

LA GRAN BRETAGNA E L'EUROPA COMUNITARIA (1957-1963)

Lucio Valent

- ◆ *La politica inglese nei confronti dell'Europa almeno fino alla metà degli anni sessanta, venne sortemente influenzata dalle relazioni che Londra intratteneva con altri stati del mondo*
- ◆ *La nascita dell' EFTA e la revisione della politica estera inglese verso la CEE*
- ◆ *La volontà inglese era di abbandonare il tavolo delle trattative, al fine di non arrecare danno alla CEE e, con ciò, alla compattezza del mondo occidentale.*

1. Dalla nascita della CEE al primo veto gaullista

La nascita dell'Europa dell'Euro ha visto, una volta di più, non partecipare all'istituzione uno degli stati più prestigiosi: la Gran Bretagna. Senza dubbio gli Inglesi stessi hanno contribuito, almeno negli ultimi duecento anni, alla nascita e al radicamento della convinzione che la Gran Bretagna sia un'entità staccata dall'Europa, sottolineando tutte le differenze, sia economiche, sia politiche, sia geografiche che hanno caratterizzato il Regno Unito rispetto ai paesi continentali. In realtà tali differenze non hanno mai interrotto quei legami politici, economici, sociali e culturali che hanno sempre unito la Gran Bretagna al continente, e senza dubbio esse non avrebbero affatto impedito al Regno Unito di partecipare agli eventi storici europei con maggiore intensità di quanto non avvenne, se non si fossero legate ad altri fattori „esogeni" che spesso agirono anche contro la volontà inglese. Un esempio in tal senso ci viene dato dalle vicende riguardanti i difficili rapporti tra Gran Bretagna e Mercato Comune nei primi sette anni di vita di quest'ultimo: la loro complessità risiede nel fatto che esse non furono mai avulse da un contesto politico e internazionale più ampio, che anzi spesso ne condizionò il divenire. Gli stessi diplomatici impegnati in estenuanti negoziati, sia

Laureatosi (1995) in Storia Contemporanea presso l'Università Statale di Milano; attualmente collabora con il Centro per gli Studi di Politica Estera ed Opinione Pubblica dell'Università Statale di Milano.

Si è occupato delle relazioni tra Gran Bretagna e Mercato Comune Europeo tra gli anni '50 e '60 e del sistema difensivo dell'Europa Occidentale dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale.

in sede comunitaria, sia nelle più svariate sedi internazionali, si resero conto di quanto la „partita“ che stavano giocando potesse influenzare il futuro dell'Europa nei decenni a venire.

La politica inglese nei confronti dell'Europa, almeno fino alla metà degli anni Sessanta, venne fortemente influenzata dalle relazioni che Londra intratteneva con altre zone del mondo. Soprattutto negli anni seguenti la Seconda guerra mondiale, e in particolar modo nel biennio 1947-1948, il governo inglese cercò di escogitare eventuali soluzioni diplomatiche che potessero soddisfare la propria esigenza di collaborazione con il continente e tra esso e le colonie extraeuropee. L'allora Ministro degli Esteri Bevin riteneva che le proposte allora circolanti, in particolare da parte francese, volte a formare una federazione europea non potevano essere accettate dalla Gran Bretagna, sia per motivi storici che per ragioni economiche. Una possibilità di cooperazione con l'Europa, invece, venne individuata da Bevin nella creazione di una grande „Eurafrica“, cioè una struttura confederativa formata dalle colonie nazioni europee occidentali e dalle inglesi e francesi in Africa. Una simile struttura sarebbe stata capace di confrontarsi con efficacia con le due superpotenze, USA e URSS, e avrebbe potuto cambiare, se attuata, il destino del continente europeo. A Bevin, però, mancarono la forza politica e morale per far accettare al paese e ai colleghi un cambiamento di tali proporzioni, condannando di fatto il Regno Unito ad una stasi nel settore europeo durata alcuni anni (fino almeno al 1954, quando l'iniziativa di Anthony Eden, volta a risolvere con l'Unione Europea Occidentale il problema del riarmo tedesco ripropose la Gran Bretagna quale potenza attiva nel panorama europeo)¹.

E' rilevante notare che questo programma, momentaneamente abbandonato, venne poi ripreso dal governo Macmillan, con poche modifiche, che addirittura ne ampliarono il raggio d'azione. L'adozione di tale linea politica, che non fu immediata da parte del Primo Ministro e del suo *entourage*, si verificò a partire dall'ottobre del 1959, seppure in forma limitata e condizionata, e dalla fine del 1960 in tutta la sua interezza.

Durante buona parte degli anni cinquanta il Regno Unito (sotto i governi conservatori di Churchill ed Eden in carica tra il 1951 e il 1957) ebbe la tentazione di restare ai margini

dell'Europa, intervenendo solo nelle occasioni che parvero propizie ad influenzare gli eventi continentali secondo i desideri di Londra. Una prima occasione in tal senso ebbe degli esiti, per il Regno Unito, nel complesso abbastanza positivi. Londra si era rifiutata di partecipare alla Comunità Europea di Difesa (CED), proposta il 24 ottobre 1950 dal governo francese presieduto da Pleven², intuendo che una simile proposta avrebbe portato con sé, prima o poi, anche la richiesta di una maggiore integrazione politica fra le nazioni partecipanti all'esercito europeo integrato. Ciò avvenne puntualmente: il 10 marzo 1953 venne approvato dai governi europei lo statuto della Comunità politica europea. Questo primo tentativo di stampo fortemente europeista venne „silurato“ dall'Assemblea nazionale francese e dal suo voto contrario del 30 agosto 1954, dopo che per mesi il dibattito in Francia era stato acceso e violento³.

La Gran Bretagna si era sempre astenuta dall'attaccare direttamente il progetto della CED, la cui debolezza derivava, comunque, proprio dalla non-partecipazione inglese ad esso. La fine ingloriosa dell'esercito integrato europeo permise a Londra di presentare un proprio progetto alternativo, capace di soddisfare sia i tedeschi (la cui volontà di riarmo era nota e, in buona parte ritenuta, giustificata, nonché necessaria all'Europa), sia i francesi e tutti gli europei che ritenevano la presenza britannica in Europa elemento fondamentale per la sicurezza continentale. La subitanea nascita della UEO, avvenuta con la Conferenza tenutasi a Parigi tra il 28 settembre e il 3 ottobre 1954, costituì lo „zenit“ dell'influenza inglese in Europa⁴.

Nello stesso periodo la nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), sorta nel 1950 con la partecipazione dei sei paesi che poi crearono la CEE⁵, generò alcune preoccupazioni in Gran Bretagna paradossalmente proprio nei momenti in cui fu invitata a parteciparvi. L'idea di poter trasferire il controllo della propria industria pesante (che era stata da poco nazionalizzata) a una struttura sovranazionale che riuniva soggetti economici così differenti tra loro, dispiacque a Londra immediatamente, tanto più che si credeva fossero poche le chance di riuscita dell'esperimento. Al contrario, la nuova istituzione dimostrò subito una notevole vitalità.

Per i paesi partecipanti, la CECA assunse, pur con sfumature differenti da nazione a nazione, un preciso significato politico oltre che economico: essa voleva significare sia il definitivo seppellimento delle rivalità nazional-imperialistiche che avevano sconvolto il continente europeo nei secoli passati, sia il primo passo verso una rinnovata collaborazione tra aree.

Nonostante che le previsioni del governo di Londra fossero apparse in questo caso errate, quanto era avvenuto attorno alla vicenda CED aveva comunque rafforzato in Londra la convinzione di poter intervenire dall'esterno, ogni qual volta si fosse verificata una difficoltà di dialogo tra i partner europei, introducendo delle varianti sufficienti a trasformare qualsiasi progetto in qualche cosa di accettabile per le esigenze inglesi.

