

# la CEE dopo Lussemburgo

Documento di lavoro C-1

2/66

15 febbraio 1966

Di fronte al compromesso faticosamente raggiunto il 29 gennaio a Lussemburgo alcuni ed autorevoli commentatori si sono chiesti: « Perché non a giugno? Se questo doveva essere il risultato, perché tanti mesi di crisi, perché la minaccia di totale paralisi e forse di dissoluzione della Comunità europea? ». La verità è che, se pure a posteriori è sempre possibile scorgere nello stesso inizio di una crisi politica le premesse per la sua soluzione, nel caso della crisi comunitaria, se si pensa alle scadenze ed agli avvenimenti dei mesi passati, i tempi, oltre che i modi della soluzione, sono di una razionalità impressionante.

105

Che fra De Gaulle e i Cinque ci fosse un totale disaccordo sulla funzione da attribuire alla Comunità europea e sui principi che devono presiedere all'integrazione del continente, era cosa nota assai prima del 30 giugno. Per anni si era andati avanti sorvolando sui grossi disaccordi di fondo e sull'onda dei successi economici. L'equivoco non si reggeva solo su una tacita intesa, ma anche su un particolare tipo di rapporti che si era creato all'interno della Comunità. Tutti sanno che il disaccordo riguardava, e riguarda, il problema della sovranazionalità; problema che trova la sua esplicitazione più chiara nel tipo di funzione e di poteri che si vuole attribuire alla Commissione esecutiva. Tuttavia gli ultimi due anni di attività della CEE hanno offerto lo spettacolo, assai singolare a prima vista, di una stretta intesa tra governo francese e Commissione CEE sul problema più importante sul tappeto: quello della politica agricola. La Commissione elaborava i suoi piani tenendo conto degli interessi comunitari in generale, ma finché questi coincidevano assai da vicino con quelli dell'economia francese, l'equivoco era solidamente garantito. La scadenza del primo gennaio 1966 si avvicinava pericolosamente, con essa il passaggio alla terza tappa e quindi al voto a maggioranza, ma la crisi, latente e compressa, non riusciva ad esplodere. Il punto di rottura si è trovato nel momento in cui la

Commissione ha portato a conseguenze comunitarie proprio la politica di maggiore interesse per l'economia francese, con le sue ormai famose proposte sul finanziamento del Fondo Agricolo (FEOGA), che comportavano l'attribuzione alla Comunità di risorse proprie e l'aumento dei poteri di controllo del Parlamento europeo.

La Commissione è stata assai criticata per aver provocato, si dice, inopportunamente, il colosso francese con proposte assolutamente inaccettabili. Posto che la crisi era nell'aria e che il problema riguardava solo il pretesto che l'avrebbe fatta scoppiare, noi riteniamo che la Commissione abbia agito saggiamente per diversi motivi.

Prima di tutto ha scelto essa stessa il terreno su cui battersi, obbligando la Francia ad uno scontro che metteva in pericolo il futuro della sua agricoltura. E questo è stato un elemento non secondario del successivo cedimento francese. In secondo luogo ha dimostrato che i 5, che pure erano tutt'altro che entusiasti delle tre proposte, non erano capaci di opporvisi e che tutta la retorica europeista degli anni passati li obbligava a sostenere un centro europeo dotato di sufficiente autonomia ed energia. Inoltre ha dimostrato di sapere usare della propria autonomia per risolvere problemi vitali di uno Stato, inquadrandoli in una visione comunitaria. Infine, esplosa il problema della sovranazionalità, si è imposta come la bandiera degli integrazionisti, riuscendo ad identificare il proprio futuro con quello stesso della Comunità. Tale corretta impostazione è stata accompagnata, è vero, da scarso coraggio e cedimenti successivi, di cui parleremo in seguito; in particolare si è trascurato completamente il contatto preventivo con le forze politiche e l'opinione pubblica, che avrebbe fornito alla Commissione una sorta di « legittimazione popolare ». Tuttavia, ci sembra, senza questo atto di forza iniziale, nessuno si sarebbe alla lunga opposto al disegno gollista.

