



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Il ruolo dell'Italia nella definizione del Compromesso di Lussemburgo  
(1965-1966)**

**Facoltà di Scienze Politiche**

**Dottorato di Ricerca in Storia delle Relazioni Internazionali – XXIII ciclo**

**Candidato**

**Fabio Di Nunno**

**Matricola n° 1186585**

Coordinatore

Ch.mo Prof. Gianluigi Rossi

Anno Accademico 2009/2010

## **Parole chiave**

Atto Colombo-Genscher

Consiglio dell'Unione Europea

Freno d'emergenza

Crisi della sedia vuota

Consiglio Europeo

Compromesso di Ioannina

Compromesso di Lussemburgo

Voto a maggioranza qualificata

Processo decisionale

Spill over

Dichiarazione di Stoccarda

Diritto di veto

Interesse vitale

*A suor Teresa Caianiello, la mia maestra,  
che ha guidato i miei primi passi sulla strada della conoscenza.*

# Indice

<b>Parole chiave .....</b>	<b>ii</b>
<b>Tabella sigle .....</b>	<b>vi</b>
<b>Introduzione.....</b>	<b>1</b>
<b>1 L'Italia di fronte allo scoppio della crisi della sedia vuota.....</b>	<b>10</b>
1.1 Le origini della crisi: le proposte di Hallstein.....	10
1.2 La posizione dell'Italia di fronte al processo di integrazione europea .....	24
1.3 La Presidenza di turno italiana durante la crisi della sedia vuota.....	32
<b>2 L'Italia alle negoziazioni di Lussemburgo .....</b>	<b>44</b>
2.1 La preparazione politica e diplomatica delle negoziazioni di Lussemburgo .....	44
2.2 L'Italia alla prima fase delle negoziazioni di Lussemburgo (17 e 18 Gennaio 1966).....	52
2.3 L'Italia alla seconda fase delle negoziazioni di Lussemburgo (27 e 28 Gennaio 1966).....	67
<b>3 L'evoluzione del significato del Compromesso di Lussemburgo nel sistema istituzionale dell'Unione Europea .....</b>	<b>94</b>
3.1 Analisi del Compromesso di Lussemburgo e della sua influenza sul processo decisionale nell'Unione Europea.....	94
3.2 Il Compromesso di Lussemburgo nella Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea .....	100
3.3 Ascesa e discesa del Compromesso di Lussemburgo .....	104
3.4 L'Italia, i suoi interessi vitali ed il Compromesso di Lussemburgo .....	116
<b>Conclusioni .....</b>	<b>122</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>125</b>
<b>Appendice.....</b>	<b>134</b>
<b>Appendice I.....</b>	<b>135</b>
<b>Appendice II .....</b>	<b>136</b>
<b>Appendice III.....</b>	<b>137</b>
<b>Appendice IV .....</b>	<b>138</b>

Appendice V .....	139
Appendice VI .....	143

## Tabella sigle

AUE	Atto Unico Europeo
CECA	Comunità Europea del carbone e dell'acciaio
CED	Comunità Europea di Difesa
CEE	Comunità Economica Europea
CPE	Comunità Politica Europea
CGCE	Corte di Giustizia delle Comunità Europee
COREPER	Comitato dei Rappresentanti Permanenti
DC	Partito della Democrazia Cristiana
EFTA	European Free Trade Association
Euratom	Comunità europea dell'energia atomica
FEOGA	Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricolo
GAI	Giustizia e Affari Interni
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IGC	Intergovernmental Conference
MEC	Mercato Europeo Comune
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PAC	Politica Agricola Comune
PE	Parlamento Europeo

PESC	Politica estera e di sicurezza comune
TCEE	Trattato sulla Comunità Economica Europea
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione Europea
VMQ	Voto a maggioranza qualificata

## Introduzione

Il Compromesso di Lussemburgo, definito all'inizio del 1966, sancì la risoluzione della cosiddetta *crisi della sedia vuota*. Essa fu causata dalla decisione di Charles de Gaulle di richiamare i rappresentanti francesi dai principali organi comunitari, all'inizio del mese di Luglio del 1965. Questa scelta discendeva dalla volontà della Francia di limitare i poteri della Commissione Europea e, soprattutto, di bloccare l'introduzione della regola della votazione a maggioranza in seno al Consiglio dei Ministri, che il Trattato di Roma aveva previsto per il 1° Gennaio 1966. La crisi fu scatenata in seguito ad alcune proposte della Commissione Europea, presieduta dal tedesco Walter Hallstein, che aveva tentato di «mantenere in moto il processo [d'integrazione] e di aumentare considerevolmente il grado di soprannazionalità»<sup>1</sup> della Comunità. In realtà, la crisi apriva il confronto su due diverse visioni della Comunità. Una visione è quella confederale o della cooperazione intergovernativa, di cui Charles de Gaulle è senz'altro il più noto assertore. L'altra visione è quella costituzionale o federalista, che ha in Altiero Spinelli il suo più strenuo difensore e, in una forma più mediata e graduale di integrazione, proprio Walter Hallstein. Etienne Davignon, Capo di Gabinetto di Paul-Henri Spaak, Primo Ministro belga, enfatizzò anche l'ambiguità del Trattato di Roma, che prestava a vedere il *Consiglio dei Ministri degli Stati membri* sia come un organo della Comunità, in quanto *Consiglio dei Ministri*, sia come il punto di incontro degli interessi degli *Stati membri*.<sup>2</sup> Del resto, il Trattato di Roma prevedeva l'introduzione del sistema di voto a maggioranza non tanto per le spinte federaliste, ma quanto per evitare che il processo decisionale venisse bloccato da un solo Stato membro.

Quindi, se apparentemente la crisi fu originata dal problema del finanziamento della Politica Agricola Comune, in realtà c'erano anche altri problemi di fondo, come l'estensione del Mercato Comune ai prodotti industriali, alle politiche commerciali e fiscali, le trattative del Kennedy Round e, infine, la questione delle entrate dirette della Comunità e dell'ampliamento delle competenze dell'Assemblea Parlamentare. Tutto

---

<sup>1</sup> Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard, Vol. 2, 1997, p. 285.

<sup>2</sup> Etienne Davignon, in Jean-Marie Palayret, Helen Wallace, Pascaline Winand (eds.), *Visions, Votes and Vetoes, The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Bruxelles, Peter Lang, 2006, p.16.



questo, però, nascondeva il nocciolo politico dei problemi, che era appunto quello dell'oscillazione tra il voto a maggioranza e il voto all'unanimità in seno al Consiglio dei Ministri, che era allora l'organo decisionale più importante della Comunità. Nello specifico, il voto all'unanimità presuppone la necessaria ricerca del consenso di tutti gli Stati membri. Di conseguenza, il principio dell'unanimità comporta il potere di veto degli Stati membri che, in conformità alla propria sovranità, è l'ultimo e il più importante strumento per difendere quelli che essi ritengono gli interessi nazionali più importanti, o addirittura vitali, che non possono essere messi in discussione. D'altronde, il potere di veto è il classico strumento in mano agli Stati nei consessi diplomatici internazionali. Invece, il voto a maggioranza caratterizza le procedure tipiche delle istituzioni democratiche all'interno di uno Stato, o di tutti gli organi collegiali di fronte a una decisione che, normalmente, distingue una maggioranza e una minoranza. Il sistema del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei Ministri implicava che il potere di voto di ciascuno Stato membro fosse grossomodo proporzionato alla sua popolazione, ma basato su una proporzionalità digressiva, per cui gli Stati membri più grandi erano sottorappresentati rispetto a quelli piccoli. Per la precisione, l'articolo 148(2) del Trattato di Roma assegnava quattro voti all'Italia, alla Francia ed alla Germania, due voti al Belgio ed ai Paesi Bassi ed un voto al Lussemburgo. Sulle proposte della Commissione, la maggioranza qualificata era raggiunta con dodici voti sui diciassette totali. Per le questioni in discussione non provenienti dalla Commissione, la maggioranza qualificata era raggiunta tenendo conto di due componenti: dodici voti, che fossero espressione di almeno quattro Stati membri.<sup>3</sup>

L'Italia, che tenne la Presidenza di turno del Consiglio durante il secondo semestre del 1965, si trovò a gestire gli affari comunitari proprio durante la crisi. Essa, quindi, spinse gli altri quattro Stati membri ad assumere un'attitudine comune nei confronti della Francia e si adoperò per risolvere la crisi politica, una delle più gravi nella storia della costruzione europea, alla luce del rispetto del Trattato di Roma, riconducendo nell'alveo europeo la Francia, che era «a favore del Mercato Comune ma

---

<sup>3</sup> In occasione dell'adesione alla Comunità di altri Stati, i trattati di adesione avrebbero previsto una nuova assegnazione dei voti per i nuovi ed i vecchi Stati membri.

contro la stupidità della soprannazionalità».<sup>4</sup> Allo stesso tempo, l'Italia fece pressione sulla Germania affinché essa intercedesse con la Francia, specialmente in occasione di loro incontri bilaterali. Infatti, l'Italia volle evitare di entrare in aperto contrasto con la Francia e si dimostrò disponibile a venire incontro alle richieste francesi, come quella di un incontro tra gli Stati membri senza la presenza della Commissione Europea.

Finalmente, dopo lunghe e difficili trattative, le delegazioni dei sei Stati membri della Comunità Economica Europea (CEE) si riunirono a Lussemburgo, in due diverse sessioni, nel Gennaio del 1966. Il Ministro degli Affari Esteri italiano, Amintore Fanfani, non poté prendere parte all'incontro, e fu sostituito da Emilio Colombo, Ministro del Tesoro. Sostanzialmente, la discussione verté sulle forme di votazione e su un codice restrittivo di comportamento imposto alla Commissione Europea. Alla fine, le delegazioni dei sei Stati membri non raggiunsero un compromesso, piuttosto esse riconobbero due differenti vedute, quella della Francia da un lato e quella degli altri cinque partner dall'altro, rispetto alla forma ed allo sviluppo della Comunità Europea. Infatti, nonostante duri sforzi, il risultato delle negoziazioni fu «una breve dichiarazione, il Compromesso di Lussemburgo, che equivale ad un accordo per dissentire».<sup>5</sup> Tuttavia, il Compromesso di Lussemburgo ha funzionato secondo l'idea della Francia, nel senso che ha *de facto* riconosciuto un diritto di veto su decisioni che toccavano interessi molto importanti, e non solo, degli Stati membri. Ciò avvenne nonostante il testo del Compromesso di Lussemburgo affermi solo che la discussione in merito ad una decisione che mettesse in gioco interessi vitali di uno Stato membro avrebbe dovuto continuare finché non si fosse giunti ad un accordo unanime. In realtà, il diritto di veto divenne implicito per tutti gli Stati membri. Se questo fu facilitato dal fatto che, negli anni successivi, raramente si adottarono decisioni a seguito di votazioni, è anche vero che, per lungo tempo, il regolamento interno del Consiglio non prevede una procedura particolare per richiedere una votazione. Pertanto, il risultato concreto fu che il Consiglio non ha quasi mai deliberato secondo la regola della votazione a maggioranza, almeno fino a metà degli anni '80, eccetto che per le decisioni concernenti il bilancio o questioni minori. In ogni caso, è importante sottolineare, ai fini della presente analisi,

---

<sup>4</sup> Hervé Alphand, *L'étonnement d'être: journal, 1939-1973*, Paris, Fayard, 1977, p. 463.

<sup>5</sup> Secondo la versione inglese "an agreement to disagree". Desmond Dinan, *Ever closer union: an introduction to European integration*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, p. 51.

che il Trattato non fu emendato. Infatti, non vi fu traccia del Compromesso di Lussemburgo nell'*acquis communautaire* che fu inviato ai nuovi Stati membri che aderirono alla Comunità nel 1973. Ciononostante, il Compromesso di Lussemburgo è stato invocato o evocato da molti Stati membri, anche di recente.

Il mio lavoro, partendo dall'analisi dell'attività diplomatica dell'Italia durante la crisi del 1965, si concentra sul ruolo che essa ha rivestito nella definizione del Compromesso di Lussemburgo. Infatti, seppure l'Italia si sia generalmente adoperata per una sempre più spinta integrazione europea, essa ha senz'altro giocato un ruolo di mediazione che fu cruciale nelle negoziazioni che hanno portato, a Lussemburgo, al riconoscimento di quello che divenne, di fatto, il diritto di veto. Inoltre, ho inteso valutare fino a che punto l'Italia sia stata coerente con la sua attitudine volta ad applicare la regola del voto a maggioranza e se, nonostante il suo tradizionale approccio, essa abbia comunque invocato od evocato il Compromesso di Lussemburgo. Per far questo, si è reso necessario anche esaminare se e quando il Compromesso di Lussemburgo ha subito una evoluzione negli ultimi decenni e, quindi, considerare il suo posto nell'odierno sistema istituzionale dell'Unione Europea.

Non sono certamente il primo a scrivere sulla crisi della sedia vuota e, seppure il Compromesso di Lussemburgo in quanto tale ed il suo impatto siano stati studiati secondo diverse prospettive, gli studiosi si sono finora concentrati poco su quello che è stato il ruolo dell'Italia, nel 1966, proprio nella definizione del Compromesso. Inoltre, finora non esiste una ricerca che raccolga i casi nei quali l'Italia abbia invocato od evocato il Compromesso di Lussemburgo, lavoro empirico che ho condotto e che ho arricchito con uno studio sull'attitudine che l'Italia ha avuto nei confronti del Compromesso di Lussemburgo in generale, accennando ad iniziative, da essa intraprese, volte a superare il de facto diritto di veto che, per decenni, ha ostacolato il normale processo decisionale della Comunità Europea, almeno secondo quanto previsto dal Trattato di Roma. Infine, ho rintracciato quali possono essere i retaggi del Compromesso di Lussemburgo nell'attuale sistema istituzionale europeo, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

La ricerca è stata condotta secondo una prospettiva storica e giuridica. Infatti, il quadro storico delle attività diplomatiche e delle negoziazioni che hanno portato al Compromesso di Lussemburgo, è stato arricchito con l'identificazione delle

implicazioni giuridiche ed istituzionali seguite alle decisioni politiche. Inoltre, alcuni aspetti delle dinamiche interne degli Stati membri, soprattutto dell'Italia, ma ovviamente anche della Francia, sono state prese in considerazione per interpretare dei momenti cruciali. Infatti, per quanto riguarda l'Italia, questo episodio cruciale nel processo di unificazione europea «si inserisce [...] in quello altrettanto importante di [una] crisi politica interna»,<sup>6</sup> caratterizzata dalla caduta del Governo presieduto da Aldo Moro. In particolare, proprio per questo motivo, la forza negoziale dell'Italia durante la crisi e durante le sessioni di Lussemburgo ne risultò indebolita. Infine, è stato necessario esplorare anche certe dinamiche interne al Consiglio dei Ministri, per meglio comprenderne le ripercussioni sull'intero processo decisionale e sulla pratica del ricorso al veto.

La prima parte del presente lavoro è dedicata all'analisi delle ragioni principali che causarono la crisi della sedia vuota, facendo prima riferimento all'attitudine generale dell'Italia nei confronti del processo di integrazione europea e, poi, concentrandosi sulle reazioni italiane e le sue manovre diplomatiche durante la crisi. Nella seconda parte viene esaminata la preparazione politica e diplomatica del negoziato di Lussemburgo e, successivamente, viene approfondito il ruolo svolto dall'Italia durante gli incontri dei Ministri degli Affari Esteri che si conclusero con la definizione del Compromesso di Lussemburgo. Infine, nell'ultima parte dello studio, viene affrontata la questione dell'evoluzione del significato del Compromesso di Lussemburgo fino all'attuale sistema istituzionale dell'Unione Europea, secondo quanto stabilito dal Trattato di Lisbona. In particolare, è esaminata l'influenza del Compromesso di Lussemburgo sul processo decisionale dell'Unione Europea. Successivamente, viene brevemente esaminata l'iniziativa italo-tedesca che portò alla Dichiarazione di Stoccarda, sottolineando il ruolo dell'Italia nel proporre e sostenere il superamento del Compromesso di Lussemburgo nelle clausole della Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea. Infine, sono raccolti alcuni esempi in merito all'applicazione del Compromesso di Lussemburgo, anche da parte dell'Italia, con il fine di chiarirne la sua portata ed i suoi retaggi nell'attuale configurazione istituzionale dell'Unione Europea.

---

<sup>6</sup> Egidio Ortona, *Gli anni della Farnesina: pagine del diario 1961-1967*, Roma, SPAI, 1998, p. 16.

Tuttavia, l'originalità del lavoro si scontra con la scarsità delle fonti storiche e dei dati disponibili.<sup>7</sup> Infatti, è stato piuttosto difficile basare la ricerca su fonti primarie italiane, soprattutto poiché i documenti presenti negli archivi della Farnesina vengono resi disponibili dopo cinquanta anni. Inoltre, la Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'Unione Europea non dispone di un archivio storico. Invece, gli archivi del Consiglio dell'Unione Europea così come quelli della Commissione Europea conservano una buona raccolta di documenti, soprattutto incentrati sul Compromesso di Lussemburgo in generale e meno sull'uso dello stesso da parte dell'Italia. Di conseguenza, per estendere la base delle fonti primarie, ho attinto principalmente al Fondo Moro, presso l'Archivio Centrale dello Stato, ed al Fondo Fanfani, presso l'Archivio Storico del Senato. D'altro canto, è stato particolarmente difficile raccogliere informazioni sull'evocazione o invocazione del Compromesso di Lussemburgo da parte dell'Italia, e anche di altri Stati membri, a causa della discrezione con la quale si prendono le decisioni in seno al Consiglio e la forma più o meno esplicita del voto. Infatti, nonostante dal 1993 il Consiglio debba rendere pubbliche tutte le decisioni che conducono all'adozione di atti adottati secondo il voto a maggioranza, non esiste un inventario ufficiale degli atti che sono stati bloccati. Per questa ragione, la raccolta di dati sull'uso del compromesso di Lussemburgo, soprattutto negli ultimi decenni, è stata alquanto difficoltosa ed è stato necessario fare riferimento a diverse fonti verbali. Dunque, ho realizzato varie interviste ai protagonisti delle vicende esaminate, a vecchi ministri, a funzionari europei e ad esperti. In primo luogo, l'incontro con Emilio Colombo<sup>8</sup> è stato di fondamentale importanza per fare piena luce sulla gestione della crisi nel 1965 e sul negoziato di Lussemburgo nel 1966, essendone stato egli direttamente coinvolto. Altri colloqui, come quello con Gianni De Michelis,<sup>9</sup> protagonista di una vicenda legata all'uso del Compromesso di Lussemburgo fatto dall'Italia, quello con Pier Virgilio Dastoli,<sup>10</sup> che fu stretto collaboratore di Altiero Spinelli, o l'incontro con Paolo Ponzano,<sup>11</sup> esperto di affari istituzionali presso il

---

<sup>7</sup> Se non diversamente indicato, la traduzione delle fonti primarie e secondarie è mia.

<sup>8</sup> Intervista con Emilio Colombo, Senatore a vita, Roma, 9 Febbraio e 16 Marzo 2010.

<sup>9</sup> Intervista telefonica con l'On. Gianni De Michelis, Membro del Parlamento Europeo, 22 Aprile 2009.

<sup>10</sup> Intervista telefonica con Pier Virgilio Dastoli, Direttore della Rappresentazione della Commissione Europea in Italia, 21 Aprile 2009.

<sup>11</sup> Intervista con Paolo Ponzano, Consigliere principale per gli affari istituzionali – Segretariato Generale della Commissione Europea, Bruxelles, 27 Febbraio 2009.

Segretariato Generale della Commissione Europea, integrano in maniera sostanziale il mio studio. Ad essi si aggiungono altri colloqui, più o meno informali, con studiosi,<sup>12</sup> con addetti della Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'Unione Europea<sup>13</sup> e con altri funzionari della Commissione Europea, del Consiglio dell'Unione Europea e del Parlamento Europeo.<sup>14</sup>

Quindi, ho fatto riferimento a memorie e biografie degli attori del tempo, ad oggi disponibili. Innanzitutto i diari di Egidio Ortona,<sup>15</sup> allora Direttore Generale degli Affari Economici presso il Ministero degli Affari Esteri, che offrono un cronaca alquanto precisa di quanto accaduto a Lussemburgo nel Gennaio del 1966, sia durante le sessioni che a latere, mettendo in luce diversi aspetti dell'azione diplomatica italiana. Le memorie, biografie e documenti di Charles de Gaulle<sup>16</sup> sono state altrettanto importanti per inquadrare il suo pensiero e fare luce sulla controversa iniziativa del Generale e sui suoi presupposti. Altri lavori, come quelli di Maurice Couve de Murville,<sup>17</sup> Robert Marjolin,<sup>18</sup> Paul-Henri Spaak<sup>19</sup> e Pierre Werner<sup>20</sup> sono stati occasionalmente usati per arricchire con dettagli alcuni importanti episodi.