Un simile comportamento venne tenuto dal governo inglese anche in occasione della nascita della Comunità Economica Europea. Quando nel 1955 si tornò a parlare, tra le nazioni continentali, di dare vita a una organizzazione sovranazionale che avesse dei precisi scopi economici, agli occhi dei diplomatici e dei politici inglesi era ancora troppo fresco il ricordo dell'insuccesso della CED e il conseguente successo britannico della UEO. A Londra si era convinti che le possibilità che si potesse arrivare alla formazione di una struttura economica sovranazionale fossero limitate, e che gli sforzi degli europeisti come Monnet fossero destinati a cadere nel vuoto⁶. Perciò, i politici inglesi decisero di non partecipare attivamente al Comitato Spaak, istituito dai sei paesi europei della CECA quale organismo nel quale discutere la creazione del Mercato Unico, pur mandandovi un proprio osservatore, in attesa del procedere degli eventi. La ragione di un simile comportamento, che tutto sommato poteva apparire incoerente, risiedeva nell'idea che una troppo palese chiusura nei confronti della nascente organizzazione avrebbe impedito a Londra di potersi presentare, in un secondo momento, avvenuto il „collasso" dell'iniziativa, quale „deus ex machina", capace di risolvere la fase di stallo. In questo caso il governo inglese agì in contrasto con quanto consigliato dal Foreign

Office, il quale aveva maturato la ferma convinzione che, stavolta, lo spirito europeista fosse giunto al punto di permettere il raggiungimento dell'obiettivo che gli statisti e le opinioni pubbliche europee in gran parte desideravano. Il risultato del disinteresse fu che, dopo pochi giorni di scarsa collaborazione, i diplomatici britannici entro il Comitato Spaak avevano perso ogni capacità di influenzare gli eventi. Non solo: Londra si attirò il biasimo sia degli europeisti, sia degli Stati Uniti, desiderosi di vedere l'Europa rafforzata e capace di fronteggiare, così, le sfide che il blocco sovietico o i partiti comunisti occidentali potevano lanciare in qualsiasi momento alla democrazia. Tra l'ottobre del 1955 (quando nacque il comitato Spaak) al marzo del 1957 (quando vennero firmati i Trattati di Rona che istituivano la CEE), Londra cercò di far convergere, in modo indolore, il nascente Mercato Comune dei Sei entro una Free Trade Area formata dai diciassette paesi costituenti l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE). La speranza inglese era quella di convincere i Sei a inserire la CEE entro una zona di libero scambio di assai ampia portata. In questo modo, però, Londra si attirò i sospetti di tutti i politici europei: infatti l'insistenza con la quale si cercava di impedire lo sviluppo di quelle sovrastrutture di controllo fondamentali per la nascita di un'Europa unita pareva dimostrare una certa mancanza di volontà nel permettere lo sviluppo autonomo sia economico che politico del continente⁷. Questo mentre per molti europeisti, primo fra tutti Monnet, la CEE, oltre che per scopi economici, doveva servire anche per consentire la riconciliazione franco-tedesca e per impedire che la Germania Ovest potesse abbandonare, attirata dalle proposte sovietiche di riunificazione, il campo occidentale per quello orientale⁸.

I mesi successivi alla crisi di Suez dell'ottobre 1956 videro il nuovo governo presieduto da Harold Macmillan preoccuparsi soprattutto di ripristinare i buoni rapporti con gli Stati Uniti, che erano stati colpiti dallo sconsiderato atto di politica tardo-imperiale compiuto dal ministero Eden, lasciando che i

rapporti con i Sei continuassero lungo i binari stabiliti. Con questo Macmillan, in modo cosciente, instaurò una scala di valori che venne subito ravvisata anche dai politici continentali: la Gran Bretagna si preoccupava soprattutto della propria „special relationship" con gli USA, lasciando in secondo piano il rapporto con l'Europa. A posteriori potremmo essere indotti a pensare che il periodo successivo alla crisi egiziana avrebbe potuto essere il momento migliore per Londra di rivedere la propria politica estera, soprattutto quella con l'Europa. Allora, però, i rapporti con il continente continuavano a costituire per il Regno Unito solo una parte (seppur importante) di una vasta rete di relazioni, che erano mantenute con le più svariate aree del mondo e che non potevano essere trascurate. In questo modo il tempo passò e una cattiva impressione venne lasciata: quella di una nazione che riteneva prioritari i rapporti con gli stati al di là dell'Atlantico⁹. Consapevoli dell'estrema importanza per il proprio paese di continuare a mantenere stretti e profondi legami con i paesi europei e le loro economie, ma incapace, nel contempo, di accettare la partecipazione immediata alla CEE che ancora era possibile (nonostante il parere favorevole di alcuni diplomatici, quali l'ambasciatore a Parigi Gladwyn Jebb¹⁰), la Gran Bretagna si mantenne fedele all'ipotesi di creare una grande Free Trade Area (FTA), che avrebbe dovuto fagocitare la stessa CEE, disinnescandone tutti gli elementi protezionistici¹¹.

Un ulteriore elemento di debolezza del Regno Unito era rappresentato dall'atteggiamento tenuto proprio dall'alleato dal quale ci si aspettava maggiore appoggio: gli Stati Uniti. Il favore espresso da Washington verso la Comunità Economica fu, da allora in poi, sempre un elemento contrario all'azione diplomatica inglese, non foss'altro perché Londra non poté minacciare eventuali ritorsioni nei confronti della CEE, poiché non vi avrebbe partecipato l'alleato più importante per l'Europa, quello d'oltre oceano. Per gli USA un blocco europeo occidentale forte rappresentava una garanzia nella lotta contro l'URSS, sia dal punto di vista economico-politico, sia dal punto di vista militare¹².

Per finire, la volontà statunitense, espressa fin da allora, di non concedere al Regno Unito la possibilità di utilizzare le conoscenze nucleari quale „chiave" per accedere alla Comunità (come proposto in più di un'occasione dalla Francia) indebolì ulteriormente le posizioni negoziali del governo inglese. Da tempo i deboli gabinetti francesi insistevano con Londra perché fossero loro fornite le tecnologie per poter arrivare alla costruzione della bomba atomica, in cambio di una maggiore disponibilità ad accettare le esigenze inglesi entro il nascente Mercato Comune¹³. I mesi seguenti videro i governi francesi pre-gaullisti arrivare addirittura a proporre la creazione di una forza nucleare europea, a patto che la Gran Bretagna avesse fornito le conoscenze tecnologiche necessarie alla Francia. Lo stesso De Gaulle negli anni seguenti vide nel deterrente nucleare una discriminante fondamentale per la costruzione di una Comunità politica europea, al punto da subordinare gli interessi economici francesi alla soluzione del problema. Secondo alcuni diplomatici, vi furono dei politici inglesi che cercarono di convincere i propri colleghi della necessità di accettare le richieste di Parigi, operando un cambiamento radicale di politica estera, abbandonando l'eccessivo appiattimento sulle posizioni statunitensi e avvicinandosi di più all'Europa; ma non vennero ascoltati¹⁴.

L'atteggiamento poco costruttivo tenuto da Londra nei confronti dei primi passi compiuti dai Sei paesi che stavano per costituire la CEE costò assai caro al Regno Unito, poiché si trovò poi costretto a dover fronteggiare una struttura che, nel frattempo, aveva conquistato forza e capacità contrattuale.

Tra l'altro, Londra, già durante gli incontri in sede OECE, si trovò inaspettatamente isolata non solo verso la Francia, ma anche rispetto alla Germania occidentale. Gli incontri avuti nel dicembre del 1957 con il ministro degli esteri tedesco Von Brentano, avevano convinto Macmillan che i tedeschi non volessero fino in fondo la nascita della Comunità Economica, temendone l'eccessivo protezionismo¹⁵. In realtà, pur apprezzando il ruolo svolto dall'Inghilterra nella difesa dell'Europa, Bonn

riteneva necessario completare il riavvicinamento al nemico di secoli, la Francia, al punto da essere facilmente disposta a sacrificare le esigenze anglosassoni sull'altare dell'unità franco-tedesca ed europea. Questo atteggiamento si impose durante tutta la vicenda da noi qui analizzata e fu aggravata dall'incomunicabilità esistente tra Macmillan e il Cancelliere tedesco Adenauer, che si ripercosse sulle relazioni anglo-tedesche fino alla fine della „vita politica" dei due uomini di stato. L'analisi delle tappe di questo percorso ci costringerebbe lungo strade che, per ragioni di spazio, non possiamo percorrere. È giusto, però, osservare come, già nel novembre 1959, all'indomani del viaggio di Macmillan a Mosca, durante il quale il Primo Ministro britannico aveva cercato di trovare una soluzione con Krusciov per il problema tedesco, i rapporti tra lo stesso Macmillan e Adenauer fossero completamente rovinati. Il timore del Cancelliere tedesco riguardo una presunta arrendevolezza del governo inglese di fronte alle richieste sovietiche e la paura che Londra cercasse di distruggere la CEE, e con essa il rapporto istituitosi tra Francia e Germania Ovest, fu percepito dai diplomatici inglesi originali e testimonia come la Germania fosse un alleato „perduto per Londra soprattutto in vista del negoziato con la Comunità¹⁶.

Non è possibile, nel relativamente limitato spazio di un saggio, dare conto di tutte le varie fasi che caratterizzarono le discussioni entro il comitato Maudling, istituito nell'autunno del 1957 dai paesi OECE a livello inter-governativo per discutere della possibilità di creare una FTA nella quale inserire la CEE. Nel complesso possiamo osservare come tra Francia e Gran Bretagna si erano già oramai delineate tutte quelle differenze di ordine pratico e politico che avrebbero contraddistinto i negoziati riguardanti la partecipazione inglese alla Comunità, che presero il via nella seconda metà del 1961. La legislazione sociale, i prodotti agricoli e le loro sovvenzioni, procedure per il controllo d'origine dei prodotti, l'importazione dei prodotti dal Commonwealth: già tra la fine del 1957 e l'inizio del 1958 le discussioni anglo-francesi vertevano animatamente su simili questioni, forse

assai differenti tra loro, ma, spesso, unite da un'unica logica di fondo¹⁷. Infatti, i Sei, e i francesi in particolare, non deflettevano dalla convinzione secondo la quale, con la nascita della CEE, si era costituita un'entità nuova, la quale necessitava di un trattamento differenziato. Al contrario, per gli Inglesi e per le altre nazioni dell'OECE si doveva creare una struttura economica articolata che permettesse di stomare il pericolo di una discriminazione daziaria tra le nazioni occidentali.