Scoppiata la crisi, il governo francese ha messo in atto una ben dosata *escalation* che, dal rifiuto iniziale delle proposte sul FEOGA, ha progressivamente rimesso in discussione l'intera struttura della Comunità ed in particolare i poteri della Commissione ed il voto maggioritario. È difficile dire cosa De Gaulle si proponesse in concreto di ottenere. È un fatto, come è stato acutamente notato, che c'è un sensibile divario, in tutte le circostanze, fra le pesanti e perentorie richieste che il Generale avanza nelle sue conferenze stampa e ciò che i suoi ministri di fatto chiedono alle conferenze diplomatiche. Stando alle sue parole, in particolare alla conferenza stampa del 9 settembre, egli chiedeva:

1. - Immediata e completa soddisfazione per l'agricoltura francese, ben inteso senza finanziamenti autonomi;
2. - Riduzione della Commissione ad un organo tecnico di coordinamento tra i governi;
3. - Abolizione, anche in via di principio, della sovranazionalità con la conferma del voto unanime nelle votazioni al Consiglio.

30 GIUGNO - Si interrompono a Bruxelles le trattative sul finanziamento della politica agricola comune. La Francia accusa i suoi partners di non tenere fede agli impegni assunti.

1 LUGLIO - La Francia richiama il suo rappresentante presso le Comunità. I ponti non sono rotti, ma la CEE è bloccata.

26-27 LUGLIO - Primo consiglio dei ministri della CEE dopo l'apertura della crisi. La Francia non partecipa. I Cinque esaminano le nuove proposte della Commissione Hallstein sul finanziamento della politica agricola comune.

9 SETTEMBRE - Il generale De Gaulle, nel corso della sua conferenza stampa, espone i motivi politici della crisi e pone in particolare due problemi: il ruolo della Commissione e il problema del voto a maggioranza.

23 SETTEMBRE - Piano Spaak. Il ministro degli esteri belga propone una riunione a sei del Consiglio, senza la Commissione, per esaminare le richieste politiche della Francia.

FINE SETTEMBRE - Il dialogo riprende all'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York. Con l'occasione si incontrano Couve de Murville e Fanfani, presidente di turno del Consiglio.

25-28 OTTOBRE - Secondo consiglio dei ministri. I Cinque invitano formalmente la Francia ad una riunione straordinaria del Consiglio, senza la Commissione, conformemente al piano Spaak. Come prova di buona volontà si accordano sulle grandi linee del finanziamento della politica agricola.

INIZIO NOVEMBRE - La Francia risponde ai Cinque, ma oralmente e « bilateralmente ». Continuano i contatti. I Cinque tuttavia rifiutano il metodo delle trattative bilaterali, che rischia di dividerli.

29-30 NOVEMBRE - Terza riunione del Consiglio. I Cinque riaffermano la loro solidarietà e nominano Colombo, presidente di turno, loro portapara per le trattative con la Francia.

5 DICEMBRE - Primo turno delle elezioni presidenziali in Francia. De Gaulle subisce uno scacco in parte determinato dalla sua politica europea.

8 DICEMBRE - Incontro Colombo-Couve de Murville a Roma. Comincia la fase costruttiva.

19 DICEMBRE - Secondo turno delle elezioni francesi. De Gaulle viene rieletto, ma il suo prestigio è scosso.

20 DICEMBRE - I Cinque si riuniscono una quarta volta. Propongono di fissare la riunione a sei per il 13-14 gennaio.

23 DICEMBRE - La Francia accetta la riunione, proponendo di spostarla al 17-18 gennaio.

17-18 GENNAIO - Prima riunione a sei dopo la crisi. La Francia presenta proposte assai dure sia per quanto concerne il voto a maggioranza che i poteri della Commissione.

28-29 GENNAIO - Seconda riunione di Lussemburgo. Si perviene all'accordo. La Francia riprende il suo posto nella Comunità. Sulla Commissione l'accordo è assai lontano dalle richieste francesi. Sul voto a maggioranza ci si limita ad un impegno generico di tentare di raggiungere un voto unanime, lasciando la questione aperta in caso di insuccesso, e sancendo il disaccordo di fondo.

---

Non è dato sapere se e in quale misura egli fosse disposto al compromesso; le dichiarazioni successive, all'Assemblea nazionale francese, di Pompidou, Couve de Murville e Debré erano però, anche se assai violente, molto più vicine alla lettera dei Trattati. Ciò che nelle parole di De Gaulle era una trasformazione totale della Comunità, diventava, in bocca ai suoi ministri, una diversa interpretazione o una modifica di funzionamento. In ogni caso le divergenze erano assai più sfumate e la Francia continuava a parlare un linguaggio comunitario.

Vediamo ora quale è stata la linea d'azione dall'altro lato della barricata: la Commissione e i 5.