Inoltre, per completare lo studio, ho attinto alla vasta letteratura disponibile. Vari lavori di Antonio Varsori sono stati utili per meglio definire il ruolo dell'Italia, sia per avere un quadro d'insieme della situazione dell'Italia all'epoca<sup>21</sup> (in particolare della classe politica, del corpo diplomatico e del panorama socio-economico) che per

---

<sup>12</sup> Intervista con Christian Mestre, professore presso il Collegio d'Europa, Bruges, 20 Febbraio 2009.

<sup>13</sup> Intervista con Roberto Baratta, esperto giuridico presso la Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'Unione Europea, Bruxelles, 9 Febbraio 2009.

<sup>14</sup> Intervista con Marco Piantini, funzionario del Parlamento Europeo distaccato presso l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente della Repubblica, Roma, 6 Aprile 2009.

<sup>15</sup> Ortona, *op. cit.*

<sup>16</sup> Charles De Gaulle, *Lettres, notes et carnets 1964-1966*, Paris, Plon, 1994; Charles De Gaulle, *Mémoires*, Paris, Gallimard, 2000; Charles De Gaulle, *Mémoires d'espoir, suivi d'un choix d'allocutions et messages sur la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> Républiques, 1946-1969*, Paris, Plon, 1994; Jean Lacouture, *De Gaulle: le goût des madeleines*, Paris, Seuil, 1965; Jean Lacouture, *De Gaulle. 3. Le souverain 1959-1970*, Paris, Seuil, 1986; Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard, 1997.

<sup>17</sup> Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère 1958-1969*, Paris, L'Harmattan, 2001.

<sup>18</sup> Robert Marjolin, *Le travail d'une vie: mémoires 1911-1986*, Paris, Robert Laffont, 1986.

<sup>19</sup> Paul-Henri Spaak, *Combats inachevés. Livre II: De l'espoir aux déceptions*, Paris, Fayard, 1969.

<sup>20</sup> Pierre Werner, *Itinéraires luxembourgeois et européens, Évolutions et souvenirs (1945-1985)*, Luxembourg, Editions Saint-Paul, Tome II, 1991.

<sup>21</sup> Ugo De Siervo, Sandro Guerrieri, Antonio Varsori, (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carrocci, 2004; Varsori, Antonio, "La classe politique italienne et le couple franco-allemand", in *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, Avril-Juin 1997 no. 29(2), pp. 243-257.

rintracciare delle fonti primarie ivi utilizzate.<sup>22</sup> Il lavoro di Fernando Lay<sup>23</sup> è stato essenziale per fare una ricognizione sugli eventi che portarono all'Atto Colombo-Genscher, per identificare i momenti più importanti del negoziato ed interpretare lo scenario aperto dalla Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea. I lavori di Walter Hallstein<sup>24</sup> e di Corrado Malandrino<sup>25</sup> sono stati molto utili per riconoscere il quadro teorico e le ragioni sottese all'iniziativa della Commissione Europea che diede adito alla Francia di aprire la crisi. Altresì importanti sono state delle opere specifiche sulla crisi della sedia vuota e sulla sua risoluzione, come quelli di Jean-Marie Palayret, Helen Wallace e Pascaline Winand,<sup>26</sup> di Wilfried Loth,<sup>27</sup> di Piers Ludlow<sup>28</sup> e di John Newhouse.<sup>29</sup> Contributo altrettanto importante è venuto da altre opere sulla partecipazione italiana al processo di integrazione europea, come da altri lavori sullo sviluppo e sull'assetto istituzionale dell'Unione Europea, tra cui quelli di Bino Olivi,<sup>30</sup> di Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace,<sup>31</sup> di Paul Ginsborg,<sup>32</sup> di Desmond Dinan<sup>33</sup> e di Jan Werts.<sup>34</sup>

---

<sup>22</sup> Pier Luigi Ballini & Antonio Varsori (a cura di), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004.

<sup>23</sup> Fernando Lay, *L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione europea: origini e sviluppi della Dichiarazione di Stoccarda*, Padova, CEDAM, 1983; Craveri, Paolo & Varsori, Antonio, *L'Italia nella costruzione europea: un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, Angeli, 2009.

<sup>24</sup> Walter Hallstein, *United Europe. Challenge and opportunity*, Cambridge, Harvard University Press, 1962; Walter Hallstein, *La unificación de Europa: antecedentes y problemas*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1966; Walter Hallstein, *L'Europe inachevée*, Paris, Robert Laffont, 1970; Walter Hallstein, *Europa federazione incompiuta*, Milano, Rizzoli, 1970.

<sup>25</sup> Corrado Malandrino, *Oltre il compromesso del Lussemburgo verso l'Europa federale: Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota" (1965-66)*, Alessandria, Università del Piemonte orientale "Amedeo Avogadro", 2002.

<sup>26</sup> Jean-Marie Palayret, Helen Wallace, Pascaline Winand (eds.), *op. cit.*

<sup>27</sup> Wilfried Loth (ed.), *Crises and Compromises: the European Project, 1963-1969*, Baden-Baden, Nomos, 2001; Wilfried Loth, William Wallace, Wolfgang Wessels, *Walter Hallstein: the forgotten European?*, Houndmills, Macmillan, 1998.

<sup>28</sup> Piers N. Ludlow, *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist challenge*, Londres, Routledge, 2006; Piers N. Ludlow, *Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy, the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965-1966*, in *Contemporary European History* no. 8 (2), 1999.

<sup>29</sup> John Newhouse, *Collision in Brussels: the Common Market crisis of 30 June 1965*, London, Faber and Faber, 1967.

<sup>30</sup> Bino Olivi & Alessandro Giaccone, *L'Europe difficile: histoire politique de la construction européenne*, Paris, Gallimard, 2007.

<sup>31</sup> Giuseppe Mammarella, & Paolo Cacace, *Storia della Costruzione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003; Giuseppe Mammarella, & Paolo Cacace, *La politica estera dell'Italia: dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma [etc.], GLF editori Laterza, 2006; Giuseppe Mammarella, & Paolo Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, (1926-2005)*, Roma-Bari, GLF Editori Laterza, 2008.

<sup>32</sup> Paul Ginsborg, *A history of contemporary Italy: society and politics 1943-1988*, New York, Palgrave Macmillan, 2003.

<sup>33</sup> Desmond Dinan, *Ever closer union: an introduction to European integration*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005; Desmond Dinan, *Origins and evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

<sup>34</sup> Jan Werts, *The European Council*, London, John Harper, 2008.

Infine, articoli tratti da riviste scientifiche, tra cui quelli di Luuk van Middelaar<sup>35</sup> di Anthony Teasdale,<sup>36</sup> di Martin Vasey<sup>37</sup> e di Roberto Baratta,<sup>38</sup> così come articoli di stampa, hanno arricchito il lavoro, soprattutto per quanto riguarda questioni tecniche e giuridiche. Altri libri ed articoli contenenti riferimenti all'Italia, ma dedicati soprattutto al Compromesso di Lussemburgo in quanto tale ed alla questione del voto a maggioranza, sono stati occasionalmente usati.

Per tutte queste ragioni, questa ricerca non è esaustiva, ma potrebbe essere perfezionata con altre fonti che dovrebbero rendersi disponibili, soprattutto quelle provenienti dagli archivi del Ministero degli Affari Esteri, quando saranno fruibili, o quelle probabilmente presenti in altri archivi privati in Italia o altrove.

---

<sup>35</sup> Luuk van Middelaar, "Spanning the River - The constitutional Crisis of 1965-1966 as the Genesis of Europe's Political order", in *European constitutional Law Review*, no. 4, 2008, pp. 98-126.

<sup>36</sup> Anthony Teasdale, "The life and death of the Luxembourg Compromise", in *Journal of Common Market Studies*, no. 31, 1993.

<sup>37</sup> Martin Vasey, "Decision-making in the agriculture Council and the *Luxembourg Compromise*", in *Common Market Law Review*, no. 25, Kluwer Academic Publishers, 1988, pp. 725-732.

<sup>38</sup> Roberto Baratta, "Le principali novità del Trattato di Lisbona", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Anno XIII, Fasc. 1, Minalo, Giuffrè, 2008, pp. 21-70



# 1 L'Italia di fronte allo scoppio della crisi della sedia vuota

*L'Europa si fa di crisi in crisi.*  
Jean Monnet

**SOMMARIO:** 1.1 Le origini della crisi: le proposte di Hallstein – 1.2 L'Italia di fronte al processo di integrazione europea – 1.3 La Presidenza di turno italiana durante la crisi della sedia vuota

## *1.1 Le origini della crisi: le proposte di Hallstein*

La cosiddetta crisi della sedia vuota fu, formalmente, la reazione della Francia ad alcune proposte della Commissione Europea, presieduta dal tedesco Walter Hallstein. La causa principale dello scoppio della crisi fu la transizione dal sistema di votazione all'unanimità a quello a maggioranza, previsto dal Trattato di Roma dal 1° Gennaio 1966. Infatti, nel 1958, gli Stati membri avevano stabilito un periodo di dodici anni per realizzare il Mercato Comune (MEC), diviso in tre fasi di quattro anni ciascuna. Nel Gennaio 1962, il passaggio dalla prima alla seconda fase avvenne con una controversa decisione di transizione, mentre il passaggio dalla seconda alla terza fase avrebbe dovuto avvenire automaticamente. Per la precisione, il Consiglio dei Ministri adottò un regolamento finanziario valido fino al 1° Luglio 1965, definendo il modo secondo il quale sarebbero state finanziate fino a quella data le spese della Politica Agricola Comune (PAC).<sup>39</sup> Il Consiglio stabilì anche che un nuovo regolamento finanziario

---

<sup>39</sup> Il sistema si basava sul meccanismo dei prelievi e delle restituzioni. Su determinati prodotti importati si pagava un prelievo, mentre all'esportatore europeo veniva dato un compenso per facilitare l'esportazione di

avrebbe dovuto essere definito entro il 30 Giugno 1965, restando poi in vigore per tutto il periodo transitorio, fino al 1970.<sup>40</sup>

Fondamentalmente, la procedura di voto a maggioranza qualificata avrebbe cambiato considerevolmente le relazioni tra gli Stati membri e con la Commissione. Infatti, da allora in avanti, il Consiglio dei Ministri avrebbe deciso a maggioranza su varie questioni importanti, come i prezzi del grano, gli accordi commerciali ed i movimenti di capitale. Ma la Francia aveva già fatto sapere in vario modo che l'idea «di mettere uno dei partner in minoranza»<sup>41</sup> nel Consiglio, benché prevista nel Trattato di Roma, non era percorribile.<sup>42</sup>

Il 15 Dicembre 1964 il Consiglio adottò delle misure che rappresentavano un progresso considerevole nella definizione della PAC<sup>43</sup> ed invitò la Commissione a sottoporgli, entro il 1° Aprile 1965, delle proposte in merito al finanziamento della PAC per il periodo transitorio e delle proposte concernenti l'allocazione comunitaria dei prelievi sui prodotti agricoli al loro ingresso nel Mercato Comune. Ovviamente, la Commissione era ansiosa che si entrasse nella terza fase, poiché i suoi poteri si sarebbero accresciuti.<sup>44</sup> Infatti, secondo Walter Hallstein:

---

prodotti agricoli. Tutto questo era fatto fissando annualmente un prezzo minimo garantito, un prelievo mobile e, quindi, un'integrazione da dare al produttore che esportava (dato dalla differenza tra prezzo garantito e prezzo minimo all'estero). Alle negoziazioni, l'Italia (rappresentata da Colombo, Venturini e Guazzaroni) insistette affinché l'accordo avesse una durata di tre anni e che venisse fissato un limite alle restituzioni, onde evitare che si aumentassero le produzioni solo per sostenere le esportazioni. Per questo, 1/3 dei prelievi sarebbe stato destinato al Fondo europeo orientamento e garanzia per l'agricoltura, con il fine di correggere le distorsioni prodotte con il meccanismo delle restituzioni e dei prelievi.

<sup>40</sup> Fino a quando il MEC non fosse stato completato, cioè fino a quando non fossero stati fissati dei prezzi comuni per i vari prodotti agricoli, le spese della PAC sarebbero state finanziate attraverso dei contributi nazionali. Ma, una volta entrato completamente in funzione il MEC, i prelievi agricoli sarebbero stati incamerati completamente dalla CEE.

<sup>41</sup> Dichiarazione resa da Maurice Couve de Murville, Ministro degli Affari Esteri francese, dinanzi all'Assemblea nazionale, nell'Aprile del 1964. Citato in Malandrino, *op. cit.*, p. 20.

<sup>42</sup> In particolare, l'articolo 148 del Trattato di Roma prevedeva che, dopo il periodo transitorio e salvo disposizioni contrarie, le decisioni del Consiglio sarebbero state generalmente valide se approvate a maggioranza dei suoi componenti, sulla base delle proposte della Commissione. D'altronde, durante le prime fasi di realizzazione del Mercato Comune, si lasciava come regola prevalente il voto all'unanimità per quasi tutte le materie. L'unanimità sarebbe rimasta la regola permanente nell'adozione di decisioni di alta politica o di significato strategico (per esempio gli accordi di associazione con paesi terzi, materie particolarmente importanti per gli Stati membri in ambito sociale, fiscale, finanziario, monetario, giurisdizionale, ecc.).

<sup>43</sup> In tale occasione, conosciuta come la *nuit du blé*, furono definiti i prezzi dei cereali.

<sup>44</sup> Il 30 Settembre 1964, la Commissione pubblicò anche la cosiddetta "Iniziativa 1964", nella quale essa proponeva uno scadenzario per accelerare la realizzazione dell'unione doganale entro il 1967 e la creazione di un mercato dell'economia nella terza tappa, con l'intenzione palese di rilanciare il metodo dell'integrazione comunitaria, mirando al consolidamento del carattere sovranazionale della Comunità anche attraverso

Il principio della votazione a maggioranza è impiegato dalla Comunità per le sue procedure regolari; la regola dell'unanimità, che era uno degli ostacoli delle esperienze precedenti, è qui riservato a casi eccezionali. [...] Inoltre, la votazione a maggioranza diviene sempre più la norma nelle decisioni del Consiglio man mano che il periodo di transizione previsto dal Trattato avanzava.<sup>45</sup>

Secondo quest'ottica, il passaggio al voto a maggioranza poteva essere visto come l'ultimo tassello della fondazione della Comunità. Per di più, Hallstein era convinto che:

La nostra Commissione, allora, è allo stesso tempo un motore, un cane da guardia ed un onesto mediatore; la parola "esecutivo", infatti, descrive ciò solo vagamente. Ma per concludere da questo che la CEE debba pertanto essere più debole della CECA, mi sembra palesare un fraintendimento di base della Comunità Europea. [...] Un'importante funzione della commissione della CEE è aiutare gli Stati membri a determinare un accordo fra di essi. In un certo senso, questo è uno dei principali scopi dell'intera struttura istituzionale della Comunità Europea.<sup>46</sup>

Inoltre, Hallstein, chiaramente influenzato dai teorici funzionalisti americani dell'epoca, pensava che l'integrazione economica europea fosse ben più che economica, ma che anzi una nuova creatura politica fosse stata creata.

La logica perciò sottostante alle strutture istituzionali della Comunità produce chiaramente alcune somiglianze a quelle di una Federazione di stati; e questa analogia è, in molti modi, un'utile chiave per comprendere la Comunità. Dato che la Comunità Europea è *sui generis*, un nuovo tipo di animale politico, l'analogia non dovrebbe, ovviamente, essere spinta troppo lontano. Parlando degli Stati Uniti d'America, Tocqueville

---

l'adozione di una politica monetaria comune. In realtà, il documento rispondeva anche alle pressioni di alcuni Stati membri (Italia, Germania, Paesi Bassi, e Belgio) e della stessa Assemblea parlamentare di Strasburgo, la cui commissione Finanze e Bilancio aveva richiesto un ampliamento delle competenze parlamentari in materia di bilancio, nel Maggio del 1964. All'inizio di Ottobre, il documento fu trasmesso al Consiglio dei Ministri ed ai Governi degli Stati membri e, ufficialmente, la Francia non ebbe nulla da obiettare. Ciononostante, nel documento erano già evidenti i presupposti teorici che avrebbero portato la Commissione a definire un pacchetto di proposte molto controverso, il 22 Marzo 1965, dando adito alla Francia di aprire la crisi. In particolare, già nel documento di "Iniziativa 1964" si faceva riferimento al carattere sovranazionale e politico delle Comunità, alla necessità di accelerare lo sviluppo di quei settori comunitari previsti dal Trattato, allargando lo spettro dal settore economico a quello politico.

<sup>45</sup> Questo era almeno l'idea di Hallstein che, nell'Aprile del 1962, così si espresse in merito al sistema istituzionale della CEE, di fronte ad un pubblico statunitense. Citato in Luuk van Middelaar, "Spanning the River - The constitutional Crisis of 1965-1966 as the Genesis of Europe's Political order", in *European constitutional Law Review*, no. 4, p. 99.

<sup>46</sup> Walter Hallstein, *United Europe. Challenge and opportunity*, Cambridge, Harvard University Press, 1962, p. 22.

anticipò il dilemma di quelli che oggi dibattono se l'Europa Unita sia federale, confederale, sovranazionale o internazionale.<sup>47</sup>

Hallstein era certo che la giovane Comunità fosse una “personalità collettiva” e che la Commissione fosse, se non la testa, almeno il motore del sistema ed era vicino ad avanzare la pretesa che essa rappresentasse un governo europeo.

Il principio maggioritario è una norma fondamentale della costituzione comunitaria. Essa prefigura una successiva trasformazione del Consiglio in una «camera» di stati. L'esigenza dell'unanimità ovvero, che è lo stesso, il diritto di veto di un singolo stato, è l'eccezione [...] Un'abolizione del principio maggioritario per le questioni che a giudizio del governo di un paese ne tocchino i vitali interessi nazionali è stata tentata dalla diplomazia francese durante la crisi del 1965.<sup>48</sup>

Hallstein si era spinto quasi ad abbozzare anche il principio dello *spill over*, tanto caro ai teorici dell'integrazione europea, in base al quale l'integrazione in un determinato settore comporta quasi automaticamente l'integrazione in un altro settore e così via.

È corretto dire che in politica non c'è alcun automatismo. Tutte le decisioni politiche sono volontarie. Ma la Commissione non avanza proposizioni deterministiche di tipo marxista quando si attende conseguenze politiche dalla politica economica europea. Il fatto è che la politica economica comunitaria causerà una tendenza psicologica, un'inclinazione all'integrazione di altre competenze, che i responsabili non potranno evitare. Se questa relazione causale è corretta, allora deve esser fatta ogni cosa per completare l'unione economica. Quando si è fatto questo passo, nel contempo si è creato l'intimo presupposto per l'unione politica e si è trovato così il punto di partenza che si è cercato. Per portare al successo questo processo non si richiede altro che volontà continua e tempo. Quanto tempo? Jean Monnet e io avevamo calcolato nel 1950, conversando e almanaccando, che ci sarebbe voluto un periodo di 40 anni. Le attuali difficoltà non ci devono perciò scoraggiare.<sup>49</sup>

Al contrario, la Francia aveva una percezione differente dell'incombente terza fase. Nel 1958 il Generale Charles de Gaulle era ritornato al potere. Inaspettatamente, il Generale si era conformato alle disposizioni del Trattato di Roma e, quando gli interessi agricoli della Francia erano in gioco, egli aveva forzato anche gli altri Stati membri della CEE a conformarvisi. Ciononostante, de Gaulle aveva espresso chiaramente la sua

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>48</sup> Walter Hallstein, *Europa federazione incompiuta*, Milano, Rizzoli, 1970, pp. 65-66.