Una possibile novità parve poter essere fornita dalla salita al potere nel maggio del 1958 di De Gaulle, che, in più di un'occasione, aveva tuonato contro la Comunità Economica Europea. Fin da subito il governo inglese credette di doversi avvicinare al nuovo uomo forte di Parigi con la massima benevolenza e simpatia, „[...]... in order to make General de Gaulle feel that we and the Americans accept him as a friend and ally and to prevent him from embarking at once on policies which may be distasteful for us¹⁸. La speranza di poter trarre vantaggio dal cambio di potere verificatosi all'Eliseo venne subito disattesa, poiché, al contrario di quanto temuto dagli europeisti, il generale si dimostrò poco disposto a rinunciare ai vantaggi offerti alla Francia dalla Comunità Europea, sia in termini di protezione del mercato interno europeo, sia in termini di spinta alla concorrenza entro il mercato¹⁹. Inoltre, anche con De Gaulle, la Francia continuò a mantenere buoni rapporti con la Germania Ovest, in linea con le convinzioni gaulliste della necessità di seppellire in modo definitivo le antiche inimicizie. Fin da subito si instaurò tra De Gaulle e il Cancelliere tedesco Adenauer una „complicità" politica che nessuno, all'inizio avrebbe mai potuto ipotizzare²⁰.

Questa complicità, al contrario, non si consolidò mai tra Macmillan e De Gaulle. Fin dal loro primo incontro, avvenuto il 29 giugno 1958, entrambi gli uomini politici mostrarono di sostenere due parti differenti e forse non conciliabili a breve termine. La volontà gaullista di preservare i vantaggi ottenuti con la nascita della CEE, di riformare la NATO al fine di contare maggiormente entro l'Alleanza, il desiderio di continuare nella creazione del proprio arsenale nucleare (che poteva

comportare la richiesta a Londra di informazioni riservate, o la speranza di formare un deterrente europeo autonomo); erano questi discorsi che non potevano di sicuro essere accolti con favore dall'uomo politico inglese²¹.

Al fallimento del Comitato Maudling (le cui discussioni sulla possibile FTA generarono continui litigi e nessun passo avanti²²) seguirono colloqui diplomatici e politici bilaterali, formali e informali altrettanto negativi. Troppo spesso, anzi, i tentativi di accedere a un dialogo bilaterale, per esempio con la Germania Ovest, furono considerati quali chiare prove della doppiezza britannica e della volontà inglese di dividere il fronte comunitario. Preoccupato per la piega che avevano preso gli eventi, Macmillan ritenne che fosse giunto il momento di cambiare linea politica, di compiere una scelta definitiva, di abbandonare la tattica attendista fino ad allora seguita e di cercare di „forzare" la mano dei politici continentali. Nel giugno 1958 egli scriveva: „I think sometimes our difficulties with our friends abroad result from our natural good manners and reticence. We are apt not to press our points too strongly in the early stages of a negotiation, and then when a crisis arises and we have to take a definite position we are accused of perfidy. I feel we ought to make it quite clear to our European friends that if Little Europe is formed without a parallel development of a Free Trade Area we shall have to reconsider the whole of our political and economic attitude towards Europe. I doubt if we could remain in NATO. We should certainly put on highly protective tariffs to counteract what Little Europe was doing to us. In other words, we should not allow ourselves to be destroyed little by little. We would fight back with every weapon in our armoury. We would take our troops out of Europe. We would withdraw from NATO. We would adopt a policy of isolationism. We would surround ourselves with rockets and we would say to the Germans, the French and all the rest of them: „Look after yourselves with your own forces. Look after yourselves when the Russians overrun your countries. I would be inclined to make this position quite clear both to De Gaulle and to Adenauer, so that they may be under no illusion"²³.

Comportandosi in questo modo, i politici inglesi non riuscirono affatto a forzare la mano ai loro colleghi, secondo le speranze iniziali, ma

riuscirono solo a peggiorare i rapporti e il dialogo con i Sei. Il cambiamento di politica compiuto in quel periodo dal governo inglese non poteva ottenere risultati proprio perché, nonostante qualche nuvola passeggera, il rapporto franco-tedesco si stava consolidando sempre più²⁴.

Concludendo, possiamo affermare che, oltre ai motivi che si sarebbero evidenziati negli anni seguenti con maggiore chiarezza, le ragioni del sostanziale insuccesso inglese vanno cercate nel fatto che molte forze economiche, in vari paesi della Comunità, non erano affatto disponibili a entrare in una FTA dalle caratteristiche assai imprecise. Si sarebbe dovuto sottoscrivere un accordo che, se da un lato poteva dare qualche beneficio ad alcuni paesi sottoscrittori, dall'altro non assicurava quei vantaggi forniti dalle politiche economiche e dalle tariffe doganali comunitarie. Inoltre, il rischio paventato da tutti gli Europeisti era che l'ipotesi di creare un'Area di Libero Scambio potesse trovare un considerevole appoggio presso quelle forze economiche non interessate al Mercato Comune, le quali avrebbero preferito un'organizzazione meno stringente nelle sue strutture²⁵. Non fu un caso che, proprio nel gennaio del 1959, Monnet incontrasse Erhard, ministro dell'economia tedesco e forte propugnatore delle proposte inglesi entro la Comunità. L'uomo politico francese ricordò al collega tedesco i vantaggi che derivavano per tutte le nazioni europee dalla partecipazione alla CEE, nonché la necessità di evitare di prendere decisioni che potevano soddisfare la Gran Bretagna, ma che potevano mettere in pericolo sia le istituzioni e la compattezza europee, sia il processo di riavvicinamento franco-tedesco²⁶.

Londra avrebbe potuto tranquillizzare i fautori dell'unione dell'Europa, proponendo la creazione di una struttura uguale alla CEE, ma più ampia nel numero di stati partecipanti, come le era stato richiesto in vario modo dalla Commissione CEE. Oppure avrebbe potuto cercare di dar vita ad un'istituzione dotata di pochissimi poteri e che non potesse mettersi in competizione con la Comunità Europea. Né l'una né l'altra ipotesi furono prese in considerazione da Londra²⁷. La quale, anzi, commise un altro imperdonabile errore: sottovalutò la coesione raggiunta dai paesi europei durante le

vicente della formazione del Mercato Comune e sopravvalutò, nello stesso tempo, il proprio potere contrattuale. Se vi fu una mancanza di chiarezza presso i Sei, i quali, alla fine del 1958, erano di sicuro in ritardo nella completa definizione della politica economica comunitaria, similmente poca chiarezza si evidenziò nella posizione della diplomazia inglese. Essa in quel momento era

ancora troppo oscillante tra l'iniziale desiderio di trovare un accordo con la CEE e il seguente massimalismo liberista che si situava fuori dalla realtà del momento; tra la volontà di piegare ad ogni costo l'avversario e la necessità di trovare un accordo entro una data fittizia²⁸, che era stata determinata senza ragione²⁹.

2. La nascita dell'EFTA e la revisione della politica estera inglese verso la CEE

Ben presto, resisi conto dell'errore commesso, gli uomini di governo britannici decisero di abbandonare il loro atteggiamento di scontro frontale con la CEE. Sensibile alle richieste avanzate da alcuni stati europei che, come Londra, si erano trovati esclusi dal nuovo Mercato Comune, il Regno Unito si impegnò nella costruzione di una Zona Europea di Libero Scambio, che, in prospettiva, avrebbe potuto presentarsi quale efficace interlocutore negli auspici futuri incontri tra le delegazioni delle due organizzazioni³⁰. La speranza dei politici e degli ambienti economici ed industriali britannici che la nascita dell'EFTA potesse essere accettata con gioia negli ambienti europei venne frustrata dalle reazioni riscontrate³¹. Per molti l'EFTA parve „una carta giocata in faccia alla Francia" più che uno strumento di riavvicinamento del continente, anche perché all'inizio la volontà britannica fu di cercare di far confluire il Mercato Comune entro l'EFTA, sostituendo le regole di questa con quelle della struttura guidata dalla Gran Bretagna. Per la verità bisogna notare che la nuova organizzazione, considerata dagli europeisti come null'altro che la riproposizione del vecchio disegno anglosassone di formare una FTA, aveva uno spessore totalmente diverso. Infatti, se alla vecchia FTA propugnata nel 1958 da Londra dovevano partecipare diciassette paesi, compresi gli USA, la Grecia e la Turchia, alla nuova struttura avrebbero partecipato solamente i Sei paesi della CEE e i Sette dell'EFTA, cioè solo paesi che potevano essere considerati europei al 100%. Certamente vi avrebbero partecipato alcuni stati poco omogenei economicamente rispetto al resto dei

partecipanti, ma questo secondo Londra sarebbe stato un sacrificio da compiersi per ricompattare il mondo occidentale, sia nel settore economico ma soprattutto in quello politico. L'obiezione francese (e degli USA) verteva sulla constatazione che difficilmente il blocco occidentale sarebbe stato rafforzato dalla presenza entro la nuova struttura di nazioni come l'Austria o la Finlandia che dovevano mantenere, per decisione internazionale, una posizione di stretta neutralità. Questa loro condizione avrebbe rappresentato un impaccio all'azione complessiva della struttura che si voleva creare. Comunque, vale la pena di sottolineare nuovamente come l'atteggiamento inglese nei confronti della CEE e dell'Europa continentale, alla fine del 1959, fosse più „rilassato", maggiormente disponibile al dialogo, affatto lontano dalla volontà di tenere divisa l'Europa al fine di dominarla, come molti vollero credere in quel periodo³². Questo nel momento in cui i francesi, nello stesso lasso di tempo, lavorando per rendere la Comunità più compatta, avevano inferto un duro colpo alle speranze, sia inglesi sia della Commissione Hallstein, di poter far riavvicinare in tempi brevi le due organizzazioni economiche³³.