La prima, dopo la brillante partenza iniziale, si è chiusa in uno sconcertante mutismo, tranne alcune impennate dei commissari più esposti ed irrequieti. In luglio inoltre, con grave cedimento, ha riformulato le sue proposte in materia agricola, dando piena soddisfazione alle tesi francesi. Cedimento rimasto peraltro senza frutto, poiché la crisi era ormai esplosa ed investiva la Commissione in quanto tale. Il compromesso agricolo tra Hallstein e Mansholt da una parte e la Francia dall'altra, che aveva funzionato così a lungo e così bene, non era più possibile. La Commissione stava in sostanza scontando il suo isolamento, lo scarso contatto con le forze politiche e sociali e la troppo radicata abitudine a discutere in segreto ed in modo non formale con le amministrazioni nazionali. Il contrasto era ormai politico e solo chi avesse una base politica poteva dialogare con la Francia.

Questa era la funzione che spettava al fronte dei Cinque. Si è spesso detto che si è trattato di un fronte puramente negativo. La critica è in gran parte vera. Tuttavia resta il fatto che i Cinque erano, e restano, tutt'altro che concordi su alcuni contenuti particolari di politica comunitaria e che il loro attaccamento alla sovranazionalità non è omogeneo. Di fronte alla necessità di un comune denominatore capace anche di fornire una efficace base di resistenza, i Cinque si sono quindi arroccati sulla formula: « difendere il Trattato ». Si è assistito, all'inizio, ad una guida italo-olandese, e poi ad una spinta olandese e tedesca, con il Belgio sempre in funzione di mediatore verso la Francia.

Prima di esaminare l'accordo raggiunto, sarà bene valutare la condotta dei Cinque durante la crisi e ciò che hanno perso, o guadagnato, in termini di grande disegno politico. Bisogna innanzitutto dire che la linea « difendere il Trattato » è stata perseguita con sufficiente coerenza. I Cinque sono sempre riusciti a dare la sensazione di essere un fronte compatto. Anche le debolezze di Spaak sono state in effetti contenute nell'ambito di una politica concordata ed hanno assunto in definitiva un aspetto più che altro strumentale. Di notevole successo è stata inoltre la tattica, perseguita fino a Lussemburgo, di rifiutare tenacemente le trattative bilaterali, o comunque al di fuori dell'ambito comunitario. Infine non ci si è lasciati suggestionare dalle chimere

del « MEC a Cinque » o della « soluzione inglese » le quali, senza avere alcuna prospettiva concreta, rischiavano di introdurre ulteriori elementi di confusione in una situazione già abbastanza confusa.

A difesa della formula « difendere il Trattato » si dice che era l'unica che permettesse un fronte saldo e « legalitario » per opporsi ad un attacco massiccio come quello gollista. Ci sembra però che questo sia un modo per evitare la sostanza del problema. Che De Gaulle tenga assai poco conto delle formule istituzionali in cui agisce, è vero. Tuttavia è anche vero che tutti i problemi che egli pone, dalla riforma della NATO a quella della Comunità, hanno spesso una base concreta. L'arroccarsi sulla difesa della situazione di fatto, anche se presenta degli elementi positivi sul piano tattico, non è in sostanza che un modo per mascherare la mancanza di una valida alternativa politica e, alla lunga può, almeno in superficie, assumere un carattere conservatore. Nel caso specifico, che le Comunità non siano un modello di efficienza e di democraticità, è purtroppo esatto. Difenderle a spada tratta, senza proporre una riforma più avanzata da contrapporre a quella gollista, può essere più comodo nel breve periodo, ma è indubbiamente improduttivo come disegno politico a lunga scadenza.

Questa linea di condotta dei Cinque ha quindi avuto almeno due effetti negativi. Anzitutto ha identificato la frontiera più avanzata con la difesa dell'attuale assetto comunitario, impedendo, anche in prospettiva, una riforma più incisiva in senso democratico. Certo, una tale riforma, non si sarebbe potuta ottenerla oggi, ma il porne chiaramente l'esigenza avrebbe dato probabilmente maggior forza contrattuale e maggiore copertura politica. In sostanza, in assenza di un chiaro e organico disegno di evoluzione della Comunità, da contrapporre a quello gollista, non si potrà mai rispondere del tutto a coloro che sostengono che la difesa della Comunità è solo strumentale rispetto ad una politica di rilancio tedesca o di subordinazione agli Stati Uniti. In secondo luogo, e proprio a causa dell'atteggiamento formalistico dei Cinque, oltre che del cedimento della Commissione, il tema su cui la crisi si è aperta — e cioè il finanziamento della politica agricola — corre il rischio di essere risolto con piena soddisfazione della tesi francese.