<sup>49</sup> Walter Hallstein, citato in Malandrino, *op. cit.*, p. 24.

disaffezione alla causa europea, come egli stesso aveva dichiarato alla stampa il 15 Maggio 1962:

La madrepatria è un elemento umano, un elemento sentimentale, mentre l'Europa può essere costruita su elementi d'azione, autorità, responsabilità. Quali elementi? Bene, gli Stati! Io ho già detto e ora ripeto che attualmente non può esserci un'altra Europa che quella degli Stati, eccetto, ovviamente, quella dei miti, finzioni e parate. [...] Sognerebbero mai il popolo francese, il popolo tedesco, il popolo italiano, il popolo olandese, il popolo belga, il popolo lussemburghese di sottomettersi a leggi votate da deputati stranieri, quando queste leggi andassero contro le loro più profonde volontà? Non è possibile! Non ci sono maniere, al momento, di fare in modo che una maggioranza straniera possa sottomettere nazioni recalcitranti.<sup>50</sup>

Infatti, de Gaulle aveva già richiesto di investigare il modo in cui le «potenzialità federaliste»<sup>51</sup> del Trattato di Roma avrebbero potuto essere «disattivate».<sup>52</sup> Sfortunatamente, questa comunicazione interna sfuggì e fu pubblicata nel giornale belga *La dernière Heure*, l'8 Febbraio 1963. La visione dell'Europa di de Gaulle, “l'Europa delle nazioni” e “L'Europa dall'Atlantico agli Urali”, era d'altronde chiara da sempre. Il Generale giudicava le tendenze federaliste europee come radicali ed astratte, ritenendo che l'unico metodo per unificare l'Europa fosse quello confederale, in modo da lasciare ampio spazio agli Stati nazionali senza creare poteri sovranazionali pericolosi.<sup>53</sup> Infatti, secondo quanto affermato da Harold Macmillan, Primo Ministro britannico, de Gaulle «parla di Europa, ma intende Francia».<sup>54</sup> Ciò è dimostrato dal fatto che, fin dal 1960, il Generale aveva dato disposizione a Michel Debré, allora Primo Ministro, di bloccare ogni sviluppo sovranazionale dell'integrazione europea, se non fossero andati in porto

---

<sup>50</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir, suivis d'un choix d'allocutions et messages sur la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> Républiques, 1946-1969*, Paris, Plon, 1994, pp. 792-793.

<sup>51</sup> Alain Peyrefitte, *C'était De Gaulle*, Paris, Fayard, Vol. 2, 1997, p. 70.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Ciononostante, de Gaulle, al suo ritorno al potere nel 1958, ratificò il Trattato di Roma. Infatti, egli riconosceva la necessità di una cooperazione europea intergovernativa, sia sotto il profilo politico che sotto quello istituzionale, in modo da arrivare alla modernizzazione economica e a garantire la sicurezza. Allo stesso tempo, egli riteneva che gli Stati nazione dovessero conservare la centralità in questo sistema, rigettando quindi ogni tendenza federalista. Questa Europa unita avrebbe dovuto garantire autonomamente la propria sicurezza, libera dall'influenza degli Stati Uniti. Ovviamente, ciò si accompagnava alla leadership della Francia e ad un asse franco-tedesco al centro del processo d'integrazione. Successivamente, in seguito al fallimento del Piano Fouchet sull'unione politica ed alle riserve della Germania sul Trattato dell'Eliseo del 1963, i cui meccanismi mal funzionavano, accompagnato dall'intensificarsi dei rapporti tra la Germania e gli Stati Uniti (la Repubblica Federale Tedesca decise di supportare la Forza Multilaterale ed si avviò sull'uso della tecnologia militare a scopi militari), de Gaulle non considerò più l'integrazione europea come una priorità.

<sup>54</sup> Jean Lacouture, *De Gaulle. 3. Le souverain 1959-1970*, Paris, Seuil, 1986, p. 315.

quei progetti di unione politica che furono poi presentati da Fouchet.<sup>55</sup> Inoltre, de Gaulle riteneva che la Commissione fosse un'istituzione composta da burocrati ed esperti, priva di legittimazione democratica; pertanto, essa avrebbe dovuto restare al servizio dei governi degli Stati membri. Più specificamente, de Gaulle riteneva che Hallstein eccedesse il ruolo assegnatogli dal Trattato e criticava anche altri commissari, come Sicco Mansholt, «un uomo competente ma che parla troppo»,<sup>56</sup> o Robert Marjolin, «un socialista che agiva per conto di Gaston Defferre».<sup>57</sup>

Nel Marzo del 1965, Hallstein si recò in visita ufficiale negli Stati Uniti, dove incontrò il Presidente Lyndon B. Johnson, alla Casa Bianca, ed il Segretario alla Difesa Robert McNamara, al Pentagono. Questa fu la prima volta che un Presidente della Commissione risiedeva alla Blair House, tradizionalmente riservata ai Capi di Stato in visita, e che avesse finanche oltrepassato la soglia della sicurezza nazionale, incontrando McNamara.<sup>58</sup> Per di più, rispondendo ad un giornalista statunitense che gli chiedeva quale fosse la sua funzione, Hallstein avrebbe risposto: «una specie di Primo Ministro dell'Europa».<sup>59</sup> Di conseguenza, Hallstein aveva trasmesso un certo entusiasmo politico, enfatizzato da questo nuovo protocollo riservato alla Commissione. Secondo quanto riferito da Robert Marjolin, uno dei due commissari francesi dell'epoca, «la maggioranza della Commissione pensa che il *jour de gloire* si avvicina e sognano di un Giuramento della Sala della Pallacorda come nel 1789».<sup>60</sup> Al contrario, egli era «in disaccordo con la maggioranza dei [suoi] colleghi».<sup>61</sup>

Il 22 Marzo 1965, sotto l'incitamento di Hallstein e di Sicco Mansholt, commissario olandese all'agricoltura, con l'assenso dei membri italiani ma senza quello

---

<sup>55</sup> Nel 1961 e nel 1962, la Francia aveva proposto dei piani per un'unione politica europea, ma tali piani erano generalmente visti come tentativi della Francia di porre la CEE sotto il suo giogo e, infatti, l'Olanda oppose il veto. Cfr. nota n. 101.

<sup>56</sup> Peyrefitte, *op cit.*, p. 285.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Walter Hallstein, già Segretario di Stato della Repubblica Federale Tedesca, era anche conosciuto per la dottrina che porta il suo nome. La Dottrina Hallstein era basata sul non riconoscimento della Germania Est, rispettando in tal modo uno dei pilastri della Guerra Fredda. Ciò, ovviamente, andava contro le idee di de Gaulle che, oltre a contraddistinguersi per il suo antiamericanismo, caldeggiava un riavvicinamento all'Unione Sovietica. Inoltre, Hallstein sosteneva l'idea, sviluppata all'inizio del 1965 con Karl-Heinz Narjes, di una forza comune atomica, integrata in una struttura politica basata sul modello della CEE. Anche questo punto si opponeva agli interessi francesi di mantenere una Force de frappe indipendente, assegnando alla leadership militare della Comunità.

<sup>59</sup> John Newhouse, *Collision in Brussels: the Common Market crisis of 30 June 1965*, London, Faber and Faber, 1967, p. 86-87.

<sup>60</sup> Robert Marjolin, *Le travail d'une vie: mémoires 1911-1986*, Paris, Robert Laffont, 1986, p. 343.

<sup>61</sup> *Ibid.*

esplicito dei commissari francesi Marjolin e Rochereau, la Commissione approvò un ambiguo pacchetto di proposte<sup>62</sup> comprendenti il finanziamento della PAC, il bilancio della Comunità e l'estensione dei poteri dell'Assemblea Parlamentare di Strasburgo.<sup>63</sup> Hallstein sperava che, legando tali proposte insieme alla PAC, si sarebbe potuto tacitare una possibile opposizione francese. Infatti, «filosofeggiando sulle tattiche della Commissione, [Hallstein] affermò che era una politica base della Commissione quella di tessere ogni filo nel tessuto in modo da rafforzare la Comunità e così rendere più difficile per de Gaulle disgregarla».<sup>64</sup> Analizzando il documento alla lettera, risulta che la Commissione non avesse introdotto alcuna novità, ma aveva senz'altro anticipato i tempi previsti nel Trattato di Roma.<sup>65</sup> Indiscutibilmente, la procedura adottata da Hallstein era del tutto inusuale e, per certi versi, provocatoria.

---

<sup>62</sup> Marjolin riferisce nelle sue memorie che, durante la preparazione del pacchetto di proposte, egli e l'altro commissario francese non furono coinvolti. Ciò, però, potrebbe essere smentito dal fatto che al Quai d'Orsay risultano rapporti e telegrammi da parte del rappresentante permanente francese Boegner e di addetti all'ambasciata di Bruxelles nei mesi di Febbraio e Marzo che informano in modo preciso sull'elaborazione delle proposte della Commissione.

<sup>63</sup> Il pacchetto includeva le seguenti proposte. Innanzitutto, la Commissione proponeva che il Mercato Comune, sia quello agricolo che quello industriale, sarebbe stato completato il 15 Luglio 1967 e, da quella data, l'integralità dei prelievi agricoli sarebbero stati allocati alla Comunità. Allo stesso modo, l'allocatione comunitaria dei dazi doganali sarebbe stata realizzata gradualmente nell'arco di alcuni anni. Gli agricoltori sarebbero stati gradualmente pagati interamente dal fondo agricolo europeo (dato che i dazi sui prodotti agricoli e industriali sarebbero confluiti direttamente nelle riserve CEE) ed il Parlamento Europeo avrebbe avuto un ruolo accresciuto nell'approvazione del bilancio comunitario. La prima parte di questo pacchetto in tre parti era controverso solo per le misure di implementazione, mentre nella seconda parte la Commissione avrebbe avuto il monopolio delle proposte di spesa e, nel futuro, le entrate avrebbero superato di molto le spese. Infine, la terza parte era molto discutibile, poiché prevedeva che il PE avrebbe potuto modificare il bilancio anche contro la volontà di massimo quattro Stati membri. Infatti, secondo la procedura di bilancio proposta dalla Commissione, il Consiglio avrebbe dovuto raggiungere l'accordo su una proposta di bilancio da inviare poi al PE, che avrebbe potuto modificarlo con una maggioranza semplice; in seguito, se la Commissione fosse stata d'accordo con gli emendamenti del PE, il Consiglio avrebbe potuto bloccarli solo con una maggioranza di 5 o 6 membri.

<sup>64</sup> *Foreign Relations of the United States, 1964-1968*, Vol. XIII, Washington, United States government printing office, 2001, p. 112.

<sup>65</sup> Questo pensiero è articolato dettagliatamente in Malandrino, *op. cit.*, p. 22. Infatti, secondo tale autore, le proposte contenute nel pacchetto elaborato dalla Commissione erano previste dal Trattato di Roma e dal primo regolamento finanziario della PAC. Era naturalmente nuova la modalità scelta da Hallstein rispetto alla prassi fino ad allora attuata, che per consenso comune avrebbe però dovuto essere modificata a partire dalla terza tappa del periodo transitorio, se de Gaulle non si fosse opposto. In risposta ad altri autori che affermano che le proposte superavano il mandato, lo stesso autore ritiene che l'asserzione non sia esatta per quanto riguarda il titolo I, tenendo anche conto del fatto che il criterio estensivo era permesso dal riferimento all'articolo 2 del regolamento n. 25.

Il 24 Marzo, Hallstein illustrò il suo piano al Parlamento Europeo (PE),<sup>66</sup> prima di sottoporlo ai Rappresentanti Permanenti degli Stati membri, rompendo una pratica ormai consolidata ed irritando i Ministri e particolarmente la Francia, che teneva la Presidenza di turno del Consiglio dei Ministri. Così facendo, la Commissione si era rivolta direttamente al Parlamento Europeo<sup>67</sup> e, quindi, all'opinione pubblica, bypassando i governi. Infatti, la Francia accusò immediatamente la Commissione di avere ecceduto il suo mandato, ritenendo che essa non avesse la competenza di fare delle proposte politiche, oltre ritenere che la CEE avesse l'obbligo giuridico di stabilire prima la PAC e poi procedere ad introdurre il voto a maggioranza qualificata. La Francia era convinta che «la Commissione aveva perso la misura: bisognava fargliela ritrovare».<sup>68</sup>

La reazione del Governo italiano fu molto cauta, non volendo essere coinvolto in polemiche prima del Consiglio dei Ministri che avrebbe avuto luogo nel mese di Giugno.

Il 14 Aprile, in occasione di una riunione del suo Gabinetto, de Gaulle criticò apertamente la Commissione e l'Assemblea di Strasburgo:

Proprio come i coquecigrues di Rabelais, essi provano a tirare fuori il sangue da una pietra. [...] Se non c'è il regolamento finanziario e se il Mercato Comune non lavorerà a beneficio dell'agricoltura, noi ce ne rammaricheremo ma lo accetteremo. La Francia viveva prima del Trattato di Roma e sarà in grado di vivere anche dopo che il Trattato sia stato lasciato dormiente.<sup>69</sup>

Il 13 ed il 14 Maggio, il Consiglio ebbe una prima discussione delle proposte presentate dalla Commissione in merito al regolamento finanziario della PAC.

---

<sup>66</sup> In precedenza, il PE aveva approvato alcune risoluzioni che puntavano ad ottenergli più poteri, specialmente sulla procedura di approvazione del bilancio, con alcuni deputati europei impegnatisi molto attivamente. Hallstein, secondo la sua visione del processo d'integrazione europea, era favorevole all'allargamento dei poteri del PE e, probabilmente, egli voleva anche essere associato ad un possibile rafforzamento del ruolo del PE. Inoltre, quando il 24 Marzo Hallstein presentò le sue proposte di fronte al PE, una settimana prima di sottoporlo al Consiglio, egli aveva anche sperato in un'ondata di interessi europeisti che avrebbero sostenuto le sue proposte legislative.

<sup>67</sup> Il Trattato istitutivo della CECA stabiliva un'Assemblea Comune (Art. 20 e 21), i cui membri erano delegati dei parlamenti degli Stati membri. Nel 1962, con una decisione autonoma, l'Assemblea Comune adottò il nome di "Parlamento Europeo". Ciononostante, in molti documenti ufficiali, si continuò ad usare il termine "Assemblea", fino alla prima elezione diretta dei suoi membri, nel 1978, quando il termine "Parlamento Europeo" iniziò ad essere più frequentemente usato. Fu soltanto nel 1987, con l'Atto Unico Europeo (Art. 6), che il nome fu ufficialmente mutato in "Parlamento Europeo".

<sup>68</sup> Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère 1958-1969*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 334.

<sup>69</sup> Peyrefitte, *op. cit.*, p. 281.



Alla fine di Maggio, Maurice Couve de Murville, Ministro degli Affari Esteri francese, evocò con de Gaulle «la possibilità di fare un *éclat*»,<sup>70</sup> arrivando a proporre «la messa in opera di una specie di boicottaggio generale della Francia nell'attesa che le cose si sistemino». <sup>71</sup> Il generale de Gaulle accondiscese, malgrado il rischio che la prossimità della consultazione elettorale presidenziale poneva. Secondo quanto dichiarato da Couve de Murville: «forte di questa benedizione, sono ritornato a Bruxelles e ho rotto i ponti». <sup>72</sup>

Il 15 Giugno, al Consiglio dei Ministri della CEE, Couve de Murville disse che la Francia era disponibile a rinunciare al principio dell'attribuzione comunitaria dei prelievi agricoli a partire dal 1° Luglio 1967 ma, a partire da tale data, le sovvenzioni per le esportazioni dei prodotti agricoli sotto il regime dei prezzi unici (cereali, carne di maiale, pollame e uova) avrebbero dovuto essere rimborsati integralmente dal Fondo Europeo di orientamento e di garanzia per l'agricoltura (FEOGA), alimentato tramite contributi degli Stati membri, quindi posti sotto il vaglio dei Parlamenti nazionali. In tal modo, dato che l'Europa non avrebbe avuto risorse proprie, il Parlamento Europeo non avrebbe avuto nulla da controllare, restando una semplice «assemblea consultiva incaricata di dibattere i problemi della Comunità in pubblico e di dare il suo parere al Consiglio dei Ministri». <sup>73</sup>

Un Consiglio dei Ministri cruciale, presieduto da Couve de Murville, ebbe luogo dal 28 al 30 Giugno 1965. In questa sede, le questioni tecniche agricole si intrecciarono inscindibilmente alla questione del ruolo della Commissione, del suo ruolo nello scenario internazionale e della votazione a maggioranza in seno al Consiglio dei Ministri. I delegati italiani, tedeschi e olandesi erano propensi a discutere il pacchetto di proposte della Commissione nel suo insieme e a stabilire un calendario per proseguire le discussioni nelle settimane successive. Al contrario, la Francia desiderava raggiungere un accordo solo sulla prima parte del pacchetto, senza neppure discutere delle altre due <sup>74</sup> ed era pronta finanche a «congelare tutto com'era». <sup>75</sup> Infatti, la Francia temeva

---

<sup>70</sup> Audition de Maurice Couve de Murville, 16 Dicembre 1988, Institut Charles de Gaulle, citato in Maurice Vaisse, *La grandeur: politique étrangère du général De Gaulle, 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998, p. 555.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Vaisse, *op. cit.*, p. 555.

<sup>74</sup> De Gaulle aveva detto chiaramente che non voleva aumentare né i poteri del PE e né i fondi destinati alla CEE.

che, con il voto a maggioranza, gli accordi agricoli avrebbero potuto essere modificati a suo svantaggio e, quindi, era decisa ad insidiare le procedure di stampo sovranazionale, così da assicurarsi che il regolamento finanziario della PAC non potesse essere modificato dagli altri Stati membri senza il suo assenso. Inoltre, la Francia era disponibile solo a stabilire un accordo quinquennale, mentre l'Italia, l'Olanda e, fino ad un certo punto, la Germania dichiararono che erano pronte a negoziare solo una misura di uno o due anni, a meno che non si fossero fatti progressi paralleli verso il completamento dell'unione industriale doganale, la realizzazione di una politica commerciale comune, un nuovo sistema finanziario ed una riforma istituzionale. Ciò nondimeno, tutti gli Stati membri erano interessati a raggiungere un accordo entro il 1° Luglio, poiché un accordo temporaneo sul finanziamento agricolo sarebbe allora scaduto. Infatti, Couve de Murville era convinto che il Consiglio dovesse solo risolvere quel problema e che gli altri Stati membri si fossero impegnati a questo.<sup>76</sup> Invece, l'Italia, la Germania ed i Paesi Bassi insistettero nell'includere la questione del finanziamento della CEE e del rafforzamento del ruolo del Parlamento Europeo. In particolare, le delegazioni italiana, tedesca ed olandese erano sotto la pressione dei loro parlamenti nazionali, ansiosi di riguadagnare al livello europeo l'influenza perduta a livello nazionale. Inoltre, le tre delegazioni non volevano arrendersi alle richieste francesi senza ottenere qualcosa in cambio. In particolare, l'Italia era riluttante a prendere degli impegni a lungo termine, poiché l'accordo agricolo precedente non si era rivelato essere favorevole ai propri interessi, dato che essa era divenuta «un importatore netto di prodotti alimentari [e] si era trovata a versare nei fondi comunitari più di quanto ricevesse».<sup>77</sup> Per questa ragione, l'Italia «era riluttante, in queste circostanze, ad impegnarsi in un qualsiasi regolamento senza sapere dettagliatamente quali sarebbero stati i suoi obblighi finanziari».<sup>78</sup> Per di più, l'attitudine italiana era largamente il risultato di questioni politiche interne italiane. Più precisamente, il Ministro degli Affari Esteri, Amintore Fanfani, voleva apparire più inflessibile nel difendere gli interessi italiani

---

<sup>75</sup> *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Vol. XII (Western Europe region), Washington, United States government printing office, 2001, p. 226.

<sup>76</sup> Questo ai sensi dell'articolo 7 del regolamento finanziario numero 25 del 1962, che prevedeva il raggiungimento di un accordo sul finanziamento della PAC entro la data del 30 Giugno 1965.

<sup>77</sup> Edward A. Kolodziej, *French international policy under de Gaulle and Pompidou – The politics of Grandeur*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1974, p. 330.

<sup>78</sup> *Ibid.*

rispetto al suo collega di governo Emilio Colombo che, come Ministro del Tesoro, aveva rappresentato l'Italia in vari importanti incontri europei, come in occasione dei recenti negoziati di adesione del Regno Unito alla CEE. Indubbiamente, Fanfani considerava Colombo anche come il suo principale avversario per una possibile premiership in Italia. Infine, mentre i Paesi Bassi avevano sempre avuto un'attitudine anti-francese negli affari europei, la posizione della Repubblica Federale Tedesca era piuttosto insolita. Infatti, da quando nel 1963 Konrad Adenauer aveva lasciato l'incarico, le relazioni franco-tedesche erano andate deteriorandosi, soprattutto a causa del fatto che il nuovo Cancelliere, Ludwig Erhard, aveva rifiutato di contribuire alla *force de frappe* proposta da de Gaulle.<sup>79</sup> Per concludere, il Belgio ed il Lussemburgo non avevano particolari interessi in gioco ma, insieme all'Olanda, erano reticenti a contribuire finanziariamente alla PAC senza ricevere delle contropartite dalla Francia in termini di sviluppo dell'integrazione nel settore industriale e, soprattutto, sul piano politico-istituzionale. La Germania era completamente allineata su quest'ultimo punto. Per quanto riguarda la questione del voto a maggioranza qualificata, il Belgio considerava che tale sistema, insieme alle prerogative della Commissione, potesse proteggere gli interessi dei Paesi piccoli di fronte a spinte direttoriali dei Paesi grandi.