Un atteggiamento altrettanto costruttivo è ravvisabile anche nel memorandum preparato dallo stesso Macmillan tra gli ultimi giorni di dicembre del 1960 e i primi giorni di gennaio del 1961. Questo documento rappresenta una tappa fondamentale nel processo di revisione della politica estera inglese, poiché in esso troviamo espresse le opinioni e le linee di condotta che guidarono le relazioni inglesi con l'Europa nei successivi due anni e mezzo di

governo. In esso, soprattutto, si mostra in tutta la sua intelligenza la capacità di visione a largo raggio di cui era dotato Macmillan, la sua capacità sincretica di legare i differenti problemi di fronte ai quali si trovava la Gran Bretagna e la sua volontà di cercare una via che permettesse il pieno coordinamento degli sforzi diplomatici anglosassoni. Seppur dopo un lungo processo di revisione, il Primo Ministro inglese era arrivato a comprendere quali difficoltà esistevano per rafforzare il Commonwealth, ma ancora sperava che l'avvicinamento all'Europa potesse servire quale mezzo per accelerare e compattare il processo in atto. Inoltre ben vedeva come i rapporti con gli USA fossero divenuti a dir poco ambigui, poiché il potente alleato alternava momenti nei quali trattava Londra come un parigrado ad altri nei quali mostrava di vedere nella Gran Bretagna un paese uguale agli altri in Europa. La soluzione proposta da Macmillan per uscire da questa situazione era l'interdipendenza tra le nazioni occidentali, di cui egli si faceva convinto fautore. Era giunto il momento di accettare tutti i rischi insiti nella ricerca di una soluzione globale dell'insieme di fattori pendenti, al fine di evitare che la Gran Bretagna potesse continuare a essere esclusa dagli sviluppi che si stavano verificando in Europa, cosa che con il passare del tempo avrebbe portato all'isolazionismo rispetto al mondo continentale. A sorpresa, si potrebbe pensare, Macmillan si mostrava, nel suo memorandum, fervente sostenitore del governo De Gaulle, ritenendolo strumento necessario per la compattezza non solo della Francia, ma dell'Europa intera, e quindi della CEE. Con

3. I progetti politici gaullisti

In più di un'occasione, e fin dagli esordi quale Presidente francese, De Gaulle affermò ai propri interlocutori anglosassoni di non essere un grande estimatore della Comunità Economica Europea. Avendola trovata in casa, egli si era apprestato a sfruttarla a favore della Francia, cercando, nel contempo, di limitare i danni che l'eccesso di sovranazionalismo avrebbe potuto arrecare sia alla propria nazione, sia agli altri

questo, il passo verso il continente era compiuto quasi completamente. All'interno del memorandum, però, vi erano anche due errori di valutazione che portarono il Regno Unito a perdere la battaglia intrapresa. Il primo fu la volontà di mantenere una qualche forma di collaborazione con gli USA, ritenendo che, attraverso un'opera di convinzione, fosse possibile forzare la Francia a accettare qualcosa di più che una semplice alleanza di stampo anti-sovietico. Il secondo fu la convinzione che il timore per il rafforzamento eccessivo della Germania avrebbe condotto la Francia, sul lungo periodo, a rivedere almeno in parte la sua politica europea, riorientandola verso Londra, quale garante per l'equilibrio in Europa. Al di là di tutto, comunque, ciò che ci preme sottolineare in questa sede è che in questo documento, che si deve considerare di capitale importanza nella definizione della politica estera inglese verso l'Europa, Macmillan fornisce l'impressione di una totale sincerità nel ritenere che la Gran Bretagna dovesse, abbandonando il suo atteggiamento ostile, entrare nella CEE così come essa si configurava in quel momento. In questo modo sarebbe stato possibile per Londra, nella visione di Macmillan, fungere da perno di un'alleanza tra l'Europa e le vecchie aree coloniali, rappresentate dalla Comunità francese, istituita da Parigi, e dal Commonwealth, nato su iniziativa britannica. Se poi, fosse stato possibile far confluire nel Mercato Unico anche i paesi partecipanti all'EFTA, allora sarebbe nato un grande soggetto economico che, in un secondo tempo, si sarebbe potuto dotare di una forte organizzazione politica³⁴.

stati. Inoltre il Mercato Comune, secondo il Generale, avrebbe dovuto configurarsi quale primo passo verso la creazione di una confederazione politica europea (la sua „Europa Carolingia"), che, disponendo di una struttura militare autonoma, doveva crearsi uno spazio autonomo, cioè svincolato dalle pressioni americane, nel mondo internazionale³⁵. Il ragione di questa posizione, De Gaulle espresse

in molte occasioni la speranza che la Gran Bretagna potesse ridefinire la propria posizione politica internazionale, abbandonando le strette relazioni con gli USA, per avvicinarsi definitivamente all'Europa³⁶. Per De Gaulle l'appoggio e la presenza inglesi, entro una struttura confederale europea, sarebbero stati di fondamentale importanza per potersi avvicinare alla Germania, legandola a sé, senza correre il rischio di trovarsi „schiacciati" dal rinascite colosso tedesco³⁷. Se la CEE costituiva il primo passo per il definitivo superamento della secolare inimicizia franco-tedesca, il secondo doveva essere una qualche forma di unione politica, nella quale il ruolo inglese avrebbe dovuto essere quello di contrappeso della forza tedesca. Abbiamo potuto già notare come i politici inglesi, pur avendo le richieste e i timori francesi, non furono capaci di usarli a proprio vantaggio, correndo verso lo scontro frontale con i Sei, in modo particolare nei primi due anni di vita della CEE, quando, al contrario, vi erano forse maggiori spazi di manovra.

Un simile comportamento dameggiò Londra anche quando, nel maggio del 1958, Parigi „sondò il terreno" per la formazione di un'alleanza politica europea, grazie alla quale una volta determinato il ruolo politico della Gran Bretagna si sarebbe giunti alla soluzione anche dei problemi economici³⁸. In sostanza, la proposta francese, pur con le necessarie correzioni, avvenute soprattutto nei momenti in cui gli interessi transalpini venivano sottoposti ad attacchi in altri settori, venne mantenuta aperta fino alla prima metà del 1962, come è stato correttamente notato dall'Olivi³⁹. De Gaulle, infatti, non pensò mai, neppure nei momenti di maggiore rabbia causata dall'atteggiamento inglese, di privarsi dell'apporto che poteva fornire la Gran Bretagna, della forza politica e economica di cui essa era in possesso. Vi era una sola condizione che, agli occhi del presidente francese, era fondamentale perché Londra potesse dirsi davvero nazione europea: l'abbandono del rapporto privilegiato che essa aveva con gli USA. Il legame con il Commonwealth, infatti, veniva considerato un elemento, tutto sommato, superabile, se non addirittura positivo, se solo il Regno Unito avesse dato l'impressione di essere disponibile ad

abbandonare la propria stretta alleanza con Washington. Ma in Macmillan la forza della tradizione poté più del sano pragmatismo di cui era imbevuto. Anche nel suo ricordato memorandum, infatti, egli riconfermò l'importanza dello stretto rapporto che doveva continuare a legare la Gran Bretagna agli USA, seppur inserito all'interno di una politica estera rivisitata; questo lo costrinse a perdere forse la più grossa occasione per entrare nella CEE con dieci anni di anticipo.

Nonostante le proposte gaulliste del 1959, a causa dell'abitudine di trattare gli eventi europei con scarsa elasticità diplomatica di fondo, il Regno Unito continuava ad oscillare tra due differenti posizioni. Da un lato cercava di negare il lato politico della vicenda-CEE, sperando di affrontarla solo da un punto di vista economico. D'altro canto, proprio perché il problema europeo aveva, con evidenza, non solo un lato economico, ma anche uno politico, si trovò costretto a cercare, nella pratica, durante i primi due anni di negoziato, di piegare la resistenza dell'Europa continentale e della Francia attraverso un'attività diplomatica sia entro il Comitato Maudling, sia nella OECE, che, utilizzando mezzi economici, avrebbe voluto risolvere anche le ragioni politiche. Successivamente, l'FTA prima e l'EFTA dopo, che avrebbero dovuto avere funzioni solo economiche, venivano in questo modo a essere caricate di un significato politico che travalicava il loro valore commerciale e, in tutta sincerità, anche le loro intrinseche possibilità. Di fronte alle lamentele inglesi, volte a mostrare quanto pericolosa fosse la CEE per la compattezza dell'ovest, la Francia rispose, con la sua prima proposta politica, aumentando la posta in gioco, con la prospettiva di un accordo politico e militare che Londra non era in quel momento, disposta a concedere. La difficoltà di operare una scelta drastica in tempi brevi, però, condannò il Regno Unito a veder fallire la propria azione e se stesso all'isolamento, cosa che avrebbe enfatizzato la Special Relationship con gli USA, con grave pregiudizio per gli eventi futuri.