### **Gli aspetti dell'accordo.**

Veniamo ora all'accordo di Lussemburgo, cercando di esaminare i problemi sul tappeto e la soluzione adottata.

Nelle pagine che seguono riportiamo il testo dei « dieci punti » presentati dal governo francese sui poteri della Commissione e i testi delle dichiarazioni congiunte adottate dal Consiglio sul problema dei poteri della Commissione e del voto a maggioranza. Dal confronto dei tre documenti risultano chiare le profonde modifiche, di carattere sia formale che sostanziale, subite dai dieci punti francesi rispetto ai « sette punti » effettivamente adottati.

1) La cooperazione del Consiglio e della Commissione costituisce l'elemento motore della Comunità. Questa cooperazione deve manifestarsi a tutti i livelli. Di conseguenza, prima di adottare definitivamente un proposito che presenta una particolare importanza per l'insieme degli stati, la Commissione deve consultare i governi, al livello più indicato. Tale consultazione non pregiudica il diritto di elaborazione delle proposte e di iniziativa che deriva alla Commissione dal Trattato. Essa obbligherebbe semplicemente la Commissione ad usarne a ragion veduta.

2) Deve essere stabilita la regola che, in nessun caso, la Commissione deve divulgare il tenore delle sue proposte all'Assemblea Parlamentare o all'opinione pubblica, prima che il Consiglio ne sia stato investito ufficialmente. A maggior ragione la Commissione non deve prendere l'iniziativa di pubblicare le sue proposte sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità.

3) a) La Commissione propone spesso al Consiglio delle decisioni che, invece di trattare a fondo i problemi in questione, si limitano a prevedere dei poteri per la Commissione stessa, senza precisare le misure che la Commissione intende effettivamente prendere, nel caso tali poteri le vengano accordati (proposta del 1963 relativa alla protezione commerciale; alcune proposte di politica commerciale).

b) In alcuni casi la Commissione può essere investita dal Consiglio delle competenze necessaria per l'esecuzione delle misure stabilite dal Consiglio. Tale trasferimento di competenze non può implicare che i compiti affidati alla Commissione siano sfuggiti al controllo del Consiglio. Non è dubbio che, in alcuni settori, come quello agricolo, il Consiglio può intervenire sull'esecuzione attraverso i suoi rappresentanti in seno ai Comitati di Gestione. Tuttavia bisogna rilevare che, lungi dal ritenersi soddisfatta da tale sistema, la Commissione cerca di sostituire ai Comitati di Gestione dei semplici comitati consultivi che non la limitino in alcun modo (caso del regolamento 19/65 relativo alle intese; proposta del 1965 relativa ai trasporti).

c) È necessario che i poteri d'esecuzione affidati alla Commissione siano esattamente definiti a non si lasci spazio a degli apprezzamenti discrezionali o ad una responsabilità autonoma. In caso contrario, l'equilibrio fondamentale dei poteri caratteristico della struttura istituzionale delle Comunità, e garanzia basilare del Trattato, non sarebbe più rispettato.

4) Il Trattato dispone che « le direttive vincolano gli stati membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, mentre lasciano alle autorità nazionali la competenza per la determinazione dei modi e dei mezzi per raggiungere tali fini ». Bisogna rilevare che, nella pratica, la Commissione propone assai spesso delle direttive che contengono in dettaglio le misure da applicare; la sola libertà lasciata agli stati è quella di determinare l'aspetto formale delle misure, e di adottare le diverse misure, di carattere interno, che si rendano necessarie. È evidente che una tale pratica costituisce un tentativo da parte della Commissione di trasferire gradatamente la competenza nelle materie oggetto di tali direttive dalle autorità nazionali a quelle comunitarie. Bisogna che tali procedimenti contrari alle regole siano abbandonati.

5) Nel 1959 il Consiglio ha votato le regole che dovevano presiedere, *in via provvisoria*, al riconoscimento delle missioni diplomatiche accreditate

(segue a pag. 112)

## L'ACCORDO SUI POTERI DELLA COMMISSIONE

Una stretta collaborazione tra Consiglio e Commissione è elemento essenziale per il funzionamento e lo sviluppo della Comunità.

Il Consiglio ritiene che, per migliorare ulteriormente ed intensificare tale collaborazione a tutti i livelli, sia opportuno applicare le seguenti modalità pratiche di collaborazione, da stabilirsi di comune accordo in base all'art. 162 del Trattato, senza che dette modalità intacchino le competenze e le attribuzioni delle due istituzioni.