Il meeting del 28 fu inutile, a parte che per alcune consultazioni tecniche sul regolamento finanziario.<sup>80</sup> L'Italia si presentava comunque decisa a domandare un regolamento finanziario provvisorio limitato ad uno o due anni e, di fatto, a chiedere una revisione dell'intero sistema di finanziamento,<sup>81</sup> mentre la Francia desiderava prorogare fino al 1970 le attuali norme di funzionamento del FEOGA.

La sessione successiva del Consiglio fu aperta nel pomeriggio del 30 Giugno. Fanfani ribadì il favore dell'Italia ad estendere al Parlamento Europeo delle competenze in materia di bilancio, supportato dal segretario di Stato tedesco Ralf Lahr. Al contrario, il Ministro degli Affari Esteri francese propose di limitare la discussione alla

---

<sup>79</sup> Newhouse, *op. cit.*, p. 34-35.

<sup>80</sup> In vista della riunione, la Francia e la Germania avevano raggiunto un accordo. La Germania avrebbe appoggiato un'accelerazione della PAC, mentre la Francia avrebbe sostenuto la richiesta tedesca di realizzare completamente l'unione doganale industriale, sempre che i prezzi agricoli comuni fossero stati applicati entro tale data.

<sup>81</sup> L'Italia, a causa del suo sviluppo industriale e sociale, si era trovata svantaggiata rispetto al disegno iniziale della PAC, dato che ormai importava grandi quantità di cereali, carne e prodotti caseari, acquistandoli sul mercato mondiale. Per tali ragioni, l'Italia si era trovata a versare ingenti somme nel FEOGA, senza beneficiare però di alcun versamento, dato che essa esportava frutta, legumi e olio d'oliva, che erano fuori del sistema.

distribuzione dei costi del budget, ricevendo il supporto del Ministro degli Affari Esteri belga, Paul-Henri Spaak. Durante l'incontro, Hallstein difese tenacemente il suo piano, mentre ci si aspettava che invece mediasse tra le diverse posizioni. Inaspettatamente, il Ministro degli Affari Esteri tedesco, Gerhard Schroeder, presentatosi con «un livello di determinazione senza precedenti»,<sup>82</sup> rifiutò di rinunciare al pacchetto in tre parti proposto dalla Commissione e rese noto che, in quello stesso pomeriggio, il Bundestag aveva approvato all'unanimità una risoluzione che chiedeva al governo tedesco di supportare un'estensione di poteri del Parlamento Europeo. In definitiva, nessuna delle delegazioni voleva sostenere un rinvio inappropriato dell'accordo finanziario, ma essi potevano considerare di oltrepassare la scadenza del 1° Luglio. Probabilmente, Fanfani e Schroeder mostrarono tale inflessibile attitudine nei confronti della Francia anche perché ritenevano che la posizione di de Gaulle fosse debole, dato che le elezioni presidenziali erano ormai vicine. Secondo quanto scritto da Paul-Henri Spaak:

I francesi sembravano indignati de ciò che consideravano come una mancanza della parola data. Devo riconoscere che nelle loro spiegazioni i tedeschi, gli italiani e gli olandesi non davano l'impressione di una completa buona fede. Essi sembravano aver colto il rapporto della commissione come un pretesto per rifiutare di rispettare i loro impegni o, almeno, come un'occasione per ottenere delle compensazioni ai sacrifici che erano loro domandati.<sup>83</sup>

La sessione riprese alle 22,30. Secondo quanto riferito da Franz Italiener, Direttore dell'Ufficio sull'Integrazione Europea del Ministero degli Affari Esteri olandese, Couve de Murville fu di pessimo umore tutto il giorno ed espresse palesemente il suo disappunto più volte. Inoltre, egli era tormentato da un infreddatura che lo aveva colpito al collo, probabilmente a causa del cattivo funzionamento dell'aria condizionata, che lo spinse a sospendere la seduta per poter far riparare il guasto. Alla ripresa della riunione Couve de Murville non sembrava comunque disposto a raggiungere un compromesso.<sup>84</sup> Infatti non si riuscì a trovare alcun accordo. In particolare, l'Italia e la Germania non erano disponibili ad assecondare di nuovo i desideri della Francia. Inoltre, l'Italia e la Germania temevano le implicazioni delle

---

<sup>82</sup> N. Piers Ludlow, *Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy, the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965-1966*, in *Contemporary European History* no. 8 (2), 1999, p. 232.

<sup>83</sup> Paul-Henri Spaak, *Combats inachevés. Livre II: De l'espoir aux déceptions*, Paris, Fayard, 1969, p. 407.

<sup>84</sup> Hans H. J. Labohm (ed.), *De waterdraggers van het Nederlandse Europeabeleid. Terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag, SDU uitgevers, 1977, pp. 61-62.

proposte della Commissione per i loro settori agricoli. Quindi l'Italia rifiutò l'ultima proposta del Ministro delle Finanze francese, Valéry Giscard d'Estaing, che si offrì di pagare metà del contributo italiano per incrementare il FEOGA, in modo da alleggerire il contributo dell'Italia. Ciò era dovuto al fatto che Fanfani e Mario Ferrari Aggradi, Ministro dell'Agricoltura, erano legati alla determinazione del Governo italiano di non voler più finanziare gli altri ricchi partner europei. Infine, a mezzanotte e mezza, dopo che Couve de Murville ebbe riassunto le posizioni di tutti i partner, i capi delle sette delegazioni si incontrarono confidenzialmente per un'ora, ma senza ottenere alcun risultato. Ciononostante, Couve de Murville si rifiutò di fermare l'orologio, una pratica amministrativa già adottata in passato, che permetteva il prosieguo della discussione oltre la scadenza quando si era in procinto di giungere ad un accordo. Il Ministro degli Affari Esteri francese si rifiutò anche di continuare la discussione in una maratona nei giorni seguenti, idea invece caldeggiata dagli altri cinque Stati membri e dalla Commissione. Secondo Italiener, il Ministro degli Esteri francese avrebbe abusato del suo ruolo di Presidente di turno, dato che non volle fissare una nuova data per un nuovo incontro.<sup>85</sup> Alla fine, alle 2,00 di notte, Couve de Murville, come Presidente di turno, tenne la consueta conferenza stampa, durante la quale dichiarò che si era aperta una seria crisi: «Per la prima volta degli impegni solenni non sono stati rispettati. In queste condizioni non ci resta che tirare le conseguenze». <sup>86</sup> Un accordo sul finanziamento della PAC prima del 30 Giugno non era stato raggiunto e, così, non si era arrivati a discutere neppure le proposte della Commissione sulle risorse proprie della CEE, il rafforzamento dei poteri dell'Assemblea di Strasburgo e tanto meno la questione del voto a maggioranza. Secondo l'opinione della Francia, l'Italia sarebbe stato un grande ostacolo al raggiungimento dell'accordo:

I rappresentanti italiani parlano eccessivamente, fuori luogo. I loro discorsi sono dati alla stampa non appena pronunciati, o persino prima. Essi erano decisi a non raggiungere [un accordo]. Fanfani, che [dal 1° Luglio] assume la Presidenza semestrale, non era ovviamente desideroso di raggiungere un accordo [sotto la Presidenza francese], cosicché la sua [Presidenza] avrebbe messo in ordine le cose.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> G.F. Ballardini, "Parigi ha deciso di boicottare il MEC", *Corriere della Sera*, 1 Luglio 1965, p. 16.

<sup>87</sup> Peyrefitte, *op. cit.*, p. 289.

Alla fine, de Gaulle decise di boicottare la Comunità. Il 1° Luglio, Alain Peyrefitte, Ministro dell'Informazione, dichiarò che il Governo francese aveva deciso di accettare le conseguenze politiche, economiche e giuridiche del fallimento della notte precedente. Secondo quanto dichiarato dal Ministro dell'Industria francese, Michel Maurice Bokanowski, «Il MEC aveva senso solo a patto che comprendesse anche l'agricoltura. L'Olanda, l'Italia e la Germania hanno provocato, a mezzanotte di mercoledì scorso, la fine di una grande speranza francese». <sup>88</sup> Il 5 Luglio de Gaulle ordinò ai suoi ministri ed ai suoi esperti che lavoravano nelle istituzioni comunitarie di non partecipare agli incontri del Consiglio e del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Coreper) e, il 6 Luglio, egli richiamò a Parigi il rappresentante permanente a Bruxelles, Jean-Marc Boegner. Questa mossa, che aprì la cosiddetta *crisi della sedia vuota*, era totalmente inaspettata: «il governo [francese] decise, per il momento, di non essere [presente] a nessuno dei Consigli dei Ministri delle Comunità Europee». <sup>89</sup> In tal modo, de Gaulle aveva chiaramente dimostrato che egli non voleva passare alla fase successiva del processo di integrazione europea e che «Hallstein era semplicemente una scusa». <sup>90</sup> Comunque, questa situazione era senza precedenti, nessuno avrebbe potuto prevedere i futuri sviluppi della crisi ed i sentimenti erano i più diversi. Qualcuno arrivò anche a vedere la violazione del patto europeo da parte della Francia come «il più grande disastro dai tempi di Hitler». <sup>91</sup> Olivier Wormser, direttore degli Affari Economici e Finanziari del Quai d'Orsay, in una conversazione con l'ambasciatore statunitense a Parigi, sottolineò che «la storia del Mercato Comune [...] era stata una storia di miracoli o quasi miracoli», <sup>92</sup> ma tale fase storica era ormai passata, poiché la crisi apertasi in seno alla Comunità era di natura differente rispetto alle crisi precedenti, poiché «per la prima volta, serie questioni politiche erano emerse». <sup>93</sup> Quasi tutti i Ministri degli Stati membri, però, a partire da Pierre Werner, Primo Ministro e Ministro degli Esteri del Lussemburgo, e Paul-Henri Spaak, biasimarono l'operato della Commissione, soprattutto in merito alla scarsa preparazione diplomatica della sua

---

<sup>88</sup> G.F. Ballardini, *op.cit.*

<sup>89</sup> Vaïsse, *op. cit.*, p. 556.

<sup>90</sup> Intervista telefonica con Pier Virgilio Dastoli, *op. cit.*

<sup>91</sup> Johan Merriënboer, *Mansholt. Een biografie*, Amsterdam, Boom, 2006, p. 327.

<sup>92</sup> Paris to Department of State, 15 July 1965, NSF, CF, Box 171, France Cables, Vol. VII, LBJL, citato in Palayret, *op. cit.*, p. 42.

<sup>93</sup> *Ibid.*

azione. Allo stesso modo, un diplomatico italiano, attribuendo parte della colpa alla Commissione, arrivò ad etichettare il modo di fare di Hallstein come «la presidenza imperiale»,<sup>94</sup> dato che egli fuggiva i Rappresentanti Permanenti degli Stati membri, inviando piuttosto i suoi assistenti.

## 1.2 *La posizione dell'Italia di fronte al processo di integrazione europea*

L'Italia era stata una convinta sostenitrice del processo di integrazione europea fin dai suoi albori. Questa posizione era sì il frutto dell'influenza di alcune idee federaliste di alcuni membri della classe dirigente, ma anche la conseguenza della debolezza politica ed economica in cui si trovava il Paese.<sup>95</sup> I governi italiani avevano generalmente ritenuto che gli interessi nazionali dell'Italia sarebbero stati difesi meglio all'interno di una cornice sovranazionale. Dalla fine degli anni '50, l'Italia stava subendo notevoli trasformazioni socio-economiche, che la stavano portando da un Paese sostanzialmente agricolo ad uno industrializzato. Nello stesso periodo, vennero sulla scena politica dei leader determinati, come Aldo Moro ed Amintore Fanfani, che sembravano poter offrire stabilità e prospettive all'Italia. In particolare, Fanfani aveva svolto un ruolo importante, essendo stato Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari Esteri dal Luglio 1958 al Gennaio 1959. Egli si contraddistinse per un'intensa attività diplomatica, ma «con stile personalissimo [...], spesso tralasciando e non coinvolgendo neppure le ambasciate italiane nei Paesi oggetti di visite ufficiali».<sup>96</sup> Fanfani, però, aveva sempre avuto un interesse secondario nelle questioni della CEE, preferendo concentrarsi nel dialogo Est-Ovest, il processo di decolonizzazione e l'area del Mediterraneo e Medio Oriente. Infatti, nel Luglio del 1958, comprendendo le prime manifestazioni della volontà autonomista di de Gaulle rispetto agli Stati Uniti, Fanfani si

---

<sup>94</sup> Palayret, *op. cit.*, p. 27.

<sup>95</sup> Marinella Neri Gualdesi, *Il cuore a Bruxelles – la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione europea*, Pisa, ETS, 2004.

<sup>96</sup> Ivano Russo, *Politica estera e "diplomazia personale". Fanfani, De Gaulle e le relazioni italo-francesi negli anni Cinquanta*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 74.

recò in visita a Washington dove incontrò il Presidente Dwight D. Eisenhower e John Foster Dulles, Segretario di Stato. Egli ribadì l'alleanza fedele dell'Italia agli Stati Uniti e paventò una sorta di Piano Marshall per il Mediterraneo<sup>97</sup> che avrebbe dato vita ad un asse italo-statunitense, favorendo la penetrazione economica italiana, dell'ENI di Mattei in primo luogo, nei Paesi arabi.<sup>98</sup> Fanfani tentò di accrescere il favore degli Stati Uniti in vari modi, approfittando della sconfitta della Francia e della Gran Bretagna a Suez, accettando ad esempio l'installazione sul suolo italiano dei missili a media gittata Jupiter<sup>99</sup> e sforzandosi di presentare l'Italia come possibile junior partner.<sup>100</sup> Ciononostante, presiedendo due successivi governi (Luglio 1960-Febbraio 1962, Febbraio 1962-Maggio 1963), Fanfani si era trovato comunque ad occuparsi di importanti questioni europee, come le negoziazioni per il Piano Fouchet,<sup>101</sup> la prima domanda di adesione del Regno Unito alla CEE, la creazione dell'unione doganale e i negoziati per l'avvio della Politica Agricola Comune. Più precisamente, Fanfani si oppose alla creazione di una sorta di direttorio franco-tedesco che si ponesse alla guida del processo d'integrazione europea. Poi, egli tentò, invano, di favorire l'accordo tra la Francia ed i Paesi del Benelux in merito alla riforma della CEE ed all'ingresso del Regno Unito nella Comunità. Questi tentativi si svilupparono nell'arco del 1962, come nel tentativo di convocare una conferenza al vertice per ricercare un accordo, ma le posizioni erano allora divenute

---

<sup>97</sup> Il progetto era già stato presentato qualche mese prima da Giuseppe Pella.

<sup>98</sup> Egidio Ortona, *Anni d'America, La diplomazia, 1953-1961*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 306-318.

<sup>99</sup> Nel Dicembre del 1957 il Governo presieduto da Adone Zoli aveva già deciso di accettare i missili Jupiter, soprattutto per superare il cosiddetto *missile gap* dopo i primi esperimenti sovietici di missili intercontinentali. L'accordo finale fu definito dal Governo presieduto da Fanfani nel 1958 e reso noto il 30 Marzo 1959, scatenando un'aspra reazione dell'Unione Sovietica.

<sup>100</sup> La visita di Fanfani serviva anche ad ottenere l'assenso dell'Amministrazione statunitense alla progressiva apertura a sinistra che andava caratterizzando i Governi di quegli anni.

<sup>101</sup> Nel Febbraio del 1961 un vertice dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri della CEE aveva costituito una commissione, presieduta da Christian Fouchet, molto vicino a de Gaulle, incaricata di elaborare un progetto di unione politica. Il 2 Novembre 1961, la Francia presentò alla commissione un progetto di trattato di unione politica che prevedeva la creazione di un Consiglio dei Capi di Stato e di Governo (che di norma avrebbe deliberato all'unanimità), la creazione di un'Assemblea parlamentare, l'istituzione di due Comitati dei Ministri della Difesa e dei Ministri dell'Educazione ed una Commissione esecutiva composta di alti funzionari. Succitati organi avrebbero affiancavano con competenze proprie quelli previsti dai precedenti trattati comunitari, senza quindi sostituirli. Nonostante le numerose obiezioni avanzate dai vari Stati membri, questo progetto era in procinto di essere approvato, quando de Gaulle fece ritirare la prima proposta e, nel Gennaio del 1962, ne fece presentare una versione modificata, dalla quale erano stati eliminati i riferimenti espliciti al riconoscimento delle istituzioni comunitarie precedenti e quelli riguardanti l'inserimento dell'unione politica nel solco del Patto Atlantico. In tale occasione, l'Italia tentò, invano, di svolgere un ruolo di mediazione tra le idee contenute nei due progetti francesi e le reticenze espresse soprattutto dal Belgio, dal Lussemburgo e dai Paesi Bassi, con il cosiddetto "Piano Cattani". Tali sforzi ebbero il loro apice in un incontro bilaterale tra Fanfani e de Gaulle, a Torino, il 4 Aprile 1962. Ciononostante il Piano Fouchet si arenò definitivamente nel corso del 1962.



troppo distanti e l'ombra degli Stati Uniti, che favorivano la candidatura del Regno Unito, aleggiava sul negoziato. Successivamente, nel Settembre del 1962, Fanfani dichiarò che l'Italia non avrebbe preso in considerazione nessuna proposta sull'unione politica finché la questione dell'adesione del Regno Unito non fosse stata risolta, allineandosi alle posizioni dei Paesi del Benelux.<sup>102</sup>

Infine, diverse altre personalità italiane giocavano allora un ruolo attivo nella politica estera. Fra questi innanzitutto Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica dal 1955 al 1962;<sup>103</sup> Antonio Segni, Ministro degli Affari Esteri dal 1960 al 1962, quando venne eletto Presidente della Repubblica.<sup>104</sup> E poi Emilio Colombo, un convinto europeista, spesso protagonista sulla scena europea, apprezzato anche dai suoi colleghi europei per le sue doti di compromesso e mediazione.<sup>105</sup> Secondo quanto scrive Couve de Murville:

[L'Italia] era servita dalla qualità dei suoi rappresentanti. I suoi ministri degli Affari esteri, sempre di primo piano, Amintore Fanfani, Giuseppe Pella, Piccioni, Antonio Segni, Giuseppe Saragat, si succedevano nei nostri consigli nonostante Emilio Colombo, titolare successivamente di diversi portafogli economici, vi partecipasse regolarmente ed aveva acquisito poco a poco un'autorità che giustificava non solo la sua conoscenza degli affari e l'elevazione dei suoi punti di vista, ma una

---

<sup>102</sup> Fanfani si adoperò a favore dell'ingresso del Regno Unito nella Comunità, sia per accreditarsi nei confronti degli Stati Uniti che per favorire l'ingresso di altri Paesi nella Comunità in modo da affievolire le possibilità che si creassero assi o direttori in dissonanza con gli interessi italiani. Però l'opposizione della Francia, espressa chiaramente da de Gaulle in una conferenza stampa il 14 Gennaio 1963, impedì l'adesione del Regno Unito. Infatti, de Gaulle riteneva troppo stretto il tradizionale legame di amicizia della Gran Bretagna con gli Stati Uniti, oltre che molto complesso collocare il Regno Unito nel sistema dell'unione doganale e dell'integrazione agricola, considerati i suoi rapporti economici con i Paesi del Commonwealth. Inoltre, de Gaulle riteneva che il fallimento del Piano Fouchet fosse da addebitare anche a delle manovre esterne della Gran Bretagna. Del resto Macmillan chiedeva l'adesione della Gran Bretagna al MEC senza rinunciare al proprio regime commerciale preferenziale con i Paesi dell'EFTA e del Commonwealth, per circa dieci anni. Questo provocò anche un irrigidimento delle posizioni della Germania, del Belgio, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi. A seguito del veto francese all'ingresso del Regno Unito nella Comunità, nel Consiglio del 1-4 Aprile 1963, la Germania propose la "sincronizzazione" nelle future trattative in seno alla Comunità. La sincronizzazione consisteva nel fare delle concessioni bilaterali ponderate e programmate nei punti di relativo maggior interesse tra gli Stati membri, cioè tra la Francia e gli altri cinque Stati membri. Ovviamente, la sincronizzazione rappresentava un regresso del sistema a metodologie diplomatiche precomunitarie.