Questa mancanza di chiarezza diplomatica, unita al desiderio tutto sommato

comprensibile, ma irrealistico, di vincere la battaglia su tutti i fronti, causò l'impossibilità di ottenere un risultato positivo in almeno uno degli ambiti interessati. La diplomazia francese si avvide, come era logico, degli scopi di Londra e già nel settembre del 1959 mostrò di aver ritirato la propria proposta di un triumvirato politico per gli affari europei⁴⁰. Per finire, al contrario del Regno Unito, la Francia si trovava in una posizione di relativa forza, poiché poteva utilizzare la CEE, e gli accordi economici da essa garantiti, come una merce di scambio per le proprie necessità politiche. La ricerca di una posizione di forza sia in Europa sia nel mondo poteva essere favorita da questo elemento che la diplomazia gaullista si era „trovative in casa“.

Per De Gaulle la Gran Bretagna avrebbe avuto una funzione basilare nella costruzione dell'Europa quale terza forza solo nel momento in cui essa fosse stata capace di abbandonare quella special relationship con gli USA che la rendeva più potenza atlantica che non continentale. Anche per questi motivi i negoziati iniziati nella seconda metà del 1961 e proseguiti fino al gennaio 1963 per la partecipazione inglese alla CEE⁴¹ non possono e non devono essere visti come semplice scontro negoziale tra delegazioni in Bruxelles, bensì come un continuo processo di confronto teorico, politico, militare e geostrategico (a causa del già accennato problema degli arsenali nucleari che travagliò a lungo il rapporto tra le nazioni europee e gli USA).

Continuando a ritenere la Gran Bretagna un „puntello“ fondamentale per la propria „Europa Carolingia“ e sperando che, dopo gli insegnamenti del primo fallimento, la diplomazia inglese sarebbe stata in grado di agire con tempestività, De Gaulle rilanciò nel marzo-aprile 1960 la sua „offensiva di pace“, con maggiore forza e con una maggiore finezza. Durante colloqui con Macmillan, il generale lanciò al Primo Ministro l'idea di partecipare direttamente alla CEE, posto che da Londra vi fosse stata la volontà di fornire alla Francia informazioni nel settore nucleare⁴². Ancora una volta l'offerta francese venne rifiutata, poiché la Gran Bretagna riteneva di non poter

abbandonare i legami con tutti gli alleati. All'inizio del 1961, De Gaulle ripresentò nuovamente l'offerta fatta in passato, sperando che ora la Gran Bretagna fosse pronta per partecipare alla CEE. Anche in questa occasione, l'offerta comprendeva il mantenimento dei rapporti preferenziali che Londra aveva con il Commonwealth, così come anche questa volta la condizione essenziale era che il Regno Unito abbandonasse la stretta amicizia con gli USA⁴³. Durante i colloqui del gennaio 1961 gli effetti del cambiamento di linea politica abbozzato da Macmillan nel proprio memorandum divennero evidenti. Sia De Gaulle che il suo ministro degli esteri Couve de Murville ebbero la netta impressione, accolta con grande soddisfazione, che la Gran Bretagna stesse facendo passi avanti nel suo percorso di avvicinamento all'Europa.

Forse, fu anche per questo motivo che si arrivò a una certa accelerazione nella definizione del progetto gaullista volto alla creazione di un'Europa politica. Discussioni, proposte, opinioni, interventi di varia natura avevano avuto inizio già nel 1958, sempre in conseguenza di iniziative politiche formali o informali della diplomazia francese. Tra la fine del 1960 e i primi due mesi del 1961, comunque, le pressioni di Parigi per l'apertura di un dialogo serio ed approfondito si fecero sempre più insistenti, tanto che, durante la Conferenza dei Capi di Stato dei Sei tenutasi il 10 febbraio 1961, a causa dei contrasti sorti tra Francia da una parte e i paesi del Benelux dall'altra, venne deciso di costituire una commissione apposita, guidata da Christian Fouchet, con il compito di studiare quali fossero le migliori soluzioni da adottare sul cammino dell'unione⁴⁴.

Durante i lavori della commissione furono soprattutto Belgio e Paesi Bassi (che, nei secoli, si erano abituati alla protezione esterna proveniente dai paesi anglosassoni di cui erano stati così a lungo alleati, e a vedere nelle mosse politiche dei vicini europei - Francia e Germania - dei costanti pericoli per la loro indipendenza⁴⁵) mostrarono un marcata volontà di contrastare il desiderio francese di ottenere il trasferimento

alla futura Unione Politica di funzioni specifiche di politica internazionale. Il rischio era di essere fagocitati in organismi troppo grandi, nei quali, anche a causa del riavvicinamento franco-tedesco, le loro voci sarebbero state sovrastate da quelle di alleati troppo potenti⁴⁶. Per questo motivo la presenza inglese entro la nuova Unione Europea e, quindi, entro la CEE, risultava essere fondamentale per i paesi del Benelux: avrebbe significato disporre di un sicuro alleato, nel caso la pressione franco-tedesca si fosse fatta troppo elevata. I colloqui nella Commissione proseguirono in questo modo finché, durante la riunione dei Capi di Governo tenuta a Bonn il 18 luglio 1961, venne presentata, da parte francese, una dichiarazione che riprendeva in buona parte le proposte francesi dei mesi precedenti. Le delegazioni belga e olandese dettero il loro assenso soprattutto perché esso dava l'impressione di lasciare aperta la porta per la partecipazione di Londra all'Unione Politica nel momento in cui il Regno Unito fosse entrato nella CEE. Di lì a pochi giorni Macmillan stesso, con il suo discorso alla Camera dei Comuni, avanzava la richiesta inglese di accessione al Mercato Comune.

Tale domanda, come è logico, funzionò da detonatore per una serie di polemiche e di scontri aspri, all'interno delle istituzioni comunitarie e anche nella Commissione Fouchet. La Francia, per nulla soddisfatta, percepì subito il pericolo che, una volta entrata nella CEE, la Gran Bretagna potesse cercare di influenzare la nuova Unione Europea, portandola ad assomigliare sempre più a un vassallo degli USA. Per questo motivo, il 19 ottobre del 1961, De Gaulle presentò un nuovo progetto di Unione politica che, salvo rare eccezioni, venne accolto con ostilità a causa della netta preminenza, nei processi decisionali, che fu data ai capi di stato o di governo, a scapito delle strutture comunitarie⁴⁷. In realtà il ruolo di Londra in questi eventi fu, in base ai documenti fino ad oggi disponibili, dei più corretti, poiché essa sapeva che un fallimento dei negoziati per l'Unione politica avrebbe arrecato danno non solo all'Europa, che si

sarebbe trovata forse più divisa di prima, ma anche alla Gran Bretagna stessa, che sarebbe stata additata come la causa di tale fallimento, in quanto istigatrice della fronda del Benelux⁴⁸.

Il 18 gennaio 1962, quattro giorni dopo la firma degli accordi riguardanti la politica agricola comunitaria⁴⁹, il governo francese presentò un nuovo progetto di trattato d'Unione politica, ancor più contrastante con quanto desiderato presso le cancellerie europee. De Gaulle, del resto, quasi del tutto liberatosi dalle preoccupazioni algerine e temendo che le attività diplomatiche inglesi potessero raggiungere lo scopo di mettere in difficoltà la Francia, decise che fosse giunto il momento di porre gli alleati di fronte a una decisione definitiva: o veniva accettata la soluzione francese all'Unione Europea, altrimenti non vi sarebbe stata alcuna Unione politica. Risultava fondamentale far compiere al negoziato passi adeguati e tempestivi che permettessero alla Francia di porsi su posizioni di forza nei confronti delle altre nazioni proprio nel momento in cui la Gran Bretagna stava trattando la propria partecipazione alla Comunità Economica Europea: il problema doveva essere risolto prima che Londra fosse entrata a pieno titolo nel Mercato Comune⁵⁰. Il dialogo, tra successivi irrigidimenti e ammorbidimenti, proseguì fino all'aprile del 1962, quando, all'indomani di una pubblica presa di posizione inglese nella quale si riconfermava la convinzione che l'Unione Politica dovesse restare collegata in via diretta con gli Stati Uniti, De Gaulle si convinse che il Regno Unito non era affatto pronto a compiere il riorientamento verso il Continente che Parigi poneva come condizione necessaria per consentire a Londra l'entrata nella CEE⁵¹. Fu solo il caso che consentì alla Francia di evitare di doversi esporre in prima persona nell'affondamento della Commissione Fouchet. Belgio e Olanda, facendosi scudo con la volontà inglese di partecipare all'Europa, inasprirono le loro posizioni all'interno della Commissione⁵². Vista l'impossibilità di ottenere le condizioni necessarie per la formazione di un'Unione Politica veramente europea, il Presidente francese decise di troncargli ogni dialogo: la

conferenza stampa del 15 maggio 1962 fu l'evento formale che sancì quanto era già evidente a livello informale.