1) È auspicabile che, prima di adottare una proposta di particolare rilevanza, la Commissione prenda gli opportuni contatti con i governi degli Stati membri per il tramite dei Rappresentanti permanenti, senza che questa procedura pregiudichi il diritto di iniziativa che la Commissione trae dal Trattato.

2) Le proposte e gli altri atti ufficiali che la Commissione invia al Consiglio e agli altri Stati membri potranno essere divulgati solo dopo che il Consiglio e gli Stati membri ne saranno stati investiti formalmente e dopo che i testi stessi risulteranno in loro possesso.

La Gazzetta Ufficiale dovrebbe essere così ordinata da fare apparire in modo distinto gli atti aventi forza obbligatoria. Le modalità secondo cui potranno uscire i testi soggetti a pubblicazione saranno fissate nell'ambito dei lavori in corso per la riorganizzazione della Gazzetta Ufficiale.

3) Le credenziali dei capi missione degli Stati terzi accreditati presso la Comunità saranno presentate al presidente del Consiglio e al presidente della Commissione, all'uopo riuniti.

4) Sugli interventi di rappresentanti di Stati terzi, presso il Consiglio o la Commissione, vi sarà informazione reciproca e in forma sollecita ed esauriente.

5) In sede d'applicazione dell'art. 162, il Consiglio e la Commissione procedono a consultazioni circa l'opportunità, le modalità e la natura dei collegamenti che la Commissione potrebbe istituire con organizzazioni internazionali ai sensi dell'art. 229 del Trattato.

6) La collaborazione tra il Consiglio e la Commissione nel campo dell'informazione della Comunità, oggetto della deliberazione del Consiglio del 4 settembre 1963, sarà rafforzata per modo che il programma del Servizio Stampa e Informazioni sarà definito congiuntamente, come congiuntamente ne sarà seguita l'attuazione secondo procedure che saranno precisate successivamente e che potrebbero includere la creazione di un apposito organismo.

7) Nell'ambito dei regolamenti finanziari relativi all'elaborazione e all'esecuzione dei bilanci delle Comunità, il Consiglio e la Commissione definiranno i mezzi idonei ad aumentare l'efficacia del controllo sull'impiego, nonché sulla ordinazione ed esecuzione delle spese delle Comunità.

## L'ACCORDO SUL VOTO DI MAGGIORANZA

1) Quando, nel caso di decisioni che possono essere prese a maggioranza, su proposta della Commissione, sono in gioco interessi molto importanti di uno Stato membro, i membri del Consiglio si adopereranno a tro-

(segue a pag. 113)

presso le Comunità (lettera del ministro Pella, presidente del Consiglio, al presidente della Commissione, in data 27 luglio 1959). Tali regole stabiliscono una competenza comune tra la Commissione e il Consiglio. In pratica le credenziali vengono presentate al presidente della Commissione, il quale ha istituito a tale proposito un cerimoniale ricalcato su quello in uso presso gli stati, mentre il Trattato prevede che solo il Consiglio detenga il diritto di rappresentare la Comunità verso i paesi terzi. Bisogna dunque porre fine alle attuali deviazioni e restaurare il Consiglio in tutte le sue prerogative.

6) Di conseguenza i passi intrapresi dai rappresentanti esteri presso la Commissione devono essere portati a conoscenza, entro il più breve termine, del Consiglio o del Rappresentante dello stato membro che ne detiene la presidenza.

7) Il Trattato regola in maniera sfumata, a seconda delle varie organizzazioni, la procedura secondo la quale la Comunità intrattiene rapporti con le altre organizzazioni internazionali. Tale situazione pare sia sfuggita alla Commissione, la quale dà l'aria di credere di disporre, in tale materia, di un potere discrezionale. Bisogna che sia il Consiglio a determinare, caso per caso, in funzione solo degli interessi della Comunità, la forma e la natura dei legami da stabilire.

8) I membri della Commissione devono attenersi, nelle loro dichiarazioni pubbliche, ad una prudente neutralità nei riguardi della politica seguita dai governi degli stati membri.

9) La politica dell'informazione non deve essere concepita e messa in opera dalla sola Commissione, ma dalla Commissione e dal Consiglio congiuntamente. Il Consiglio deve esercitare un controllo effettivo e non solo finanziario sull'attività del Servizio di Informazione delle Comunità.