<sup>103</sup> Giovanni Gronchi era dell'opinione che l'Italia avrebbe potuto giocare un ruolo attivo nel Mediterraneo, soprattutto a causa delle crescenti difficoltà della Francia e della Gran Bretagna nella regione.

<sup>104</sup> Antonio Segni aveva sempre sostenuto l'allineamento dell'Italia ai Paesi occidentali, in particolare agli Stati Uniti ed aveva firmato il primo accordo sulla PAC, negoziato da Colombo insieme all'allora Ministro dell'Agricoltura Rumor.

<sup>105</sup> Emilio Colombo aveva guidato la delegazione italiana alle negoziazioni per l'ingresso del Regno Unito nella CEE, partecipato all'elaborazione della PAC, ecc.

volontà evidente di assicurare la riuscita dell'opera intrapresa in comune.<sup>106</sup>

E fu proprio Emilio Colombo a rivestire un ruolo chiave nella risoluzione della crisi. Secondo quanto scrive Spaak:

[Il fatto che Emilio Colombo presiedesse il Consiglio dei Ministri della CEE] fu una grande fortuna, poiché egli era uno dei migliori tra noi. La sua intelligente diplomazia, l'elasticità del suo spirito, la sua immaginazione costruttiva, ci furono di grande aiuto. Fu lui ad essere nostro rappresentante presso i francesi. Egli aveva eseguito il suo compito in un modo perfetto. La sua ferma cortesia gli permetteva di trasmettere i messaggi più delicati senza suscitare reazioni troppo vive. Egli sapeva restare irremovibile sull'essenziale seppur cercando sempre di salvare la faccia al suo avversario in difficoltà. Il suo ruolo nella politica italiana, già considerevole, sarà maggiore nei tempi a venire. È una delle personalità europee più rispettabili e valide.<sup>107</sup>

Altri influenti politici italiani, come Ugo La Malfa, Giuseppe Saragat e Pietro Nenni, si erano sempre interessati molto alle questioni europee, guardando generalmente con favore ad iniziative sovranazionali ed essendo tendenzialmente critici nei confronti della politica di de Gaulle. Invece, l'attitudine degli esponenti della Democrazia Cristiana (DC) bei confronti del generale de Gaulle era generalmente diversa. Infatti, mentre dividevano l'impressione dei loro colleghi europei circa la volontà della Francia di porsi alla guida della Comunità, alcuni membri della DC vedevano con favore la politica di de Gaulle e, inoltre, ritenevano che egli sarebbe rimasto a lungo alla guida della Francia. Pertanto, essi concludevano che fosse necessario che gli altri Stati membri ricercassero sempre il compromesso con la Francia.<sup>108</sup> Infine, Fanfani aveva tentato di rafforzare la posizione di alcuni giovani diplomatici che gli erano fedeli, ma la maggioranza dei diplomatici era entrata nel corpo diplomatico negli anni '30. Essi, seppure convinti che gli Stati Uniti fossero il Paese cardine della politica estera italiana, ritenevano che la Francia fosse una controparte indispensabile o comunque la più importante a livello europeo. Probabilmente, alcuni diplomatici risentivano ancora dell'attitudine negativa mostrata dal Regno Unito nei

---

<sup>106</sup> Couve de Murville, *op. cit.*, p. 308.

<sup>107</sup> Spaak, *op. cit.*, p. 413.

<sup>108</sup> Antonio Varsori, "La classe politique italienne et le couple franco-allemand", in *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, Avril-Juin 1997 n. 29(2), pp. 243-257.

confronti della riabilitazione internazionale dell'Italia negli anni '40 e '50.<sup>109</sup> Quanto sopra descritto interpreta l'attitudine di mediazione e compromesso che caratterizzò la politica estera italiana in quegli anni e, fermo restando il legame con gli Stati Uniti e l'adesione e lo sviluppo della CEE, la convinzione che una Comunità Europea senza la Francia non fosse immaginabile.

Nel Marzo del 1965, Amintore Fanfani era ritornato ad essere Ministro degli Affari Esteri, a seguito dell'elezione di Giuseppe Saragat a Presidente della Repubblica. Egli mostrò una nuova attitudine riguardo l'integrazione europea, anche per rafforzare la sua posizione nella Farnesina e nel Governo, e tentò di aprire degli spazi per una iniziativa italiana che rafforzasse il processo di integrazione. Egli, con l'appoggio di Saragat, Ehrard e Spaak, in preparazione del semestre di presidenza italiana, propose di tenere una conferenza dei Ministri degli Esteri a Venezia, nel Maggio del 1965,<sup>110</sup> con l'obiettivo di studiare la possibilità di un rilancio del Piano Fouchet e le prospettive di una maggiore unificazione a livello europeo, ma Couve de Murville respinse prontamente la proposta. L'11 Giugno 1965 de Gaulle, incontrando Ehrard a Berlino, si disse disponibile a tenere un incontro dei Capi di Governo su tale questione nel mese di Luglio, ma ribadì che la Francia non avrebbe intrapreso alcuna iniziativa in merito finché non si fosse raggiunto un accordo sul regolamento finanziario della PAC. Di fatto, da quel momento, la Francia insistette nel subordinare la cooperazione politica ai progressi nell'ambito della PAC.<sup>111</sup> Successivamente, in vista del Consiglio dei Ministri in materia di agricoltura, Fanfani pensò di concentrare la sua attenzione sulla PAC. Infatti, un cambiamento nel finanziamento della PAC era legato ad un rafforzamento del ruolo politico della Commissione e, allo stesso tempo, del carattere sovranazionale della CEE. Ciononostante, la Francia era consapevole del fatto che una discussione sulla PAC avrebbe condotto ad un confronto aperto con gli altri Stati membri e con la Commissione, che stava premendo per una riforma del sistema. Per questa ragione, la Francia era disponibile a fare certe concessioni all'Italia, ma Fanfani non era pronto a negoziare, poiché pensava che la Germania non avrebbe accettato le richieste francesi.

---

<sup>109</sup> Antonio Varsori, *Continuità e discontinuità nella diplomazia italiana*, in Ugo De Siervo, Sandro Guerrieri, Antonio Varsori, (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carrocci, 2004, pp. 155-172.

<sup>110</sup> Wilfried Loth (ed.), *Crises and Compromises: the European Project, 1963-1969*, Baden-Baden, Nomos, 2001, pp. 127-131.

<sup>111</sup> Charles de Gaulle, *Lettres, notes et carnets 1964-1966*, Paris, Plon, 1994, pp. 147-148.

Ormai, per l'Italia la PAC era una questione molto sensibile, dato che i primi accordi non erano stati molto favorevoli per i prodotti dell'agricoltura mediterranea. Inoltre, dato che l'Italia stava vivendo una forte crescita economica e che anche gli stili di vita della popolazione stavano cambiando, essa aveva visto una forte crescita delle importazioni da paesi extra CEE e, quindi, l'Italia stava di fatto finanziando i sistemi agricoli degli altri Stati membri, dalla Francia innanzitutto. Per la precisione, Aldo Moro aveva espresso alla Commissione le sue critiche all'attuale sistema della PAC ed aveva ribadito che l'Italia non avrebbe accettato tale situazione ancora a lungo.<sup>112</sup>

In Italia, la prima reazione allo scoppio della crisi fu molto negativa,<sup>113</sup> particolarmente nei partiti di centro-sinistra, da sempre molto critici nei confronti della politica gaullista. Alcuni leader di partito sostenevano l'idea di mantenere un fronte saldo con gli altri quattro Stati membri, mentre altri proposero di stringere i legami con i Paesi dell'EFTA, cioè con il Regno Unito.<sup>114</sup> Senza dubbio, nella coalizione di centro-sinistra si riconosceva la necessità di salvaguardare la Comunità ed i suoi benefici per l'economia italiana.

L'Ambasciatore francese a Roma, Armand Bérard, inviò un telegramma a Parigi, nel quale affermava che il Primo Ministro, Aldo Moro, e il Presidente della Repubblica, Giuseppe Saragat, erano disponibili a raggiungere un compromesso, ma si rammaricava che Fanfani, «la cui suscettibilità era nota, non aveva reagito in maniera più critica al fallimento di Bruxelles e che si fosse spinto a farne una questione personale».<sup>115</sup>

Georges Pompidou, incontrando Fanfani il 3 ed il 4 Giugno, aveva detto chiaramente che la Francia rifiutava un «accrescimento dei poteri dell'Assemblea di Strasburgo, in particolare che essa potesse deliberare sulle spese senza poter decidere le entrate»,<sup>116</sup> enfatizzando il fatto che essa non fosse un'assemblea rappresentativa. D'altronde la Francia si opponeva anche alla «sua elezione a suffragio universale finché

---

<sup>112</sup> Archivio Centrale dello Stato (ACS), Fondo Moro, b. 667, Presidenza del Consiglio dei Ministri 1962-1964, Lettera di Aldo Moro (Roma) a Walter Hallstein (Bruxelles), 6 Giugno 1964.

<sup>113</sup> Molti uomini politici italiani non erano comunque molto interessati alla crisi della sedia vuota, soprattutto poiché in Italia, solo un anno prima, c'erano stati timori per un colpo di stato. Da qui la percezione della crisi come una questione secondaria ad altre.

<sup>114</sup> La Malfa, ad esempio, in occasione del veto francese all'ingresso del Regno Unito nella Comunità, aveva paventato di sostituire la Francia con la Gran Bretagna in seno alla Comunità.

<sup>115</sup> Archives du Ministère des Affaires Étrangères (AMAEF), DE-CE, b. 1111, Télégramme Bérard (Rome) au Quai d'Orsay, 3 Juillet 1965.

<sup>116</sup> Vaisse, *op. cit.*, p. 555.

non ci sarà un vero governo europeo». <sup>117</sup> In merito alla Commissione, Pompidou ribadì che essa non avrebbe dovuto sostituire la sua autorità e la sua responsabilità a quelle dei governi nazionali. <sup>118</sup> Infatti, per la Francia, dopo ciò che era accaduto, non era più sufficiente arrivare solo a definire il regolamento finanziario:

La Commissione era responsabile di avere deliberatamente, per dei fini che le erano personali, creato l'imbroglio: noi dovevamo ottenere che essa cambiasse il suo spirito, il suo comportamento ed i suoi modi di funzionamento. D'altra parte, se niente poteva essere fatto senza l'accordo di tutti i partner insieme, bisognava constatare che la regola del voto a maggioranza nei consigli, limitata fino ad allora a delle cose relativamente secondarie, diventava applicabile a partire dal 1° Gennaio 1966 a tutte le decisioni importanti, come la tariffa comune, i regolamenti agricoli, ecc. Come pensare che quello che restava da fare di essenziale, per esempio in materia di agricoltura o di negoziati del Kennedy [Round], fosse regolato in tal modo, senza neppure parlare della possibilità di rimettere in causa ciò che, nel passato, era stato regolato all'unanimità, compresi i regolamenti agricoli[?] Conveniva porre rimedio a tutte queste cause d'incertezza e di debolezza. <sup>119</sup>

Invece l'attitudine dell'Italia è stigmatizzata da alcuni osservatori francesi:

Ci sono molti, in Italia, che sono pronti a mettere in sordina le loro concezioni di lungo termine, poiché essi sono appassionatamente attaccati a proseguire l'opera intrapresa. È meglio, pensano loro, trattenersi dal guardare troppo lontano e concentrare gli sforzi sul presente e sul breve periodo. L'essenziale è continuare a progredire sul piano economico. <sup>120</sup>

Anche degli osservatori statunitensi analizzarono l'attitudine italiana, in un memorandum del Dipartimento di Stato abbastanza veritiero:

- una naturale inclinazione da parte dell'Italia ad evitare grandi controversie internazionali, che è rafforzata da debolezze politica interna ed economica;

---

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Pompidou ripeté le stesse tesi ad Erhard, a Bonn, in occasione degli incontri bilaterali franco-tedeschi, l'11 e 12 Giugno. Erhard gli disse che il suo Governo non era politicamente più in grado di fare delle concessioni sul regolamento finanziario della PAC senza ottenere in cambio delle soddisfazioni nell'ambito del settore industriale e dell'unione politica.

<sup>119</sup> Couve de Murville, *op. cit.*, p. 335.

<sup>120</sup> AMAEF, DE-CE, Vol. 1112, dispaccio d'Harcourt (Roma) a M. Couve de Murville (Parigi), 30 Ottobre 1965.

- dipendenza agricola ed industriale al Mercato Comune, così come dipendenza all'unità Europea come elemento central di lunga durata della politica europea dell'Italia. Deficienze nell'economia italiana, sia strutturale che ciclica, contribuisce alla dipendenza italiana al Mercato Comune e alla riluttanza ad accelerare sviluppi comunitari accelerati come quelli sollecitati dalla Commissione. Poiché si teme che de Gaulle sia capace dell'irrazionalità [sic] di far saltare il Mercato Comune, è logico tentare di incontrare le sue domande minime per evitare tale calamità;

- infine, c'è un alquanto diffuso sentimento tra i funzionari italiani che la Commissione sia stata dominata da non-italiani e che abbia favorito gli interessi francesi e tedeschi. È per questo poco probabile che gli italiani combatteranno per mantenere l'attuale Commissione quando un nuovo esecutivo combinato sarà scelto.<sup>121</sup>

Ciò che è certo è che la crisi enfatizzò le diverse opinioni nella coalizione di centro-sinistra in merito al futuro dell'integrazione europea. Infatti, i repubblicani, i socialisti ed i socialdemocratici erano a favore dell'approccio soprannazionale (e quindi del rafforzamento della Commissione, dell'aumento dei poteri del Parlamento Europeo e dell'introduzione del voto a maggioranza qualificata), mentre i democristiani mantenevano un'attitudine più prudente. Ovviamente, rivalità politiche interne e la ricerca di maggior potere contribuivano ad isolare la DC che invece, come tradizionale partito di governo, restava cauta. Ciononostante, tutti i partiti della coalizione di centro-sinistra erano d'accordo nel voler salvaguardare la Comunità ed i benefici che essa aveva per l'economia dell'Italia. Inoltre, i partiti di centro-sinistra erano ben coscienti che la politica di riforme avrebbe potuto essere basata sul miracolo economico che l'Italia stava vivendo anche grazie alla CEE. Per questo, l'Italia aveva a cuore la sopravvivenza del Mercato Comune, molto più di quanto essa avesse a cuore il ruolo della Commissione o la questione del voto a maggioranza qualificata. L'ideale soprannazionale restava comunque presente, ma era un obiettivo di lungo termine, da sviluppare in una situazione politica più favorevole.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> National Archives Washington, Department of State, Lot file 68 D436 b. 9, memorandum "Italian position on the EEC crisis", 17 September 1965, citato in Palayret, *op. cit.*, p. 111.

<sup>122</sup> L'Italia stava premendo, da tempo, per la creazione di una università europea che fosse espressione della Comunità, con sede a Firenze. La crisi della CEE e l'irrigidimento dei rapporti con la Francia fecero allora arenare tale progetto.

### 1.3 *La Presidenza di turno italiana durante la crisi della sedia vuota*

Nel secondo semestre del 1965, l'Italia tenne la Presidenza di turno della CEE e, di conseguenza, ci si attendeva che essa assumesse un ruolo guida nella soluzione della crisi. Gli attori principali furono senz'altro gli Stati membri, il Consiglio dei Ministri ed il Coreper, mentre la Commissione fu praticamente marginalizzata durante tutta la crisi ed esclusa dalla risoluzione della stessa. Più precisamente, durante quei concitati sei ultimi mesi del 1965, i contatti tra la Francia e gli altri cinque Stati membri furono mantenuti attraverso il Vice-Rappresentante Permanente della Francia, Maurice Ulrich, che restò a Bruxelles. In particolare, il presidente italiano del Coreper informò costantemente Ulrich delle discussioni tra i Cinque, mentre Ulrich stesso partecipò a molti degli incontri informali dei suoi colleghi del Coreper, che lo tennero regolarmente al corrente della situazione. Inoltre, i rappresentanti francesi continuarono a partecipare alle riunioni dei comitati tecnici che si occupavano della PAC, delle negoziazioni per gli Accordi di Associazione con la Grecia e la Turchia e per le allocazioni del Fondo di Sviluppo Europeo. Infine, per quanto riguarda i rapporti con la Commissione, essendo assenti i commissari francesi Majolin e Rochereau, la Francia mantenne i contatti con Emile Noël, suo Segretario Generale, e con Michel Gaudet, a capo del suo Servizio Legale. Tutto questo, praticamente, evitò l'isolamento della Francia. Allo stesso tempo, i Ministri degli Esteri di tutti gli Stati membri furono molto cauti nelle loro mosse e nelle loro esternazioni, dato che dovevano renderne conto all'opinione pubblica ed ai loro Governi. Tutti i Paesi coinvolti svilupparono dei contatti bilaterali con la Francia, a volte attraverso la Presidenza italiana. Più nello specifico, Paul-Henri Spaak tentò di svolgere fin da subito un ruolo di mediatore, così come fece la Germania dopo le elezioni di Settembre.<sup>123</sup>

In definitiva, durante il secondo semestre del 1965, la Presidenza italiana si adoperò sempre strenuamente affinché i Cinque mantenessero una posizione comune nei confronti della Francia, ma sostenne anche l'idea che si dovesse necessariamente arrivare ad una soluzione di compromesso. Ciò fu ribadito anche attraverso contatti

---

<sup>123</sup>In particolare, la Germania era dell'idea di lasciare tempo ai francesi per esaminare la situazione e, soprattutto, voleva evitare che il conflitto tra la Francia ed i Cinque si trasformasse in un conflitto franco-tedesco.

con gli Stati Uniti, con i quali tutti gli Stati membri interagivano regolarmente. Gli Stati Uniti fecero discrete pressioni<sup>124</sup> affinché un accordo con la Francia facesse riferimento alle negoziazioni del GATT,<sup>125</sup> ma, generalmente, anche sotto invito dei Cinque, evitarono di intervenire nella crisi privatamente o pubblicamente e, senz'altro, ciò evitò che la Francia potesse accusare il fronte dei Cinque di essere difensore degli interessi statunitensi.<sup>126</sup> Allo stesso tempo, gli Stati Uniti fecero in modo di trasferire le informazioni che via via ricevevano dai vari interlocutori. In particolare, l'Italia fece sapere che non voleva arrivare ad uno scontro aperto con de Gaulle e che non avrebbe avuto obiezioni ad un incontro dei Sei senza la Commissione. Infatti, a Luglio, durante una visita nella Repubblica Federale Tedesca, Saragat e Fanfani incontrarono il Cancelliere, Ludwig Erhard, e il Ministro degli Affari Esteri, Gerhard Schroeder. I due politici italiani dichiararono che i Cinque sarebbero dovuti restare uniti in un fronte solido, ma avrebbero anche dovuto essere pronti a venire a patti con la Francia. Essi suggerirono anche che la Germania avrebbe potuto iniziare un dialogo con la Francia, tramite gli incontri previsti dal Trattato dell'Eliseo,<sup>127</sup> sperando anche che la posizione interna di de Gaulle si fosse indebolita, in modo da raggiungere un accordo più facilmente. Allo stesso tempo, né l'Italia né la Germania sembravano essere davvero

---

<sup>124</sup> Gli Stati Uniti fecero pressione soprattutto sulla Germania.

<sup>125</sup> Secondo l'Articolo 111 del Trattato CEE, la Commissione aveva diritto esclusivo di negoziare con i Paesi terzi rispetto all'aggiustamento della tariffa esterna comune da fare nel GATT. A tale fine, l'Articolo prevedeva che il Consiglio dei Ministri avrebbe nominato un comitato speciale, il Comitato dell'Articolo 111, a supporto della Commissione nel periodo transitorio. Durante la crisi, la Francia non partecipò ai lavori del Comitato dell'Articolo 111, rendendo di fatto incerta la partecipazione della CEE ai negoziati del Kennedy Round a Ginevra. Ciononostante, la Francia non ostacolò mai il lavoro della Commissione a Ginevra, che negoziava secondo il mandato stabilito nel Dicembre 1964, secondo quanto deciso dal Consiglio senza la partecipazione della Francia. Al tavolo negoziale, la Commissione si attenne strettamente al mandato che aveva ricevuto e mantenne intensi contatti con il Comitato dell'Articolo 111 e con la stessa delegazione francese al GATT. In definitiva, durante la crisi, il negoziato GATT non fece nessun progresso significativo, anche perché ogni successivo passo importante richiedeva nuove istruzioni alla Commissione da parte del Consiglio che, invece, confidando nella riconciliazione con la Francia, decise di temporeggiare almeno fino al Gennaio del 1966.