Da questo momento De Gaulle mostrò di considerare meno auspicabile la partecipazione inglese anche alla CEE. Per lui, in effetti, il problema non era tanto far partecipare o non far partecipare Londra alla CEE, ma capire se questo significasse l'abbandono dei rapporti privilegiati con Washington. Le continue intromissioni (che fossero dirette o indirette qui poco importa) degli americani nel dialogo tra Londra e il Continente convinsero il presidente francese del fatto che il Regno Unito non aveva la forza di operare il distacco da lui tanto auspicato. In questo modo, il momento in cui De Gaulle decise di mettere la Gran Bretagna „con le spalle al muro" costringendola a decidere, e di preparare la strada al proprio veto, va posto, per lo meno, alla metà di maggio del 1962, così come interpretato dagli stessi diplomatici inglesi⁵³.

La decisione presa dal presidente americano Kennedy di lanciare, nel luglio del 1962, il Grand Design (un vasto e articolato progetto volto a soddisfare le esigenze europee e statunitensi di collaborazione economico-politico-militare) non aiutò affatto il governo Macmillan. L'idea statunitense si fondava sulla possibilità di creare una più stretta cooperazione atlantica, cioè una partnership che doveva essere basata sull'eguaglianza e la parità delle due parti del mondo occidentale⁵⁴. Una simile proposta, avanzata a tre mesi dalla fine del dialogo per l'Unione politica europea dispiacque sia alla Francia, che alla Germania, per l'insistenza con cui Washington pose la partecipazione della Gran Bretagna alla CEE quale prerequisito alla rimovata cooperazione europeo-statunitense, tant'è vero che, preoccupato per la propria credibilità, lo stesso Macmillan protestò vivamente con il governo americano, chiedendo nel contempo ai propri collaboratori di cercare di fermare il governo statunitense⁵⁵.

Nel suo incontro con Macmillan del 2-3 giugno 1962, comunque, il presidente francese si mostrò assai meno disponibile nei confronti delle necessità della Gran Bretagna. Pose con

una severità che non aveva mai mostrato in precedenza tutte le innegabili difficoltà che si ponevano tra il Regno Unito e la CEE; e tra queste, per esempio, venne incluso anche il Commonwealth, verso il quale, fino a qualche tempo prima, aveva mostrato una certa disponibilità. Per De Gaulle, inoltre, qualora i paesi dell'EFTA fossero confluiti nella CEE, il Mercato Comune sarebbe stato modificato completamente, al punto da costituire una nuova Area di Libero Scambio più atlantica che non europea⁵⁶. Più di una registrazione di colloqui diplomatici tende a fornire sicure prove che la decisione gaullista di escludere la Gran Bretagna dalle strutture economiche continentali era già stata presa a metà del 1962, e che, quindi, i sette mesi trascorsi tra il giugno del 1962 e il gennaio 1963 furono un periodo di stallo, trascorso in attesa dell'occasione buona per interrompere i negoziati che si stavano tenendo a Bruxelles⁵⁷.

Quest'occasione venne fornita a De Gaulle dalla decisione anglo-statunitense di sottoscrivere un accordo militare che prevedeva la cessione di missili americani sublanciati Polaris al Regno Unito, al posto degli Skybolt aviolanciati, previsti dall'accordo Macmillan-Eisenhower del 1960, la cui costruzione era stata cancellata. Kennedy, durante l'incontro con il Primo Ministro inglese avvenuto a Nassau, nel dicembre del 1962, cercò in ogni modo di convincere il proprio interlocutore dell'opportunità di rinunciare in via definitiva al programma nucleare nazionale, temendo sia per i negoziati di Bruxelles, sia per le possibili richieste da parte francese. Il timore che anche Parigi volesse missili con testate nucleari e che questo portasse Bonn ad avanzare un'analogo richiesta era palpabile (e da molto tempo) all'interno dell'amministrazione statunitense. Alla fine, il Presidente americano fu costretto ad accettare le richieste inglesi, motivate dal fatto che, in caso di partecipazione inglese alla CEE, Londra si sarebbe trovata in una posizione di inferiorità nei confronti della Francia, qualora questa fosse stata capace di costruire da sola un proprio arsenale nucleare. Unica concessione, ma assai significativa, fatta da Macmillan alle richieste americane, fu la decisione di porre la

futura forza nucleare britannica sotto il controllo NATO, fatta salva la libertà di riguadagnare piena sovranità della stessa in caso si fosse verificato uno stato di crisi nel quale gli interessi nazionali fossero in pericolo⁵⁸.

Kennedy volle estendere l'offerta anche al governo francese. Conoscendo il pensiero gaullista, però, ben sappiamo che il generale non avrebbe mai accettato una simile proposta, che faceva del principio della „dual key" la legge fondamentale della gestione dell'arsenale nucleare NATO. De Gaulle si stava preparando a pronunciare il proprio veto all'entrata del Regno Unito nella CEE e lo stava facendo con la sua solita sagacia e con un'immutata capacità di stupire. A partire dal settembre 1962, infatti, aveva avuto inizio il processo di preparazione dell'accordo bilaterale franco-tedesco che avrebbe visto la luce il 22 giugno 1963⁵⁹ e che avrebbe permesso alla Francia non solo di accordarsi definitivamente con la Germania, ma anche di „coprirsi le spalle" in caso di aspre reazioni europee alla rottura dei negoziati di Bruxelles. La determinazione inglese di acquisire i Polaris non aveva costituito per il presidente francese una sorpresa: primo perché gli era stata annunciata da Macmillan, e poi perché comprendeva che per il Primo Ministro inglese si trattava di una questione di sopravvivenza politica⁶⁰. Possiamo anzi ritenere che tale decisione venisse accolta con soddisfazione, poiché, sicuro dell'amicizia di Adenauer, De Gaulle aveva trovato una buona ragione per affondare l'adesione britannica al Mercato Unico⁶¹.

La conferenza stampa del generale, tenutasi il 14 gennaio 1963, durante la quale venne espresso il veto francese non servì ad altro che a rendere ufficiale un fatto che era ben chiaro agli occhi dei protagonisti, ma soprattutto del più importante di essi, già dall'aprile dell'anno prima. Le ragioni presentate dal Presidente francese durante il suo colloquio con i giornalisti furono, prima di tutto, di carattere economico, ma fu subito evidente che le osservazioni di carattere politico avevano assai maggiore importanza. Con il rimaneggiamento dell'Europa economica che veniva prospettato

da Londra, si sarebbe giunti allo stravolgimento sia economico che politico del continente, che non poteva essere accettato da Parigi, nel momento in cui pareva ancora possibile giungere alla nascita di quella „Europa Carolingia" che stava in cima ai pensieri del Generale⁶².

Dopo un serrato dibattito interno, i rappresentanti del Regno Unito decisero, nei giorni successivi al veto gaullista, di continuare nei negoziati, almeno a medio termine, nella speranza di capovolgere la situazione a proprio vantaggio, costringendo i francesi ad abbandonare il tavolo a sette. In questo caso, sia i cinque paesi della CEE sia personaggi in vista del movimento europeista pensavano che, si sarebbe fatto convergere su Parigi e non su Londra il biasimo europeo per la fine del negoziato⁶³. Lo stesso Primo Ministro inglese, infatti, capiva che il fallimento del negoziato avrebbe colpito in modo particolare il suo governo, e cercò, quindi, di mantenere un „basso profilo" nei colloqui che continuavano a tenersi a Bruxelles. Nonostante la volontà inglese di continuare a trattare, però, gli spazi di manovra si erano definitivamente chiusi. Adenauer aveva già compiuto la propria scelta, cosicché anche la possibilità che una Commissione a sette potesse verificare quali iniziative fossero possibili per risolvere la frattura verificatasi si rivelò ben presto non percorribile. Senza contare che a Londra era percepito chiaramente il rischio a cui andava incontro la CEE nel caso in cui la strategia francese di portare „in lungo" le trattative avesse successo. Se la speranza di Parigi era che il tempo contribuisse a stemperare la rabbia dei partner europei, vi era anche il pericolo che i partner europei della Francia cercassero di forzare la mano a Parigi, con il conseguente rischio che il Mercato Comune potesse disgregarsi. In queste condizioni, ai diplomatici inglesi accettare il dato di fatto parve essere la soluzione migliore, anche in vista di una possibile e futura ripresa del dialogo. Il 29 gennaio 1963 con un discorso assai composto Heath rese nota la volontà inglese di abbandonare il tavolo delle trattative, al fine di non arrecare danno alla CEE e, con ciò, alla compattezza del mondo occidentale⁶⁴.

¹J. KENT, *Bevin's Imperialism and the Idea of Euro-Africa, 1945/49*, in *British Foreign Policy 1945/1956*, edited by M. Dockrill & J. W. Young, Macmillan, London, 1989, pp. 47/76.

