termine del quale fu emesso un comunicato dove si leggeva fra l'altro il seguente proposito: « Saranno prese dai due governi disposizioni pratiche per rinserrare effettivamente i legami che già esistono in gran numero di settori ».