10) Le modalità di controllo dell'impiego, dell'ordinazione e dell'esecuzione delle spese della Comunità devono essere riviste in modo da dare a tale controllo un'efficacia che, come è noto, non ha al momento attuale.



vare, in un ragionevole lasso di tempo, soluzioni che possano essere adottate da tutti i membri del Consiglio, nel rispetto dei loro reciproci interessi e di quelli della Comunità, conformemente all'art. 2 del Trattato.

2) Per quanto riguarda il paragrafo precedente, la delegazione francese ritiene che, quando si tratta di interessi molto importanti, la discussione debba essere proseguita fino al raggiungimento dell'accordo unanime.

3) Le sei delegazioni constatano che esiste una divergenza circa quanto dovrebbe essere fatto qualora la conciliazione non riuscisse completamente.

4) Le sei delegazioni ritengono tuttavia che tale divergenza non impedisca la ripresa, secondo la normale procedura, dei lavori della Comunità.

## Commento.

114 IL VOTO A MAGGIORANZA. È stato definito un falso problema, il che è, in parte, vero. A questo stadio di sviluppo della Comunità è assolutamente impensabile che il voto maggioritario su una questione « vitale », per adottare un termine francese, possa essere effettivamente usato. Ciò sarebbe possibile solo se il Parlamento Europeo avesse poteri uguali a quelli del Consiglio e se l'integrazione fosse spinta a tal punto da rendere assolutamente impossibile una defezione da parte di uno Stato. Ma allora, ci si può chiedere, perché la Francia ha tanto insistito, e perché i Cinque si sono opposti con tanta fermezza? Innanzitutto per una questione di principio: benché infatti a Lussemburgo si sia evitato di discutere i « massimi principi », è chiaro che la particolare soluzione che si sarebbe data al problema avrebbe costituito un precedente fondamentale per l'interpretazione del Trattato. Di qui il particolare accanimento con cui sono stati discussi gli aspetti formali del problema; cioè di che tipo dovesse essere l'accordo: se un protocollo, una dichiarazione congiunta, o addirittura una modifica formale del Trattato. Su questo punto i Cinque hanno resistito assai bene; se l'atto conclusivo avesse avuto un qualsiasi rilievo formale, il principio sarebbe stato compromesso.

Il testo dell'accordo fornisce inoltre una fedele fotografia della situazione comunitaria. I rapporti di forze sono ancora equilibrati, i principi non sono stati discussi e nel momento attuale l'unica procedura possibile è quella della massima collaborazione. Lo scontro diventerà però inevitabile quando il sistema della maggioranza sarà « concretamente » attuabile.

De Gaulle sa benissimo che il fronte dei Cinque non è unito su tutte le questioni che si presenteranno. Sa anzi che su alcuni problemi saranno altri paesi, in particolare la Germania, ad essere in minoranza. Però sa anche di essere isolato sui problemi che più gli interessano: cioè quelli che investono la struttura della Comunità e quelli che, come la politica commerciale, riguardano più da vicino la sua politica estera. Sono quindi le grandi questioni di politica estera che devono essere considerate « vitali » per il presidente francese. In particolare, l'unità della politica francese, militare, strategica ed economica, nei confronti degli Stati Uniti non deve essere compromessa. L'ottenere che la politica commerciale dovesse essere decisa all'unanimità era un modo per garantirsi dal pericolo che la Francia, e De Gaulle sa che questo momento potrebbe arrivare, si trovi vincolata ad una politica commerciale nei confronti degli USA contraria ai suoi disegni generali. E lo stesso discorso, sia pure in termini più sfumati, si può fare per il dialogo con i paesi dell'Est.

Infine lo stabilire la prassi intergovernativa nei rapporti interni

del Consiglio, avrebbe aperto le porte a quel disegno di Comunità politica confederale sempre caro a De Gaulle e che un rafforzamento delle istituzioni di Bruxelles rende piuttosto inattuale.

Con queste premesse si può forse dire che il compromesso raggiunto è migliore anche di quello proposto da Spaak alla prima riunione di Lussemburgo, che consisteva nel tentare di raggiungere l'unanimità attraverso tre letture consecutive del progetto, in quanto, sfumando il problema, e lasciandolo del tutto aperto, dà una migliore idea della sostanza politica del dissidio e non compromette i Cinque con un accordo formale.

I POTERI DELLA COMMISSIONE. C'è un altro aspetto del voto a maggioranza che premeva a De Gaulle. Couve de Murville ha rilevato come, con il passaggio alla terza tappa, le proposte della Commissione potessero essere « respinte solo all'unanimità ed adottate a maggioranza ». Ciò rendeva la Commissione arbitra della situazione. Non bastava quindi scalfire il principio maggioritario, bisognava colpire la Commissione.