D. DILKS, *Britain and Europe, 1948/1950: the Prime Minister, the Foreign Secretary and the Cabinet*, in R. POIDEVIN (a cura di), *Histoire de debuts de la construction Europeenne (Mars 1948/Mai 1950)*, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 391/418.

²E. FURSDON, *The European Defence Community: a history*, Macmillan, Londra, 1979.

D. PREDA, *Storia di una speranza. La Battaglia per la CED e la Federazione Europea*, Jaca Book, Milano, 1990.

In un momento politico assai particolare per la Quarta Repubblica, scossa da una delle sue periodiche crisi, Pleven cercò, lanciando il progetto di creare un esercito europeo comune, di evitare che le forze armate tedesche fossero riorganizzate entro l'Alleanza Atlantica.

³M. COUVE DE MURVILLE, *Une politique étrangère, 1958/1969*, Plon, Paris, 1972, pp. 291/292. Sia il futuro Ministro degli Esteri francese, sia il suo referente politico principale, il Generale De Gaulle, ritenevano che la CED fosse una caricatura d'Europa federata, nata e foraggiata dagli USA e dalla Gran Bretagna al fine di indebolire e non di rafforzare il continente europeo, attraverso l'approfondimento della separazione tra i due blocchi politici che vi si fronteggiavano. L'azione della Francia avrebbe, al contrario, dovuto superare, quella divisione in Europa attraverso la creazione di un'Europa confederale, la quale sarebbe riuscita laddove quella sovranazionale aveva fallito.

⁴A. CANNATA, *La Gran Bretagna e la nascita della UEO (1954)*, in *'Storia delle Relazioni Internazionali'*, 1990, n°1. Per la prima volta dalla fine della Guerra dei Cento Anni, Londra si impegnava a mantenere una presenza continua e massiccia di truppe sul continente europeo, con tutto ciò che ne derivava sotto il profilo politico.

⁵[Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda, Lussemburgo].

⁶J. W. YOUNG, „*The parting of the ways*“?; *Britain, the Messina Conference and the Spack Committee, June-December 1955*, in *British Foreign Policy 1945/1956*, cit., p. 200.

⁷M. CAMPS, *Britain and the European Community (1955/1963)*, Oxford, University Press, Londra, 1964, pp. 97/100.

⁸J. MONNET, *Memoires*, Fayard, Paris, 1976, p. 497. „La lourde menace du schisme allemand s'eloignant, et c'est pour ainsi dire tout entière que l'opinion d'un pays trop longtemps incertain venait de se décider en faveur du lien occidental. La réconciliation franco-allemande était scellée dans toutes ses parties“.

⁹C. J. BARTLETT, *British foreign policy in the twentieth century*, Macmillan, London, 1989, pp. 88/94. Nonostante ciò, un elemento di profonda contraddizione era dato dal fatto che Londra, scegliendo la Special Relationship, non accontentava in tutto gli USA. Questi, che pure desideravano buoni rapporti con il Regno Unito, non pensavano affatto che l'alleanza tra Washington e Londra potesse essere sostitutiva, per la Gran Bretagna e per l'economia delle relazioni nel blocco occidentale, della partecipazione inglese alla CEE.

¹⁰PUBLIC RECORD OFFICE (d'ora in avanti P.R.O.), PREM 11-1844. Lettera di Jebb a Selwyn Lloyd (Ministro degli Esteri), 28 Aprile 1957.

¹¹P.R.O., PREM 11-1841. Minuta di Zulueta a Macmillan, 29 maggio 1957/Minuta di Macmillan a Zulueta, 3 giugno 1957/Lettera di Steel (Ambasciatore inglese a Bonn) a Lloyd, 22 luglio 1957.

¹²M. CAMPS, *Britain and the European Community*, cit., pp. 194/195.

T. SMITH, *Perspectives américaines sur la coopération politique européenne*, in *Les Relations Communauté Européenne État-Unis*, a cura di J. Bourrinet, Economica, Paris, 1987, pp. 446/447.

¹³P.R.O., FO 371-130645 1051/44. Minuta di Selwyn Lloyd per il Foreign Office, 29 ottobre 1957. Per i francesi, l'arsenale nucleare nazionale avrebbe avuto un significato solo nel momento in cui esso fosse stato gestito in modo autonomo da ogni singola nazione. Questo tipo di impostazione impediva a Londra di utilizzare la chiave nucleare per poter convincere i francesi a cedere posizioni entro la CEE, poiché Londra aveva promesso agli Stati Uniti di non fornire ad alcuno informazioni che potessero comportare una proliferazione nucleare.

¹⁴P.R.O., PREM 11-2696. Minuta di Julian Amery per il Primo Ministro Macmillan, 3 dicembre 1958.

¹⁵P.R.O., PREM 11-1853. Registrazione dell'incontro tra Macmillan e Von Brentano-Hallstein, 4-5 dicembre 1957. Brentano si dimostrò incoraggiante nei confronti della Gran Bretagna, dicendosi sicuro che in tempi brevissimi il dialogo intrapreso in sede OECE avrebbe avuto esiti positivi in base alle esigenze inglesi.

¹⁶P.R.O., PREM 11-2714. Visita di Adenauer in Gran Bretagna: Registrazioni degli incontri tra Macmillan e Adenauer, 17/19 novembre 1959. Discussioni del 17 e del 19 novembre. Tra le relazioni riguardanti gli incontri tra i due uomini politici, questa è quella forse più completa, per gli argomenti trattati e per il clima instauratosi.

¹⁷P.R.O., PREM 11-2341. Registrazione della conversazione dell'incontro tra Lloyd e Von Herwarth (ambasciatore tedesco a Londra), 18 febbraio 1958. L'eccessiva determinazione di Londra nel voler difendere a tutti i costi la propria posizione impediva a Bonn di svolgere la parte della nazione mediatrice, che Brentano, in fin dei conti, aveva auspicato.

negli incontro del dicembre del 1957, e che fosse capace di sanare la frattura creata in Europa con la nascita della CEE e la perdita di importanza dell'OECE.

¹⁸P.R.O., FO 371-137268 1051/19. Lettera di Rambold a Millar (Foreign Office), 2 giugno 1958.

¹⁹C. DE GAULLE, *Memorie della Speranza*, vol. 1°, Rizzoli, Milano, 1971, p. 122 „Si tratta della competizione internazionale [europea], che è leva su cui sollevare il mondo delle nostre imprese, costringendole alla produttività, portandole a concentrarsi, trascinandole ad affrontare la concorrenza con quanto si produce all'estero, di qui la mia decisione di stare al gioco del Mercato Comune, che tuttora è soltanto sulla carta, di accettare l'abolizione delle dogane all'interno dei Sei, di liberalizzare largamente il nostro commercio mondiale". [In questo caso, De Gaulle, ovviamente, preferì tacere a riguardo delle opportunità fornite dal mercato protetto messo a disposizione dalla Comunità Europea].

²⁰M. COUVE DE MURVILLE, *Une politique étrangère*, cit., p. 36. „[...] il (Adenauer) était instinctivement porté vers la France".

²¹P.R.O., PREM 11-2326. Registrazione dell'incontro tra Macmillan e De Gaulle, 29-30 giugno 1958.

²²Come dimostrava il caso del cosiddetto „Rapporto Ockrent", che, formulato entro la Commissione Maudling, pareva favorire un approccio al problema agricolo più aderente alle esigenze comunitarie che non a quelle inglesi.

²³P.R.O., PREM 11-2315. Lettera di Macmillan al Chancellor of Exchequer, 24 giugno 1958.

²⁴A. Londra ci si aspettava un sostegno significativo da parte del Belgio, dei Paesi Bassi e di quegli elementi fortemente liberisti, come il ministro dell'economia Erhard, presenti nel governo tedesco. Le speranze al riguardo si dimostrarono senza alcun fondamento.

²⁵G. H. SOUTOU, *Les relations franco-allemands de 1955 a 1963*, in *Storia delle Relazioni Internazionali*, vol. 8, 1992/1-2, pp. 219/221. La volontà tedesca di addivenire alla formazione di una struttura europea di libero scambio rivolta all'Atlantico si era espressa sia prima della firma dei Trattati di Roma, sia dopo, come già notato.

²⁶J. MONNET, *Memoires*, cit., pp. 527/529.

²⁷F. DE LA SERRE, *Le Grande Bretagne et le Communauté Européenne*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1987.

²⁸[Questa data era il 1 gennaio 1959, coincidente con la data prevista per l'attuazione delle riduzioni tariffarie tra i paesi comunitari, previste nei trattati di Roma].

²⁹M. CAMPS, *Britain and the European Community*, cit., p. 166/172.

³⁰P.R.O., FO 371-153915 1052/3. Conversazione tra Ornsby-Gore e Chauvel, 12 gennaio 1960. Come disse Ornsby-Gore al proprio interlocutore „We had two problems to face. One was short terms and related to the need to prevent action which would cause damage to our economics in the immediate future and so widen the division between the Six and the Seven. The second problem was to devise some machinery which would lead to an association between the six and the seven and we expected that the process of arriving at a solution might take some time".