<sup>126</sup> Gli Stati Uniti si astennero anche dallo spingere la Forza Multilaterale e la Forza Nucleare Atlantica, temendo che la Francia vi avesse legato la crisi della Comunità. Però, in realtà, gli Stati Uniti erano molto preoccupati dell'impatto che la crisi avrebbe potuto avere sull'Alleanza Atlantica, sul Kennedy Round e sul processo di integrazione europea in quanto tale.

<sup>127</sup> Il Trattato dell'Eliseo, anche conosciuto come Trattato d'Amicizia, fu firmato da Charles de Gaulle e Konrad Adenauer nel 1963. Il Trattato mise il sigillo sulla riconciliazione tra la Francia e la Germania, ma rispondeva anche alla volontà di de Gaulle di creare un nocciolo duro europeo senza l'influenza degli Stati Uniti e del Regno Unito. Il Trattato dell'Eliseo prevede delle consultazioni tra la Francia e la Repubblica Federale Tedesca su tutte le questioni importanti ed incoraggiava lo sforzo di arrivare a delle posizioni comuni.



interessate a salvare la Commissione Europea.<sup>128</sup> In realtà, l'Italia aveva spesso visto la Commissione prona agli interessi della Francia e della Germania, ignorando quelli italiani. Invece, inizialmente, i Paesi Bassi si opponevano a delle riunioni del Consiglio senza la Commissione, mentre il Belgio ed il Lussemburgo si opponevano a degli incontri su importanti questioni politiche ed economiche senza la Francia.

Il 13 Luglio, a Parigi, a margine di una sessione straordinaria del Consiglio Permanente della NATO, Fanfani, Joseph Luns, Ministro degli Affari Esteri dei Paesi Bassi, e Spaak incontrarono Couve de Murville. In questa occasione, il Ministro degli Affari Esteri francese disse che la creazione di un fronte dei Cinque non avrebbe fatto altro che rafforzare la posizione francese. Infatti, fino ad allora, l'Italia, la Germania ed i Paesi Bassi erano riusciti a trattenere Spaak dall'intraprendere un'iniziativa autonoma.

Nei giorni seguenti, in occasione della cerimonia ufficiale per l'apertura di un tunnel franco-italiano sotto le Alpi, Saragat incontrò de Gaulle, che però non gli sembrò disponibile a modificare la sua posizione.

Il 22 Luglio, durante la riunione del Coreper in preparazione della sessione successiva del Consiglio dei Ministri, Joseph van der Meulen, Rappresentante Permanente del Belgio, propose di convocare una riunione dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri senza la presenza della Commissione, prima della successiva sessione del Consiglio. I rappresentanti dell'Italia, della Germania e dell'Olanda, però, respinsero la proposta. Essi, infatti, temevano che si sarebbe potuto creare un pericoloso precedente, mettendo a rischio la legittimità del Consiglio ed indebolendo le istituzioni comunitarie. Infine, essi proposero che il Belgio esprimesse i propri dubbi durante la discussione dell'agenda o nella colazione informale prevista.<sup>129</sup> Nello stesso giorno, la Commissione fece delle proposte alternative, nella forma di un memorandum per il Consiglio, di fatto avvicinandosi alle aspettative francesi sulla PAC.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> In un incontro tra Fanfani e Couve de Murville, il 30 Settembre, ciò divenne evidente.

<sup>129</sup> Infatti, Spaak riteneva che una sessione del Consiglio dei Ministri senza la presenza della Francia costituisse una violazione del Trattato e fosse pertanto illegittimo. Cionondimeno, egli decise di parteciparvi, poiché esso era stato comunque convocato dalla Presidenza di turno.

<sup>130</sup> In tale memorandum, la Commissione illustrava la logica sottesa ad un'integrazione di stampo federale, alla base delle proposte del 30 Marzo. In merito alla realizzazione PAC, Hallstein proponeva di accelerare l'organizzazione dei mercati agricoli, includendo disposizioni per un prezzo comune dello zucchero, dell'olio d'oliva, del mais e della carne. Il regolamento finanziario sarebbe stato poi stabilito durante un periodo transitorio di cinque anni. Per quanto concerneva il bilancio, secondo le disposizioni del Trattato, le risorse finanziarie sarebbero state definite sulla base di una proposta della Commissione dopo il 1° Luglio 1967, mentre esse sarebbero divenute operative solo con il bilancio della CEE dal 1° Luglio 1970. Infine, riguardo

Il 26 e 27 Luglio, durante il primo meeting a Bruxelles senza la Francia, i Ministri degli Affari Esteri dei Cinque decisero che la CEE avrebbe continuato a lavorare come al solito, nonostante le reticenze del Belgio e del Lussemburgo, affermando che l'assenza di una delegazione non invalidava i procedimenti e, giuridicamente, l'assenza della Francia sarebbe stata considerata come un'astensione. Fu anche deciso che il Consiglio si sarebbe incontrato di nuovo ad Ottobre e che, nel frattempo, l'Italia avrebbe aperto un dialogo con la Francia, tentando di ammorbidire le sue posizioni. Durante la sessione si discusse delle nuove proposte della Commissione in merito ai finanziamenti agricoli, ma non fu adottata nessuna risoluzione e si decise di prendere le decisioni secondo la procedura scritta. Tuttavia, emersero diverse posizioni tra i cinque. Infatti, l'Italia, la Germania e i Paesi Bassi erano interessati principalmente a proseguire i lavori della CEE come al solito, mentre il Belgio ed il Lussemburgo erano più interessati ad aprire il negoziato con la Francia. Infatti, il Belgio ed il Lussemburgo suggerirono di proporre alla Francia di posporre il termine ultimo per completare il regolamento finanziario dal 30 Giugno al 1° Novembre 1965. Il Belgio chiese all'Italia di rinnovare i contatti con la Francia con il fine di mostrare che gli altri Stati membri erano pronti a risolvere la questione dei finanziamenti della PAC e che, per questa ragione, essi erano disponibili a coinvolgere la Francia nei lavori preparatori. Al contrario, Fanfani rifiutò tale proposta ed invitò il Coreper a studiare le proposte della Commissione entro il 15 Settembre, ad esaminare i possibili problemi posti dall'assenza della Francia e ad intraprendere un dialogo con la Francia. Infatti, l'Italia riconosceva che il Consiglio dei Ministri «non era riuscito a rispettare la scadenza del 30 Giugno ma aveva abbandonato quella data come non avente un valore finale».<sup>131</sup>

Se all'inizio era emersa una linea dura nei confronti della Francia, durante l'estate divenne evidente che l'unico modo per risolvere la crisi fosse quello di negoziare con la Francia. Allo stesso tempo, divenne chiaro alla Francia che l'Italia, la Germania ed i Paesi Bassi volessero risolvere la crisi solo all'interno del quadro comunitario. In particolare, in Italia, il Comitato ristretto dei Direttori Generali aveva esaminato, sul

---

l'aumento dei poteri del Parlamento Europeo, la Commissione, riconoscendo che la questione non era stata discussa adeguatamente nel Consiglio dei Ministri di Giugno e che gli Stati membri non avevano espresso le loro opinioni, si riservava di esprimere la sua opinione in una fase successiva.

<sup>131</sup> *Foreign Relations of United States, 1964-1968, Vol. XII, op. cit., Memorandum of conversation, 6 July 1965, pp. 225-226.*

piano tecnico, il memorandum della Commissione del 22 Luglio, ribadendo «la necessità di fare il possibile per solidificare una posizione comune a Cinque e per proseguire l'attività comunitaria».<sup>132</sup> Per questo fine, era necessario «fare ogni sforzo per raggiungere un accordo di massima a Cinque sulla base del memorandum della Commissione».<sup>133</sup> Anche il Ministro Ferrari Aggradi, secondo quanto dichiarato in occasione dell'ultimo Consiglio, considerava il documento della Commissione sul finanziamento della PAC come «una buona base di discussione, tuttavia da approfondire».<sup>134</sup>

Il 9 Settembre de Gaulle tenne una conferenza stampa, nella quale confermò la posizione della Francia e sottolineò la dimensione politica della crisi, imputandola soprattutto alla Commissione, etichettata come «un Areopago tecnocrate, senza patria e irresponsabile».<sup>135</sup> Il generale espresse i suoi dubbi in merito al voto a maggioranza qualificata nel Consiglio dei Ministri ed al comportamento della Commissione nei confronti del Consiglio.

Quello che è successo a Bruxelles, il 30 Giugno, in merito al regolamento finanziario agricolo, ha messo in luce non solo le persistenti reticenze della maggior parte dei nostri partner sull'ingresso dell'agricoltura nel Mercato Comune, ma anche certi errori e equivoci di principio che figurano nei trattati relativi all'unione economica dei Sei. Per questo la crisi era, presto o tardi, inevitabile. Devo aggiungere che, alla luce dell'evento, noi abbiamo misurato più chiaramente in quale situazione rischierebbe di trovarsi il nostro Paese domani se talune disposizioni inizialmente previste dal Trattato di Roma fossero realmente applicate. È così che, in virtù del testo, le decisioni del Consiglio dei Ministri dei Sei sarebbero prese alla maggioranza, dal 1° Gennaio prossimo; in altre parole, che la Francia sarebbe esposta a vedersi forzare la mano in qualsiasi materia economica, di conseguenza sociale e spesso anche politica, e che in particolare ciò che sarebbe parso acquisito nel campo agricolo potrebbe essere, malgrado essa, rimesso in causa in qualsiasi momento.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, “Sviluppi dei negoziati in seno al Consiglio della C.E.E. e della C.E.E.A. tra il Giugno e l'Ottobre 1965”, Riunione 25 Novembre 1965, p. 3.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, “Appunto per il Direttore Generale degli Affari Economici”, Roma, 12 Agosto 1965, p. 4.

<sup>135</sup> Vaïsse, *op. cit.*, p. 577.

<sup>136</sup> De Gaulle, citato in Marjolin, *op. cit.*, p.350.

Ciononostante, seppure si chiedesse una «revisione d'insieme»,<sup>137</sup> il Governo francese vacillava sulla condotta da tenere e sull'ampiezza di tale revisione. Infatti, il 15 Settembre, Peyrefitte chiese a de Gaulle se, secondo lui, i Cinque avrebbero accettato una revisione del Trattato. Il Generale rispose che «forse non saremo obbligati a fare una revisione del Trattato con firme, ratifiche e tutto il resto. La cosa migliore sarebbe un accordo formale, come quello realizzato a seguito della richiesta tedesca quando fu fissato il prezzo del grano. [...] È molto facile».<sup>138</sup>

Successivamente, l'Italia si trovò di fronte ad una proposta di Paul-Henri Spaak, iniziativa emersa nella riunione del suo Gabinetto il 16 Settembre ed annunciata pubblicamente il 27 Settembre, che mirava a venire incontro alle richieste francesi.<sup>139</sup> In realtà l'Italia temette che l'iniziativa belga avrebbe potuto minare il fronte dei Cinque. Infatti, Fanfani era pronto a negoziare con la Francia e fare alcune concessioni per favorire il ritorno dei rappresentanti francesi a Bruxelles, ma egli insisteva affinché gli

---

<sup>137</sup> Discours prononcé le par M. Couve de Murville, ministre des Affaires étrangères à la tribune de l'Assemblée nationale, citato in Palayret, *op. cit.*, p. 256.

<sup>138</sup> Peyrefitte, *op. cit.*, p. 299.

<sup>139</sup> Paul-Henri Spaak annunciò un'iniziativa diplomatica, con lo scopo di ricondurre la Francia nell'alveo comunitario. Il Governo belga presentò un documento di lavoro diviso in tre parti: nella prima si analizzava la situazione nella quale si trovava la Comunità, nella seconda il Governo belga traeva delle conclusioni a supporto dei suggerimenti espressi nella terza parte. In sostanza, si riteneva che la causa essenziale della crisi fosse l'assenza della Francia e, di conseguenza, s'imponeva l'obiettivo di ricondurre la Francia al tavolo negoziale, ma solo in conformità con le disposizioni del Trattato. Per questo motivo, si proponeva una riunione del Consiglio dei Ministri senza la presenza della Commissione, ai sensi dell'articolo 146 del Trattato di Roma e dell'articolo 3b del regolamento interno provvisorio del Consiglio dei Ministri, anche alla luce della considerazione che le questioni da chiarire fossero di natura squisitamente politica. Dunque, sarebbe stato necessario che i Governi dei Cinque si fossero accordati alla riunione del 25-26 Ottobre per offrire un proposta al Governo francese in merito al raggiungimento di un accordo sui principi di base riguardanti i problemi che erano rimasti in sospeso nella PAC e stabilendo altri obiettivi per uno sviluppo armonico della Comunità (Kennedy Round, unione doganale, armonizzazione fiscale, ecc.). Durante la riunione, il Consiglio non avrebbe dovuto definire il regolamento finanziario, ma solo dimostrare alla Francia che i Cinque erano giunti ad un accordo che avrebbe permesso la ripresa delle discussioni avvenute il 30 Giugno. Infine, i Cinque non avrebbero dovuto presentarsi alla riunione con nuove esigenze o ritornare su decisioni precedenti. Successivamente, nel caso si fosse raggiunto un accordo nella riunione del 25-26 Ottobre, il Presidente di turno avrebbe dovuto invitare il Governo francese a partecipare ad una riunione del Consiglio a Bruxelles, senza la presenza della Commissione, per esaminare le possibilità di risoluzione della crisi attuale. Nel caso la Francia avesse dato una risposta affermativa, nella successiva riunione dei Sei le sarebbero stati esposti i criteri di massima in base ai quali riprendere i negoziati sulla PAC e, contestualmente, le si avrebbe concesso l'opportunità di precisare le intenzioni del Governo francese in merito alla revisione o interpretazione del Trattato. In riferimento a quest'ultimo punto, i Cinque avrebbero dovuto rifiutare ogni revisione che mettesse in discussione la regola del voto a maggioranza qualificata o i poteri della Commissione. Se invece la Francia avesse posto la questione dell'interpretazione del Trattato, i Cinque avrebbero dovuto essere investiti prima di prendere una posizione in merito. Ancora, si proponeva che l'auspicata riunione avesse un unico punto all'ordine del giorno: «Esame della situazione creata nella Comunità dopo il Consiglio dei Ministri del 30 Giugno. Infine, se la Francia non avesse accolto l'invito dei Cinque, essi avrebbero dovuto consultarsi per risolvere i problemi comunitari urgenti ed essenziali rimasti in sospeso.

ACS, Fondo Moro, busta 11-12, *Telespresso* n. 03826/2125 «Crisi della CEE – Iniziativa belga», da ITALDIPL Bruxelles, 16 Ottobre 1965; *Telegramma* n. 30224, da ITALDIPL Bruxelles, 16 Ottobre 1965.

altri cinque Stati membri mantenessero saldamente la loro posizione comune. Inoltre, a causa della loro marcata inclinazione europeista, le élite italiane premevano affinché il Governo mantenesse una dura attitudine nei confronti di de Gaulle. Ciononostante, a Settembre, il Vice-Presidente del Consiglio, Pietro Nenni,<sup>140</sup> ebbe un incontro a Roma con Bérard, nel tentativo di raggiungere un accordo.<sup>141</sup> Allo stesso tempo, l'Italia continuava a sperare che la Germania avesse esercitato una qualche pressione sulla Francia, ma non furono fatti passi successivi, poiché la Farnesina decise di attendere il risultato delle elezioni che avrebbero avuto luogo in Germania a fine Settembre.

Il 22 Settembre, il Coreper non riuscì a raggiungere un accordo sulla seconda parte del memorandum della Commissione, riguardante proposte sulla politica fiscale, sociale, commerciale e regionale. In particolare, mentre la Germania chiedeva che impegni in materia di tassazione e commercio fossero presi in parallelo all'adozione del regolamento finanziario, i rappresentanti degli altri quattro Stati membri ritenevano che l'adozione e l'implementazione del regolamento finanziario fosse una questione secondaria rispetto ad altre.

Alla fine di Settembre, Fanfani incontrò Couve de Murville e, riconoscendo implicitamente l'analisi di de Gaulle, dichiarò che la crisi aveva delle origini politiche e, pertanto, soluzioni politiche dovevano essere trovate. Inoltre, per venire incontro ai bisogni francesi, Fanfani paventò di cambiare i membri della Commissione<sup>142</sup> o di proporre di sei o sette anni l'uso del voto a maggioranza nel Consiglio. Couve de Murville disse chiaramente che la Francia prestava particolare attenzione alla questione della composizione della Commissione ed alle condizioni del suo rinnovo, previsto per il 1° Luglio 1967,<sup>143</sup> ma non si impegnò in nulla.

Nello stesso periodo, la Presidenza dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite era vacante ed il rappresentante italiano alle Nazioni Unite, Piero Vinci, aveva suggerito a Fanfani di avanzare la propria candidatura. Così avvenne e Fanfani fu eletto il 27 Settembre. Sfortunatamente, pochi giorni dopo, Fanfani si ruppe una gamba, cadendo

---

<sup>140</sup> Pietro Nenni aveva formato una coalizione di centro-sinistra con Giuseppe Saragat, Aldo Moro e Ugo La Malfa. Egli fu Vice-Presidente del Consiglio nei tre successivi Governi guidati da Moro, dal 1963 al 1968.

<sup>141</sup> Pietro Nenni, *Diari*, Milano, Sugarco, 1982, p. 528.

<sup>142</sup> Ciò sarebbe stato possibile in base alla prossima applicazione del Trattato sulla fusione delle Istituzioni.

<sup>143</sup> Infatti, al futuro incontro di Lussemburgo nel Gennaio 1966, fu deciso di mettere come primo punto all'ordine del giorno del successivo Consiglio dei Ministri a Bruxelles proprio la questione della composizione della Commissione e della scelta del suo Presidente e dei suoi Vice-Presidenti.

per le scale del palazzo delle Nazioni Unite e, di conseguenza, fu costretto a restare a New York per un certo periodo. Quest'ultimo episodio pose in maniera evidente la questione del suo posto come Ministro degli Affari Esteri; Fanfani, in ogni caso, non intendeva dimettersi, poiché temeva che Moro avrebbe preso il suo posto alla Farnesina. Appare qui chiaramente quanto le dinamiche politiche interne e, soprattutto, le rivalità all'interno della DC, avessero un notevole impatto sul ruolo dell'Italia a livello europeo ed internazionale.

Quindi, con Fanfani a New York, il Consiglio dei Ministri si riunì il 18 Ottobre per adottare la strategia italiana per il successivo incontro dei Ministri degli Esteri della CEE ad Ottobre.<sup>144</sup> Da una parte, Moro doveva tener conto le opinioni delle differenti componenti del suo Governo, i Socialisti, i Repubblicani ed i Socialdemocratici, che premevano per un approccio rigido nei confronti della Francia ed un solido sostegno della Commissione. Dall'altra parte, il Presidente del Consiglio avrebbe preferito un approccio più flessibile, in modo da non sconfessare la tradizionale visione italiana dell'integrazione europea, ma tentando anche di trovare un compromesso con la Francia. Per queste ragioni, Moro decise di inviare Emilio Colombo al prossimo incontro della CEE, convinto della sua vasta conoscenza delle questioni europee, della sua attitudine amichevole nei confronti della Francia e della sua ben conosciuta abilità nel mediare e raggiungere compromessi. Avrebbero fatto parte della delegazione italiana anche il Ministro Ferrari Aggradi ed il Sottosegretario Zagari. Comunque, Fanfani restava convinto che fosse possibile riprendere le conversazioni con la Francia, sia sul piano tecnico che sul piano politico. Per questo era necessario che, nel successivo incontro del Consiglio dei Ministri della CEE, i cinque Stati membri si accordassero ne proporre un incontro alla Francia, facendo «molta attenzione alla scelta dei temi, del

---

<sup>144</sup> Il Comitato ristretto dei Ministri si riunì il 21 Ottobre. Parteciparono alla riunione: Colombo, Nenni, Pieraccini, Tremelloni, Ferrari Aggradi, Lami Starnuti, Mattarella, Reale, l'Ambasciatore Ventuini, l'Ambasciatore Ortona, il Ministro Guazzaroni ed i Sottosegretari agli Esteri Lupis, Storchi e Zagari. Esso concluse che si dovesse fare ogni sforzo per raggiungere un accordo a Cinque. Ciò avrebbe dovuto essere facilitato dal fatto che si trattava di un accordo di massima e non di dettaglio. Inoltre, in merito ai regolamenti di alcune produzioni tipiche italiane (ad esempio i prodotti ortofrutticoli), si auspicava che essi fossero approvati al più presto e nella forma proposta dalla Commissione. Ancora, per quanto riguardava l'olio d'oliva, la CEE aveva concesso all'Italia un contributo forfettario di 5 miliardi di Lire e, dato che la scadenza del prossimo 1° Novembre non poteva essere rispettata, si chiedeva che si fosse tenuto conto di ciò per l'erogazione di un nuovo contributo forfettario. Infine, sarebbe stato opportuno fare riferimento in qualche modo anche al problema della limitazione delle eccedenze strutturali ed al problema dell'associazione dei Paesi mediterranei che facevano concorrenza alle produzioni agricole italiane.

luogo, dei metodi di preparazione».<sup>145</sup> Inoltre, ritenendo che la Francia fosse interessata ad apparire ben disposta nei confronti del Mercato Comune in vista delle elezioni presidenziali del 5 Dicembre, Fanfani riteneva che non si dovesse «cadere nell'errore di favorire con nostre rigidità formali eventuali irrigidimenti francesi, anche se presumibilmente pretestuosi»,<sup>146</sup> mostrandosi al contrario ben disposti alla ripresa del MEC.