Il raffronto tra i dieci punti a questo proposito presentati dal governo francese e i sette punti approvati è assai istruttivo.

I dieci punti francesi prevedevano:

a) L'obbligo per la Commissione di una stretta collaborazione con i governi. In sostanza, una subordinazione ai governi.

b) L'impossibilità di prendere posizioni pubbliche autonome.

c) Un severo controllo sul Servizio Informazioni.

d) Altre questioni di minore importanza, alcune con lo scopo di limitare la libertà di manovra della Commissione con i paesi terzi, altre al puro fine di umiliarla.

Il risultato è che:

a) « L'obbligo » di collaborazione con i « governi », è diventato un « invito » a studiare migliori forme di contatto con il « Consiglio ». In particolare l'invito a non pubblicare le proposte prima di averne « formalmente investito » il Consiglio, può impedire il gioco politico della Commissione nei confronti del Parlamento Europeo e delle forze politiche solo nella misura in cui la Commissione accetti essa stessa tale limitazione. Non si dimentichi che la Commissione può sempre modificare le proprie proposte finché il Consiglio non le ha votate. Essa potrebbe quindi sottoporle al Parlamento subito dopo che il Consiglio ne sia investito, adottando la prassi di accettare sistematicamente tutte quelle modifiche che il Parlamento voglia introdurre.

b) Il divieto di prese di posizione pubbliche è scomparso.

c) Il problema del servizio informazioni è stato formulato in modo assai meno drastico che nel testo francese.

d) Sulle questioni secondarie, rapporti coi paesi terzi, ambasciatori, controllo di bilancio, la Francia ha ottenuto soddisfazioni più che altro formali.

Ci si potrebbe addirittura chiedere come la Francia abbia potuto accettare uno smembramento così palese delle sue proposte, soprattutto se si pensa che queste erano state redatte sotto la forma di un *ukase* alla Commissione, mentre il testo definitivo è solo una base per ridiscutere con la Commissione l'intero problema.

La verità è che la posizione francese era ormai assai debole e, posta sul piano della semplice interpretazione del Trattato, non era più a lungo sostenibile.

116

LE QUESTIONI RIMASTE APERTE. Un ulteriore successo dei Cinque è stato quello di avere rifiutato una scadenza fissa per l'insediamento del nuovo esecutivo unificato. Dal momento che il problema fondamentale è chiaramente quello della struttura della nuova Commissione, il rimandare la morte della Commissione Hallstein al momento dell'accordo sui nomi dei nuovi commissari dà ai Cinque una notevole arma contrattuale. Se De Gaulle si intestardisce sui nomi, dovrà rassegnarsi ad avere a che fare con questa Commissione ancora per molto tempo.

La battaglia per la struttura dell'esecutivo comunitario sarà comunque il primo e più importante banco di prova per il significato del compromesso di Lussemburgo. Innanzitutto c'è la questione dei nomi. Il principio che pare largamente, anche se tacitamente, accettato è quello che ogni Stato nomini i « suoi » membri, senza incontrare opposizioni da parte degli altri. Questa formula, anche se è un passo indietro rispetto al Trattato che stabilisce la nomina « di comune accordo », ed espone la Comunità all'ipoteca di tre commissari francesi « allineati », garantisce almeno la conservazione delle personalità più interessanti della passata Commissione. Si potrà obiettare che accanirsi sui nomi è un indice di scarsa efficienza dell'organo. Al momento attuale tuttavia, umiliare Hallstein e Mansholt significherebbe umiliare lo stesso principio di sovranazionalità di cui essi sono diventati, in qualche modo, incarnazione.

Connessa con quella dei nomi, c'è poi la questione della presidenza. Come è noto, i commissari restano in carica quattro anni, ma il presidente e i vicepresidenti possono essere rinnovati ogni due, con facoltà, tuttavia, di riconferma. Allo stato attuale delle cose si tratta di scegliere tra una presidenza a rotazione, che permetterebbe di partire con Hallstein, ma avrebbe il grave svantaggio di rendere inevita-

bile, prima o poi, una presidenza francese, e una presidenza stabile, ma attribuita ad un uomo di compromesso, presumibilmente un belga o un italiano. Il vero problema riguarda la struttura della Commissione nel suo insieme.

Sulla questione del finanziamento della politica agricola dopo il cedimento della Commissione a luglio, si delinea per ora un abbandono delle proposte di risorse autonome e di rafforzamento del Parlamento europeo. Il meno che si può chiedere è che questo cedimento non sia definitivo.