³¹P.R.O., PREM 11-2985. Considerazioni scaturite dal Meeting dello Steering Committee del 30 settembre 1959. Nota per il Primo Ministro.

³²P.R.O., PREM 11-2985. Minuta di Macmillan per il Foreign Office, 20 ottobre 1959. In questa minuta, Macmillan mostra di aver capito che per la Gran Bretagna non si poneva più la questione di „sciogliere" la CEE entro una struttura più ampia, bensì di trovare il modo migliore per evitare che i danni economici conseguenti alla nascita di un mercato protetto fossero troppo elevati per la Gran Bretagna. Macmillan aveva capito che sia per la Francia che per la Germania occidentale la Comunità rappresentava un fattore sia economico sia politico importantissimo, a cui entrambe le nazioni non potevano rinunciare. Per questo non vi erano altra via da percorrere se non quella del paziente dialogo, in vista di una possibile partecipazione alla CEE stessa.

³³M. CAMPS, *Britain and the European Community*, cit., p. 204. Nel novembre del 1959 si addivenne ad un'accelerazione nell'abbassamento delle tariffe doganali tra i paesi della Comunità, secondo quanto approvato all'atto della firma dei Trattati di Roma: in questo modo si rafforzavano i legami tra i Sei, mettendo ulteriore strada tra la CEE e i paesi OECE. Si trattò di una delle tante fughe in avanti di cui la diplomazia francese si era mostrata maestra, al fine di porsi in una posizione di forza nei confronti dei contendenti d'oltremontagna. Spesso la diplomazia inglese fu costretta a mostrare il fianco e a subire le dure conseguenze di queste azioni senza essere capace di controbilanciarne gli effetti.

³⁴P.R.O., PREM 11-3325. Memorandum del Primo Ministro, 29 dicembre 1960/3 gennaio 1961.

³⁵Per questo concetto, espresso più e più volte da De Gaulle sia nei suoi discorsi, sia nei suoi scritti, vedi:

C. DE GAULLE, *Memorie della Speranza*, vol. 1°, Rizzoli, Milano, 1971;

J. LACOUTURE, *De Gaulle*, Editions du Seuil, Paris, 1986.

³⁶P.R.O., FO 371-137270 1051/47. Jebb a Foreign Office, Record of Conversation between Secretary of State and President De Gaulle, 17 dicembre 1958.

³⁷P.R.O., FO 371-137273 1051/81. Jebb al Segretario di Stato, 16 dicembre 1958. In effetti Jebb fu uno dei pochi a comprendere quale fosse l'offerta di De Gaulle che rimase aperta almeno fino al 1962: la possibilità di un accordo politico tra Londra e Parigi che permettesse a quest'ultima di avvicinarsi a Bonn da una posizione di assoluta forza. Quali ulteriori esempi, utili a dimostrare l'importanza politica che la CEE rivestiva per la Francia quale strumento per controllare la Germania si vedano.

P.R.O., FO 371-145627 1056/11 e 1056/18. RegISTRAZIONI delle conversazioni tra Selwyn Lloyd e Couve de Murville, 11-12 novembre 1959.

P.R.O., FO 371-145627 1056/19. RegISTRAZIONE della Conversazione tra Debrè e Lloyd, 12 novembre 1959.

³⁸P.R.O., FO 371-145618 1051/26. RegISTRAZIONE della Conversazione tra il Segretario di Stato Selwyn Lloyd e il Ministro degli Esteri M. Couve de Murville, minuta di Hancock per il Foreign Office, 29 maggio 1959.

³⁹B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità Europea*, Il Mulino, Bologna, 1993.

⁴⁰P.R.O., FO 371-145620 1051/64. Telegramma di Jebb a Foreign Office, 30 settembre 1959. Durante il colloquio del giorno prima avuto con De Gaulle, questi aveva espresso la speranza che i rapporti tra Francia e Gran Bretagna potessero migliorarsi al più presto, ma, alla domanda di Jebb rivolta a sondare le possibilità di creare un patto tripartito tra Regno Unito, Francia e Germania sulle questioni europee, ebbe, da parte del Generale, la franca risposta che non vi erano più spazi al riguardo.

⁴¹[La determinazione di accedere al negoziato per entrare nella CEE venne resa nota da Macmillan con un discorso alla Camera dei Comuni il 31 luglio 1961].

⁴²P.R.O., PREM 11-2998. RegISTRAZIONE della discussione tra Macmillan e De Gaulle, 12-13 marzo 1960.

P.R.O., FO 371-153914 1051/161. RegISTRAZIONE della conversazione tra Macmillan e De Gaulle a Buckingham Palace del 5 aprile 1960, n° 10 di Downing Street a Foreign Office.

⁴³P.R.O., PREM 11-3322. RegISTRAZIONE dell'incontro tra Macmillan e De Gaulle, 28 gennaio 1961.

⁴⁴A. SILI, *Europe's Political Puzzle. A study of the Fouchet negotiation and the 1963 veto*. Center for International Affairs, Harvard University, Mass., 1967, p. 9.

⁴⁵C. DE GAULLE, *Memorie della Speranza*, cit., p. 177.

⁴⁶M. COUVE DE MURVILLE, *Une politique étrangère*, cit., p. 363. „Aux objections précédentes, qui conduisaient à n'admettre rien d'organisé en absence de l'Angleterre, s'en ajoutaient maintenant d'autre concernant le champ de consultations. La Haye voulait exclure toutes les questions d'ordre mondial parce qu'elles relevaient de la compétence de l'OTAN. Il marquait ainsi sa vraie position: les Anglo-Saxons étaient les seuls partenaires qui comptaient”.

⁴⁷M. CAMPS, *Britain and the European Community*, cit., p. 416/417.

⁴⁸P.R.O., PREM 11-3338. Minuta del Foreign Office, 16 novembre 1961.

⁴⁹[Coincidenza che fece nascere in molti parecchi sospetti].

⁵⁰A. SILI, *Euroe's political*, cit., p. 14. „[...] the actual explanation of De Gaulle's change of attitude is that at the end of 1961. De Gaulle himself realized that the negotiations had at least partially got out of hand and that France's partners were now in the process of turning his own proposals into something which would have been, if accepted, quite different from what he had in mind”.

⁵¹C. DE GAULLE, *Memorie della Speranza*, cit., pp. 200/201. Il legame con gli USA, diceva il generale, non si era ancora spezzato del tutto.

⁵²F. NONIS, *L'Europa Occidentale alla ricerca della sua unità*. La cooperazione economica del dopoguerra. Le trattative per l'adesione del Regno Unito alla Comunità Economica Europea e l'interazione del negoziato di Bruxelles, Banco di Santo Spirito, Roma, 1963, pp. 243-244.

⁵³P.R.O., PREM 11-3775. Lettera di Reilly a Lee, 15 maggio 1962.

P.R.O., PREM 11-3775. Telegramma di Dixon a Macmillan, 22 maggio 1962.

⁵⁴*President Kennedy's speech at the Independence Hall, Philadelphia, July 4, 1962*, in R. DUCCI B. OLIVI, *L'Europa incompiuta*, CEDAM, Padova, 1970, pp. 622/625. „We believe that a united Europe will be capable of playing a greater role in the common defense, of responding more generously to the needs of poorer nations, of joining with the United States and others in lowering trade barriers, resolving problems of currencies and commodities, and developing coordinated policies in all other economic, diplomatic and political areas. We see in such a Europe a partner with whom we could deal on a basis of full equality in all the great and burdensome tasks of building and defending a community of free nations”.

⁵⁵P.R.O., PREM 11-3778. Lettera di Macmillan a Heath, 15 aprile 1962.

⁵⁶P.R.O., PREM 11-3775. RegISTRAZIONE dell'incontro tra Macmillan e De Gaulle, 2-3 giugno 1962.

⁵⁷P.R.O., FO 371-163499 1051/17. RegISTRAZIONE della conversazione tra Lord Avon e De Gaulle, 2 agosto 1962.

⁵⁸P.R.O., PREM 11-4229. RegISTRAZIONE degli incontri tra Macmillan e Kennedy, 18-22 dicembre 1962. Questa soluzione era conforme al pensiero di Macmillan riguardo l'interdipendenza.

⁵⁹[Otto giorni dopo che De Gaulle aveva pronunciato il proprio veto alla partecipazione inglese al Mercato Unico].

⁶⁰P.R.O., PREM 11-4230. RegISTRAZIONE dell'incontro tra Macmillan e De Gaulle, 15-16 dicembre 1962.

⁶¹P.R.O., PREM 11-4230. RegISTRAZIONE dell'incontro tra Macmillan e De Gaulle, 15-16 dicembre 1962.

⁶²*Conference de Presse du President De Gaulle, 14 janvier 1963*, in R. DUCCI b. OLIVI, *L'Europa incompiuta*, cit., p. 632.

⁶³P.R.O., FO 371-171413 1091/36. Telegramma di Dixon (da Bruxelles) al Foreign Office, 17 gennaio, 1963.

⁶⁴M. CAMPS, *Britain and the European Community*, cit., pp. 491-493.