Il 4 Ottobre, Antonio Venturini, Rappresentante Permanente dell'Italia presso la Comunità, ebbe una conversazione con il Cancelliere Erhard. Quest'ultimo gli disse che la Germania era disponibile ad arrivare ad un compromesso sulla questione del voto a maggioranza qualificata. Erhard riteneva che, quando si trattava di questioni di vitale importanza, si sarebbe dovuto fare tutto il possibile per evitare di ricorrere alla votazione a maggioranza. Egli era convinto che si sarebbe potuto arrivare ad elaborare tale concetto senza rivedere il Trattato di Roma, magari attraverso un accordo tacito. Inoltre, dato che l'Italia riponeva molte speranze nel ruolo della Germania per risolvere la crisi, Erhard chiarì a Venturini che il governo tedesco non riteneva di avere un tale ruolo chiave ma che, al contrario, esso avesse sempre insistito nella ricerca di un consenso multilaterale. La Germania desiderava che la crisi apparisse come una questione comunitaria e non come una questione franco-tedesca. Ciò anche a causa del fatto che la Germania aveva già fatto numerose concessioni e non voleva farne altre in questa occasione. Per questo motivo, il Cancelliere tedesco era convinto che de Gaulle avrebbe riconsiderato la sua posizione se gli altri cinque Stati membri avessero mantenuto saldamente le loro posizioni in seno alla CEE. Quindi, per la Germania, bisognava prima pensare al futuro della Comunità e poi occuparsi delle questioni agricole. Comunque, secondo la Germania, era conveniente uno stretto contatto italo-tedesco.<sup>147</sup> Le conversazioni italo tedesche vennero approfondite il 19 Ottobre, in un incontro di Moro, Colombo, Ferrari Aggradi e Mattarella con Lahr.<sup>148</sup> In tale occasione Lahr sottolineò la necessità di mantenere un fronte unito dei Cinque e di rispettare il Trattato e le prerogative della Commissione. Allo stesso tempo egli considerava

---

<sup>145</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma n. 29772 da New York, del 13 Ottobre 1965.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma n. 29198 da Bonn, del 7 Ottobre 1965, p. 4.

<sup>148</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma n. 18726/C da Roma a ITALNATION New York, ITALDIPL: Bonn-Bruxelles-L'Aia-Londra-Lussemburgo-Parigi, ITALRAP Bruxelles, del 19 Ottobre 1965.

l'opportunità di stabilire chi avrebbe fatto parte della futura Commissione, prima dell'entrata in vigore del Trattato sulla fusione degli Esecutivi. Il piano Spaak poteva essere condiviso, tranne che su pochi punti. Il Segretario di Stato tedesco riteneva che, alla prossima riunione del Consiglio, fosse necessario arrivare solo ad un accordo di massima sul memorandum della Commissione, in modo da invitare la Francia ad un incontro dei Sei, come proposto da Spaak, anche se riteneva improbabile che i francesi accettassero di parteciparvi entro Novembre. In merito alla questione del voto a maggioranza, Lahr era disposto ad ammettere che si rinunciassero a tale regola quando fossero in discussione gli "interessi vitali" di uno Stato membro. Quindi, «su tutti questi problemi [fu] possibile constatare, sulla scorta delle dichiarazioni fatte di recente dal Governo [italiano] nel [...] Parlamento e tenendo conto della posizione italiana sin dal manifestarsi della crisi nel Giugno scorso, una larga identità di vedute».<sup>149</sup>

Il 20 Ottobre, Fanfani ebbe modo di incontrare Spaak, che gli ribadì la volontà del Belgio di trovare un accordo di massima dei cinque Stati membri alla prossima riunione del Consiglio, in merito al regolamento agricolo ed alle altre questioni tecniche. Inoltre, in conformità a quanto già annunciato, egli auspicava una posizione comune dei Cinque per offrire alla Francia l'occasione di un incontro dei sei Ministri degli Affari Esteri, prima della metà di Novembre, insistendo affinché esso avvenga a Bruxelles ma non necessariamente con la partecipazione della Commissione. Ovviamente i Ministri dei Cinque avrebbero dovuto concordare precisamente i limiti oltre i quali non avrebbero voluto andare. Fanfani fece presente a Spaak «le difficoltà psicologiche per i francesi di accettare una riunione a Bruxelles»,<sup>150</sup> ma Spaak insistette nel voler proporre tale sede e di attendere poi la risposta della Francia.

Il 25 e 26 Ottobre, il Consiglio dei Ministri della CEE ebbe un esito positivo per gli interessi italiani, dato che le richieste dell'Italia in merito alla PAC furono accettate dagli altri Ministri.<sup>151</sup> Inoltre, il Consiglio accettò i principi del memorandum presentato dalla Commissione il 22 Luglio. Infine, Colombo sostenne l'idea, suggerita da Spaak, di

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>150</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma n. 30698 da New York, del 20 Ottobre 1965.

<sup>151</sup> Il Consiglio accolse le richieste dell'Italia in merito all'approvazione dei regolamenti relativi ad alcune produzioni tipiche italiane, alla questione delle eccedenze strutturali, alla concessione di un contributo per l'olio d'oliva e per i prodotti ortofrutticoli (fino all'entrata in vigore della responsabilità finanziaria comune per i succitati prodotti), alla presa in considerazione delle particolari richieste avanzate dal Governo italiano l'8 Maggio 1964 nel determinare la politica comune in merito all'adesione ed all'associazione di altri Paesi del Mediterraneo.



un incontro ad alto livello tra i Cinque e la Francia, senza la presenza della Commissione. E ciò sarebbe potuto avvenire senza violare il Trattato. Infatti, il Rappresentante Permanente belga, Joseph van der Meulen, aveva fatto già notare che, secondo le disposizioni del Trattato, era possibile convocare una sessione del Consiglio dei Ministri senza la presenza della Commissione.<sup>152</sup>

Durante il successivo mese di Novembre, Colombo tentò di mediare tra la Francia e gli altri partner, ma senza successo. Egli tentò anche, invano, di spingere la Germania affinché facesse pressioni su de Gaulle. D'altronde, seppure pronto a venire incontro alle richieste francesi, Colombo mise in chiaro l'attaccamento dell'Italia al Trattato di Roma, la sua devozione all'ideale sovranazionale ed il suo favore ad un ruolo più forte della Commissione. Inoltre, tutti gli Stati membri stavano attendendo il risultato delle elezioni presidenziali francesi, per decidere poi una nuova strategia.<sup>153</sup> Alla fine de Gaulle vinse le elezioni ma, come analizzato più in dettaglio nel capitolo successivo, il generale ne uscì fortemente indebolito. In quel momento, l'Italia non era preparata a lanciare una nuova iniziativa diplomatica, di nuovo a causa di problemi interni. Infatti, Fanfani fu spinto a dimettersi, dopo varie vicissitudini interne, e tutto il Governo Moro sembrò essere a rischio.<sup>154</sup> Alla fine Moro prese il Portafoglio degli Affari Esteri e, d'accordo con Colombo, si disse disponibile a negoziare con la Francia, nonostante qualche rinnovato slancio di opposizione politica interna sperando che la Francia sarebbe allora stata più malleabile. Durante quegli ultimi mesi del 1965, molti sforzi furono fatti da Colombo, Shroeder e Paul-Henri Spaak per assicurare la Francia che la Comunità non aveva mai imposto una decisione sfavorevole ad uno Stato membro riluttante, e che ciò non sarebbe avvenuto neppure nel futuro. Ciononostante, la Francia prestò scarsa attenzione a tali mosse dei suoi partners, ciò anche a dimostrazione del fatto che la crisi della sedia vuota non era solo una mossa per bloccare il processo d'integrazione europea, ma che si inseriva in uno scenario più vasto che si rifaceva alla volontà della Francia di mettere a punto una cooperazione politica intergovernativa a livello europeo, in politica estera e di difesa, staccata dall'Alleanza

---

<sup>152</sup> Questa possibilità era prevista dall'articolo 146 del Trattato di Roma oltre che dall'articolo 3, comma b, del regolamento interno provvisorio del Consiglio dei Ministri.

<sup>153</sup> Alcuni politici italiani di centro-sinistra, infatti, speravano in una sconfitta elettorale di de Gaulle.

<sup>154</sup> Fanfani, comunque, aveva già mostrato di sfruttare questioni di politica estera per rafforzare la sua posizione interna.

Atlantica, ma in grado di sostenere un confronto con gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. A questo, probabilmente, si accompagnava il desiderio di tenere le mani libere nella politica nucleare. Ciò è confermato dallo stesso de Gaulle:

Se procediamo senza riserve verso la terza fase nel Trattato di Roma, questo significa che altri decideranno per noi. [...] Per esempio, nell'agricoltura o nel campo degli armamenti nucleari, sappiamo che la nostra situazione è diversa da quella degli altri; di conseguenza, noi saremo in minoranza, saremo dominati, i nostri partner potranno imporci la loro volontà su punti che consideriamo essenziali.<sup>155</sup>

Dato il suo ruolo nel secondo semestre del 1965, l'Italia fu senz'altro al centro delle iniziative diplomatiche e protagonista di ripetuti tentativi di mediazione fra le varie istanze. Tuttavia, i vari attori al centro della crisi ebbero modo di interagire non solo a livello bilaterale o europeo, ma anche in altre svariate sedi internazionali: agli incontri alle Nazioni Unite, a margine degli incontri della NATO, in occasione della riunione del Fondo Monetario Internazionale<sup>156</sup> e durante la cerimonia di chiusura del Concilio Ecumenico Vaticano II.

---

<sup>155</sup> Peyrefitte, *op. cit.*, p. 299.

<sup>156</sup> In quell'occasione Colombo partecipò alle riunioni ma non partecipò alla vita mondana, preferendo restare a riposo in ambasciata, per recuperare un'epatite virale. Egli poté comunque confrontarsi con suoi colleghi, che invitò ad un tè in Ambasciata, in merito alla crisi.

## 2 L'Italia alle negoziazioni di Lussemburgo

*Un ordine internazionale funzionante  
deve lasciare spazio sufficiente per interessi nazionali contrastanti  
e cercare di conciliarli, non disinteressarsene.*  
Henry Kissinger<sup>157</sup>

SOMMARIO: 2.1 La preparazione politica e diplomatica delle negoziazioni di Lussemburgo – 2.2 L'Italia alla prima fase delle negoziazioni di Lussemburgo (17 e 18 Gennaio 1966) – 2.3 L'Italia alla seconda fase delle negoziazioni di Lussemburgo (27 e 28 Gennaio 1966)

### 2.1 *La preparazione politica e diplomatica delle negoziazioni di Lussemburgo*

Il 29 Settembre 1965, Fanfani e Venturini, ebbero modo d'incontrare Couve de Murville a New York, in occasione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il Ministro degli Affari Esteri francese illustrò loro «a fondo»<sup>158</sup> la sua posizione, ma Fanfani, pur restando fermo nel non voler posporre l'estensione della regola del voto a maggioranza dopo il completamento del Mercato Comune, allo stesso tempo, mostrò la disponibilità dell'Italia nell'accettare un rinnovo della Commissione ed un ritorno al principio della rotazione per il suo Presidente.<sup>159</sup> D'altronde, la posizione francese era stata già annunciata da de Gaulle nella conferenza stampa del 9 Settembre e successivamente dettagliata dallo stesso Couve de Murville, di fronte all'Assemblea

---

<sup>157</sup> Henry Alfred Kissinger, *L'Arte della diplomazia*, Milano, Sperling & Kupfer, 1996, p. 478.

<sup>158</sup> Couve de Murville, *op cit.*, p. 336.

<sup>159</sup> AMAEF, DE-CE, Vol.1112, Tel. n. 2389/96, Couve de Murville (New York) à DE-CE Paris, 30 Settembre 1965.

Nazionale, il 20 Ottobre.<sup>160</sup> In quest'ultima occasione, Couve de Murville disse che un accordo sui fondi della PAC non era più sufficiente e che la Francia voleva una «revisione d'insieme».<sup>161</sup> Ovviamente, questo linguaggio ambiguo faceva sì che non fosse chiaro se la Francia volesse una revisione formale del Trattato o una revisione informale di certe politiche e certe pratiche. Infatti, in un incontro con un diplomatico tedesco, Couve de Murville aveva negato che la Francia pensasse ad una revisione del Trattato, ma solo ad un gentlemen's agreement circa l'applicazione della procedura di votazione a maggioranza qualificata; egli aveva riconosciuto l'esigenza di uno sviluppo armonico di tutti i settori comunitari, ribadendo però l'esigenza che la Commissione si attenesse rigorosamente ai poteri ad essa attribuiti dal Trattato.<sup>162</sup> Indubbiamente, le idee di de Gaulle erano piuttosto chiare in merito al fatto che egli non gradisse le fattezze soprannazionale della Comunità e, per questo, egli mostrò di paventare l'idea di una revisione formale o informale del trattato. Infatti, il 18 Ottobre, de Gaulle incontrò l'Ambasciatore olandese, Adolph Bentinck. In questa conversazione, de Gaulle ribadì la sua contrarietà in merito alla procedura del voto a maggioranza ed al ruolo assunto dalla Commissione. In particolare, egli riteneva che il Trattato contenesse delle «clausole inaccettabili [che] i suoi redattori erano stati troppo frettolosi»<sup>163</sup> nell'elaborare. Inoltre, egli aggiunse che «la via da seguire ed i mezzi da usare non [erano] di particolare importanza»,<sup>164</sup> sempre che ciò avvenisse per iscritto. Inizialmente, de Gaulle aveva espresso ai suoi collaboratori la sua preferenza per una dichiarazione collettiva dei Governi, «senza firme, ratifiche e tutto il resto».<sup>165</sup>

Il 20 Ottobre, Hallstein intervenne alla seduta del Parlamento europeo a Strasburgo per introdurre la relazione sull'attività dell'ottavo anno della Commissione. Egli ribadì la sua coerenza con le norme del Trattato di Roma e rimarcò che la crisi non era il frutto della mancata decisione sul finanziamento della PAC ma, piuttosto, la manifestazione della contrapposizione tra due diverse visioni e metodologie

---

<sup>160</sup> Il dibattito svoltosi all'Assemblea Nazionale è descritto in Lambert, J., "The constitutional crisis 1965-66", *Journal of Common Market Studies*, n. 5, 1966, pp. 216-217.

<sup>161</sup> Discours prononcé le par M. Couve de Murville, ministre des Affaires étrangères à la tribune de l'Assemblée nationale, citato in Palayret, *op. cit.*, p.256.

<sup>162</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma n. 30191 da Parigi, del 15 Ottobre 1965.

<sup>163</sup> *Documents Diplomatiques Français*, 1965 – Tome I, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, Imprimerie Nationale, pp. 461-462.

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> Peyrefitte, *op. cit.*, p. 299.

dell'integrazione europea.<sup>166</sup> Hallstein confermò la sua disponibilità a cercare soluzioni di compromesso, senza che però venissero compromessi lo spirito e la lettera del Trattato.<sup>167</sup>

Nel frattempo, furono intrapresi altri sforzi diplomatici tra i Governi dei Cinque. Un ruolo primario fu svolto dal Governo tedesco che, soprattutto dopo le elezioni del 19 Settembre che assegnarono la vittoria al cristiano-democratico Erhard (47,61% dei voti alla CDU-CSU), poté agire con tenacia e fermezza.

Successivamente, il 25 ed il 26 Ottobre, si tenne a Bruxelles una riunione del Consiglio, presieduta da Colombo, Ministro del Tesoro. Proprio su proposta di Colombo, i cinque governi diedero una rispettosa ma ferma risposta alla Francia, in una dichiarazione nella quale essi confermavano la volontà di rispettare il Trattato:

I Governi considerano che la soluzione ai problemi delle Comunità debba essere trovata nei Trattati e nelle loro Istituzioni.<sup>168</sup>

Inoltre, durante una cena al Castello di Val Duchesse, i rappresentanti dei cinque Governi conclusero un patto segreto,<sup>169</sup> del quale non fecero menzione nel processo verbale del Consiglio, ma che mostrarono alla delegazione francese. In questo documento, di cui ciascuno dei firmatari tenne una copia, Schroeder, Spaak, Luns, Werner e Colombo affermarono il loro attaccamento al Trattato di Parigi ed al Trattato di Roma, in merito all'impegno di integrare progressivamente le economie degli Stati membri nel settore industriale e nel settore agricolo. Inoltre, essi si accordarono nel non fare nessuna concessione alla Francia e dichiararono che la soluzione della crisi avrebbe dovuto essere trovata necessariamente nel quadro del Trattato e nell'alveo delle istituzioni comunitarie. Da allora in poi, «i Cinque avrebbero affrontato la crisi come

---

<sup>166</sup> Malandrino, *op. cit.*, p. 38.

<sup>167</sup> Nella stessa occasione Hallstein spiegò perché non avesse predisposto proposte alternative durante il Consiglio di Giugno. In particolare egli disse che, secondo la sua opinione, non fecero in tempo ad emergere dal dibattito elementi positivi sulla base dei quali stendere tali proposte. Ciò sarebbe potuto accadere se i lavori fossero proseguiti nella notte e nei giorni successivi "a orologio fermo", come era successo altre volte, ma Couve de Murville non volle autorizzare questa procedura eccezionale. Se così fosse avvenuto, la Commissione vi si sarebbe conformata, come in simili occasioni precedenti.

<sup>168</sup> *Bulletin EEC* 12-1965, p. 14.

<sup>169</sup> Newhouse, John, *Collision in Brussels: the Common Market crisis of 30 June 1965*, London, Faber and Faber, 1967, p. 141.

uno».<sup>170</sup> Emilio Colombo fu incaricato di rendere noto alla Francia la posizione comune dei Cinque.

Il giorno successivo alla riunione dei Cinque, Colombo scrisse a Couve de Murville, per invitarlo a partecipare ad una riunione del Consiglio, a Bruxelles, senza la presenza della Commissione, per riprendere lo studio del regolamento finanziario, tenendo conto della proposta francese di discutere del ruolo della Commissione e del voto a maggioranza. Ciononostante, passò altro tempo, poiché la Francia continuò a ribadire di non volere degli incontri a Bruxelles, sia per «marcare il carattere intergovernativo della questione»,<sup>171</sup> sia per avere il tempo di prepararsi ed arrivare ad una riunione che portasse risultati effettivi. Infatti, senza obiettare che una riunione dei Ministri degli Esteri avesse luogo già nel mese di Novembre,<sup>172</sup> sempre che dei contatti bilaterali avessero dimostrato effettivamente larga possibilità di successo, una riunione a livello di Capi di Stato e di Governo avrebbe potuto eventualmente avere luogo solo dopo il 5 Dicembre,<sup>173</sup> cioè dopo le elezioni tedesche e dopo la prima tornata delle elezioni presidenziali francesi. Inoltre, secondo la Francia, la questione della regola del voto a maggioranza ed il problema della Commissione costituivano un “prelable” rispetto alla definizione del regolamento finanziario.<sup>174</sup>

Nel frattempo, le posizioni dei Cinque andarono sempre più convergendo, volendo evitare di avviare negoziati bilaterali tra il Governo francese e gli altri Governi della Comunità ed auspicando qualsiasi iniziativa della presidenza di turno in tal senso. In particolare, si andavano profilando tre opzioni: insistere con la Francia per ricevere una risposta scritta alla lettera di Colombo del 27 Ottobre; convocare una nuova riunione straordinaria del Consiglio affinché i cinque Governi concordassero una nuova presa di posizione verso la Francia per iscritto, considerando anche il fatto che la Francia non aveva fatto pervenire nessuna proposta precisa; oppure non intraprendere nessuna nuova iniziativa, ma registrare le comunicazioni francesi fatte ai vari governi e discuterne alla prossima riunione del Consiglio prevista per il 29 e 30 Novembre.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> Middelaar, *op. cit.*, p. 106.