GLI SVILUPPI FUTURI. La prima considerazione da fare è che la crisi ha trovato in effetti una soluzione dinamica. Non si sono quindi stabiliti rapporti di forza definitivi e l'errore più grave sarebbe quello di dimenticare che la vera battaglia politica comincia solo ora. Ciò che per ora si può considerare acquisito sono solo alcune linee tendenziali, il cui rafforzamento, o indebolimento, determinerà l'avvenire della Comunità.

117

1. - In primo luogo l'offensiva francese è stata fermata. De Gaulle ha subito alle elezioni presidenziali uno scacco a cui la politica europea è tutt'altro che estranea, gli agricoltori francesi hanno dimostrato di capire i termini del problema e i Cinque non si sono lasciati egemonizzare. Per il momento si può dire che la Francia abbia giocato con energia tutte le sue carte e non può scatenare un'altra offensiva aperta. La possibilità che il governo francese riesca ad uscire da questo vicolo cieco dipende però anche dai risultati della sua politica atlantica, dall'energia con cui i Cinque sapranno contrastarlo nelle piccole manovre di ogni giorno e dall'efficacia con cui l'opposizione francese saprà prepararsi alle elezioni legislative. Per quella data bisognerà probabilmente prepararsi ad un nuovo scontro frontale.

2. - La Commissione è uscita salva dalla crisi, ma la sua forza, se non il suo prestigio, sono momentaneamente indeboliti. Se saranno risolti positivamente i problemi di struttura, se la nuova Commissione saprà ritrovare il coraggio che così spesso è mancato, se saprà stabilire rapporti con le forze politiche e rafforzare quelli con il Parlamento europeo, potrà rimontare lo svantaggio. La cosa è però tutt'altro che sicura e, in questo caso, nulla sarà meno produttivo di una eccessiva prudenza.

3. - Si è visto che la Francia ha bisogno dei legami comunitari assai più di quanto De Gaulle sperasse. Tuttavia è anche stato accettato il principio della inevitabilità del compromesso. Il che, se spezza le punte più rigide dell'offensiva francese, limita anche la libertà di manovra dei Cinque.

4. - Infine i Cinque, come si è detto, hanno dimostrato di non sapere proporre una politica di riforma delle Comunità alternativa a

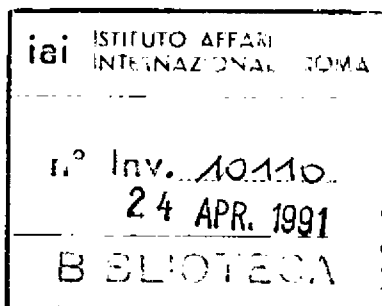
quella gollista. In particolare, si è visto che l'unico governo coerentemente e tenacemente europeo è quello olandese. Il governo italiano, si è trovato impegnato nelle sue crisi interne, incapace di avanzare proposte veramente nuove, e vittima dei molti equivoci che pesano sulla nostra classe politica. È estremamente difficile che l'Italia possa riacquistare prestigio in seno al Consiglio se non rinuncerà alla vocazione di mediatrice a tutti i costi e se certe incertezze, che riguardano soprattutto la difesa di alcuni nostri interessi corporativi, non verranno definitivamente chiarite.

Diverso è il discorso per la Germania, che è poi il vero cuore del problema. Tutto l'arco politico tedesco, nelle sue dichiarazioni, è stato assai coerente nella difesa del Trattato. Tuttavia pare che sia diventata una particolarità tutta germanica quella di credere che si possano seguire contemporaneamente due o tre politiche, magari in contraddizione tra di loro. E non si può d'altronde negare che l'atteggiamento rigido assunto da Schroeder a Lussemburgo era dettato in larga parte da motivi extracomunitari, come il risentimento per il blocco francese alla MLF e al comitato MacNamara, o dal timore di un riavvicinamento franco-sovietico. Mai come oggi la Germania si è trovata « al bivio » tra Europa e riunificazione nazionale.

È quindi chiaro che, in assenza di una forte Commissione a Bruxelles, difficilmente si potrà contare a lungo su un fronte a cinque unito e coerente.

r. p.

118



Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Autorizzazione n. 3180 del Tribunale di Bologna in data 24 gennaio 1966

Finito di stampare il 26 aprile 1966

presso l'Azzoguidi, Società Tipografica Editoriale, Via Emilia Ponente 421 b, Bologna, Italy