<sup>171</sup> Couve de Murville, *op. cit.*, p. 336.

<sup>172</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma n. 30191 da Parigi, del 15 Ottobre 1965.

<sup>173</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma n. 28242 da Parigi, del 29 Settembre 1965.

<sup>174</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma n. 29983 da Parigi, del 14 Ottobre 1965.

<sup>175</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, appunto per l'On. Ministro degli Esteri, del 14 Novembre 1965.

L'8 Novembre, Couve de Murville rispose verbalmente all'invito di Colombo, attraverso l'Ambasciatore italiano a Parigi, Giovanni Fornari, dicendogli che la Francia era preparata a discutere qualsiasi altro metodo rispetto alla revisione, sempre che qualcuno ne avesse suggerito uno. Couve de Murville chiarì che la Francia non aveva mai chiesto di modificare i poteri della Commissione, ma ribadì che essa desiderava discutere del suo spirito e correggere alcune sue pratiche ed abitudini. Infine, la Francia respinse anche l'invito a partecipare ad una sessione speciale del Consiglio a Bruxelles, ribadendo la sua volontà di incontrarsi in una sede alternativa dopo le elezioni francesi,<sup>176</sup> con il fine «di ben marcare il carattere intergovernativo della questione».<sup>177</sup> Il 13 novembre, Couve de Murville ribadì le sue idee in un incontro con Schroeder, nell'ambito di una consultazione prevista dal Trattato dell'Eliseo, ma il Ministro tedesco gli suggerì di presentare la posizione della Francia in forma scritta.

In seguito, le giornate di chiusura del Concilio Vaticano II offrirono l'occasione di fare diversi incontri internazionali ai più alti livelli. Infatti, la mattina dell'8 Dicembre 1965, Aldo Moro ricevette il Primo Ministro belga Harmel che, confermando l'esigenza di mantenere saldo il fronte dei Cinque, riconobbe «l'importante funzione che spetta all'Italia, come elemento di equilibrio nella Comunità Europea, per condurre a buon fine con prudenza e pazienza i negoziati in vista di ricondurre la Francia nel Mercato Comune».<sup>178</sup> Successivamente Moro ricevette anche Couve de Murville, a Roma per guidare la delegazione francese, che mostrò «una certa propensione a ricercare un accordo per far funzionare la comunità economica, per l'interesse che essa presenta e in vista di sviluppi politici per ora lontani, ma possibili».<sup>179</sup> Nel pomeriggio dell'8 Dicembre, durante la cerimonia di chiusura del Concilio Vaticano II, secondo quanto riferito da Colombo,<sup>180</sup> egli e Couve de Murville si scambiarono dei messaggi e concordarono d'incontrarsi, subito dopo la fine della cerimonia, al Ministero del

---

<sup>176</sup> AMAEF, Telegramma da Olivier Wormser a Bonn, Bruxelles, L'Aia, Roma e Lussemburgo. Report su un incontro tra Couve de Murville e Fornari, 8 Novembre 1965.

<sup>177</sup> Couve de Murville, *op. cit.*, p. 336.

<sup>178</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma dal Presidente del Consiglio al Ministro degli Esteri, Roma 9 Dicembre 1965, p. 2.

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> Intervista con Emilio Colombo, *op. cit.*

Tesoro.<sup>181</sup> Colombo si anticipò e fu presto raggiunto da Couve de Murville.<sup>182</sup> Quest'ultimo disse chiaramente che la Francia desiderava l'abolizione della regola del voto a maggioranza qualificata, cosa che avrebbe implicato una modifica del Trattato. Colombo disse che l'Italia non era d'accordo. Il ragionamento che poteva essere fatto era di lasciare invariata la norma della votazione a maggioranza, ma condizionarne l'applicazione in modo da garantire che ciascuno degli Stati membri avrebbe potuto bloccare una decisione. In effetti, Couve de Murville parve convincersi «dell'impossibilità di emendamenti ed accordi formali aggiuntivi al Trattato di Roma e della necessità di accontentarsi di un'intesa politica sul modo di applicare la regola del voto a maggioranza».<sup>183</sup> Successivamente, Colombo incontrò anche Schroeder, accordandosi per trattare di far rientrare la Francia in seno alla Comunità, in una sessione straordinaria del Consiglio senza la presenza della Commissione.

Stando a quanto scrive Couve de Murville, «finalmente l'accordo si fece alla fine di Dicembre dopo l'elezione presidenziale».<sup>184</sup> Infatti, tra le due tornate elettorali,<sup>185</sup> il 14 Dicembre, de Gaulle fece sapere che la Francia avrebbe accettato un invio da parte degli altri cinque Governi,<sup>186</sup> che avvenne in una riunione dei Cinque a Bruxelles il 20

---

<sup>181</sup> AMAEF, DE-CE, Vol. 1113, Telefonata da Wormser a Bonn, Bruxelles, L'Aia, Roma e Lussemburgo, Report su una conversazione tra Couve de Murville e Colombo a Roma l'8 Dicembre 1965, 10 Dicembre 1965.

<sup>182</sup> Precedentemente, il 19 Novembre, Couve de Murville ebbe anche un incontro con Schroeder a Parigi.

<sup>183</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma dal Presidente del Consiglio al Ministro degli Esteri, Roma 9 Dicembre 1965, p. 2.

<sup>184</sup> Couve de Murville, *op. cit.*, p. 336.

<sup>185</sup> Il generale de Gaulle aveva reso nota la sua candidatura soltanto un mese prima delle elezioni e, in un altisonante dichiarazione televisiva, egli aveva chiesto agli elettori un massiccio sostegno. Infatti, egli era convinto di riscuotere la maggioranza assoluta al primo turno, ma ciò si rivelò un errore di calcolo, poiché egli non aveva tenuto conto dell'impatto che la crisi della Comunità europea avrebbe potuto avere sull'elettorato. per esempio, la più importante federazione degli agricoltori, che contava cinque milioni di iscritti, fece un appello per votare contro de Gaulle. I contadini, che costituivano il 20% dell'elettorato, temevano che le loro sovvenzioni agricole sarebbero state a rischio insieme al futuro della Comunità. Anche gli imprenditori erano del parere che una rapida risoluzione della crisi sarebbe stata di grande importanza economica. Le questioni europee avevano tenuto banco anche nei discorsi di tutti gli altri cinque avversari di de Gaulle. In particolare, il relativamente sconosciuto Lecanuet, candidato di centro, aveva il messaggio più sovranazionale ed aveva ricevuto anche l'approvazione di Monnet; Lecanuet, al primo turno, emerse dall'oscurità con il 15,8% dei voti. Ovviamente de Gaulle era rimasto profondamente deluso dal suo risultato al 43,7%, tanto che il suo staff arrivò a pensare per un momento che si sarebbe ritirato. Nel secondo turno, de Gaulle superò con il 54,5% dei voti il candidato socialista François Mitterrand, che era entrato nella mischia come il "Candidato dell'Europa", ricevendo anche il sostegno di Monnet al secondo turno, e che aveva ottenuto il 32,2% dei voti al primo turno. Se questo non servì a compensare la lezione umiliante del primo turno, il generale era allora ben conscio che la maggioranza dei francesi non condividevano la sua politica europea.

<sup>186</sup> AMAEF, DE-CE, Vol. 1113, General Secretariat of the Presidency, "Conseil restreint du 23 décembre 1965 sur les affaires européennes, relevé des décisions", 24 Dicembre 1965.



Dicembre, e il 24 Dicembre arrivò la sua conferma ufficiale.<sup>187</sup> In particolare, in occasione del discorso presidenziale del 31 Dicembre, de Gaulle paventò la ripresa del Mercato Comune in condizioni che fossero «eque e ragionevoli».<sup>188</sup> Senza dubbio, questa accelerazione fu dovuta al fatto che de Gaulle si era reso conto che la sua politica europea non era approvata dalla maggioranza dei francesi. Ciononostante, secondo l'opinione di Nenni:

Non v'è dubbio che de Gaulle non cambierà le sue idee nazionaliste, ma egli ha ormai molta minore libertà di movimento. Se gli altri Paesi glielo permetteranno cercherà di strozzare la Comunità, riducendola ad un puro e semplice accordo intergovernativo, ma se i cinque terranno duro, egli ormai dovrà con ogni probabilità cedere.<sup>189</sup>

Infine, anche la questione della forma diplomatica fu risolta,<sup>190</sup> e una riunione dei sei Governi fu fissata per il 17 e 18 Gennaio 1966, a Lussemburgo. Questa soluzione soddisfò la richiesta francese di un incontro lontano da Bruxelles, per evitare le «prossimità deleterie»<sup>191</sup> della Commissione e dell'andirivieni dei suoi funzionari nei corridoi del Consiglio durante la riunione, mentre per gli altri cinque Stati membri la città era comunque un'arena europea. Inoltre, per enfatizzare questo aspetto, i lussemburghesi scelsero di ospitare la riunione all'Hôtel de Ville, proprio nella Sala del Consiglio dove Monnet aveva aperto la prima sessione dell'Alta Autorità nel 1952. Per di più, il segretariato del Consiglio sarebbe stato presente, confermando così il carattere comunitario dell'incontro. Invece, la Commissione sarebbe stata assente, una possibilità prevista dal Trattato. Questa fu senz'altro una concessione alla Francia, anche se, stando a quanto scrive Pierre Pescatore, allora Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri del Granducato di Lussemburgo, gli Stati membri erano «felici di liberarsi della gravosa presenza di Hallstein».<sup>192</sup> Ciononostante, la Commissione sarebbe stata

---

<sup>187</sup> *Documents Diplomatiques Français*, 1965 – Tome II, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, Imprimerie Nationale, p. 748.

<sup>188</sup> De Gaulle, citato in Vaïsse, *op. cit.*, p. 559.

<sup>189</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, Promemoria dell'On. Nenni sui problemi della C.E.E., Roma 3 Gennaio 1966, p. 1.

<sup>190</sup> Poiché i cinque Governi avrebbero voluto incontrarsi come Consiglio, mentre la Francia preferiva la forma di una conferenza inter-governativa.

<sup>191</sup> Peyrefitte, *op. cit.*, Vol. 3, p. 181.

<sup>192</sup> Palayret, *op. cit.*, p. 243.

informata dello stato delle discussioni e i Cinque dimostrarono di essere «i veri difensori della sua posizione come istituzione».<sup>193</sup>

Il 14 Gennaio 1966, l'Ambasciatore olandese ebbe un incontro con Ortona, e lo informò di una conversazione avuta a Parigi tra l'Ambasciatore d'Olanda a Parigi e un imprecisato interlocutore francese, probabilmente Valéry Giscard d'Estaing, che avrebbe lasciato il Governo poiché non in linea con le posizioni golliste. Secondo quanto riferito dall'Ambasciatore, la delegazione francese che si sarebbe recata a Lussemburgo sarebbe rimasta irremovibile sulle sue posizioni. Inoltre, «Couve [de Murville] comincerebbe ad avere dubbi sulla validità del Mercato Comune».<sup>194</sup> Infine, lo stesso interlocutore «avrebbe raccomandato vivamente, pur sapendo di commettere un tradimento nei confronti del suo Governo, che i cinque rimangano uniti e solidali».<sup>195</sup>

Il 16 Gennaio Ortona ricevette la visita dell'Ambasciatore francese Bérard. Egli disse che, all'incombente incontro a Lussemburgo, «tutto si risolverà facilmente, dato che nessuno dei membri della Comunità vuole la maggioranza qualificata e nessuno ama troppo la Commissione».<sup>196</sup> Ortona gli replicò seccamente di non condividere assolutamente il suo ottimismo. Inoltre, Ortona riteneva che «occorre andare ben più in profondità e soprattutto occorre che la Francia ci faccia chiaramente conoscere i suoi intendimenti fondamentali per quanto riguarda la Comunità e l'Europa».<sup>197</sup> Ortona illustrò anche chiaramente le posizioni dell'Italia nei confronti della Commissione e della questione della maggioranza qualificata, non lasciando «alcun dubbio sul comune sentire e sulla solidarietà fra i cinque».<sup>198</sup> Per questi motivi, alla fine del colloquio l'Ambasciatore Bérard non poté più opporre «la sua baldanzosa e superficiale dialettica».<sup>199</sup> La sera stessa, la delegazione italiana, composta da Colombo, Ortona, Guazzaroni e Bottai,<sup>200</sup> partì per Lussemburgo. Colombo era preoccupato che il dibattito del giorno seguente si complicasse e irretisse. Per questo, egli riteneva che

---

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> Ortona, *op cit.*, p. 105.

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> Una lista dei membri che composero le delegazioni si trova nell'Appendice V.

l'Italia avrebbe dovuto «esercitare una grande pazienza e muoversi con astuta urbanità».<sup>201</sup>

Il 17 gennaio, all'Ambasciata Italiana a Lussemburgo, Colombo ricevette Schroeder, Ministro degli Esteri tedesco, e poi Joseph Luns, Ministro degli Esteri olandese. Le delegazioni dei Cinque erano tutte alla ricerca di convergenze fra di loro, in modo da contrapporre alla Francia un fronte comune. Durante questi incontri, i tre ministri discussero di possibili alternative per adeguare la regola delle decisioni a maggioranza qualificata dei problemi posti dallo stile della Commissione. In ogni modo, Schroeder and Luns manifestarono «propositi di severità verso i francesi in modo irriducibile».<sup>202</sup>

Lo stesso giorno, nel pomeriggio, si aprì la prima fase dell'incontro di Lussemburgo.

## 2.2 *L'Italia alla prima fase delle negoziazioni di Lussemburgo (17 e 18 Gennaio 1966)*

La prima sessione delle negoziazioni di Lussemburgo fu aperta nel pomeriggio di lunedì 17 Gennaio 1966, all'Hotel de Ville, sotto la presidenza di Pierre Werner, Primo Ministro e Ministro degli Esteri del Granducato del Lussemburgo, «visibilmente un po' emozionato, essendo ben conscio che egli si accinge[va] a dirigere una delle più importanti riunioni della recente storia di Europa».<sup>203</sup> Werner ricordò immediatamente che la «sessione straordinaria del Consiglio [era] stata convocata dalla Presidenza in seguito ai colloqui che erano intervenuti col Governo francese e che l'ordine del giorno si [riferiva] unicamente ad un esame della situazione generale della Comunità».<sup>204</sup> Pertanto, egli riteneva che tale riunione dovesse «essere limitata essenzialmente all'esame dei problemi precisi sollevati dal Governo francese», in seguito al fallimento

---

<sup>201</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 106.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>203</sup> *Ibid.* Ortona 107

<sup>204</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, Lussemburgo, 17, 18, 28 et 29.01.1966, file no. CM2 CEE,CEEA 1966.2, ACMCEE, p. 3.

dei negoziati nel Giugno 1965. Per tale motivo, Werner diede subito la parola a Couve de Murville che, esprimendosi «in modo abile e apparentemente costruttivo»,<sup>205</sup> dopo aver ringraziato i rappresentanti del Governo italiano che avevano avuto la Presidenza nel semestre precedente, ricordò subito che alla riunione del 30 Giugno 1965 il Consiglio non era riuscito «a dar seguito a ciò che era stato precedentemente deciso»<sup>206</sup> in merito al completamento del Regolamento relativo al finanziamento della PAC. Couve de Murville riconobbe la necessità di arrivare a delle decisioni che permettessero alla Comunità «di riprendere la sua marcia in avanti, senza rischiare di essere esposta in avvenire a crisi simili a quella che è intervenuta durante questi ultimi mesi».<sup>207</sup> Couve de Murville ripercorse le cause ed i principali momenti della crisi. Nel fare ciò, Couve de Murville identificò tre questioni da risolvere. La prima questione riguardava l'atteggiamento assunto dalla Commissione, da affrontare secondo lui dal punto di vista politico. Terza questione riguardava l'elaborazione del regolamento finanziario della PAC. La terza questione riguardava il funzionamento interno del Consiglio, nel quale sarebbe stato necessario «arrivare a trovare soluzioni di compromesso ogni volta che ci sia un conflitto d'interessi». <sup>208</sup> Infatti, fino ad allora, non erano sorti problemi particolari, dato che il Trattato CEE prevedeva che le decisioni da prendere a maggioranza erano riservate a casi di scarsa rilevanza. Ma, con il passaggio alla cosiddetta terza fase, il voto a maggioranza avrebbe riguardato anche settori essenziali, quali la PAC e la politica commerciale. Couve de Murville riteneva che l'applicazione della regola maggioritaria avrebbe avuto ragione in una Comunità avviata sulla strada dell'unione politica, cosa alla quale si era ben lontani in quel momento. La soluzione più semplice sarebbe stata rivedere il Trattato, quindi dovendo presupporre l'approvazione dei parlamenti nazionali, cosa difficilmente realizzabile in alcuni Stati membri nelle condizioni di allora. La delegazione francese manifestò quindi la propria disponibilità a «studiare un'altra formula che [avrebbe potuto] prendere la forma di un accordo di carattere politico».<sup>209</sup> Invece, per quanto riguardava la Commissione, Couve de Murville non chiedeva che se ne modificasse lo statuto, ma ribadiva che «questa istituzione si

---

<sup>205</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 107.

<sup>206</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p.4.

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 6.

limiti ai suoi compiti e non cerchi di attribuirsi dei poteri che il Trattato non le conferisce». <sup>210</sup> Egli riteneva che una precisazione dell'attività della Commissione avrebbe potuto essere facilitata dal fatto che l'accordo sulla fusione degli esecutivi prevedeva la creazione di una Commissione unica. <sup>211</sup> Dunque, Couve de Murville riteneva che due fossero i problemi da risolvere: «precisare le condizioni nelle quali la operazione fra Commissione e Consiglio dovesse essere organizzata e procedere alla creazione della nuova Commissione unica». <sup>212</sup>

Secondo quanto scriveva Ortona:

I problemi che ci attendono sono due. Ben conosciamo le loro motivazioni. Ma è da stamane che io sostengo nel nostro ambito che, quali che possono essere gli aspetti formali e procedurali dei problemi che si dovranno esaminare, il nocciolo delle difficoltà è da ricercarsi nell'attuale Commissione. Tutto il resto costituisce deviazioni che presentano le loro difficoltà ma che possono trovare soluzioni vendibili al Generale de Gaulle. Ciò che non gli si può vendere è che Hallstein rimanga ancora a lungo. E non si può dar completamente torto ai francesi in quanto la Commissione ha qualche volta peccato. <sup>213</sup>

In merito alla prima questione, la delegazione francese presentò un promemoria <sup>214</sup> redatto in dieci punti. <sup>215</sup> Il primo punto sviluppava l'idea che la Commissione, lasciando comunque intatto il potere d'iniziativa che il Trattato le attribuiva, consultasse i Governi degli Stati membri prima di adottare una proposta di rilievo. Il secondo punto prevedeva che la Commissione non avrebbe dovuto manifestare il contenuto delle sue proposte al Parlamento Europeo ed all'opinione pubblica prima che il Consiglio se ne fosse occupato ufficialmente e non avrebbe neppure dovuto pubblicare le sue proposte nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità. Il

---

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> Il "Trattato che istituisce un singolo Consiglio e una singola Commissione delle Comunità Europee" fu firmato a Bruxelles l'8 aprile 1965 ed entrò in vigore il 1 luglio 1967. Esso comportò la fusione della struttura organizzativa delle tre Comunità Europee esistenti (CEE, CECA, CEEA) istituendo una Commissione unica e un Consiglio dei Ministri delle Comunità Europee unico. Inoltre, le tre Comunità da quel momento condivisero lo stesso bilancio. Tale trattato è stato abrogato dal Trattato di Amsterdam del 1997 che ne comprese le disposizioni.

<sup>212</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p.6.

<sup>213</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 107.

<sup>214</sup> Il testo del memorandum presentato dalla delegazione francese si trova nell'Appendice VI.

<sup>215</sup> Secondo Pierre Pescatore, allora Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri del Granducato di Lussemburgo, questa sorta di *cabier de doléances* era stato assemblato in seguito ad una circolare emanata dal Governo francese, nella quale esso chiedeva a tutti i servizi interessati di esprimere le loro lagnanze. Palayret, *op. cit.*, p. 243.

terzo ed il quarto punto riguardavano i poteri di esecuzione della Commissione delegati dal Consiglio ed il modo in cui le direttive del Consiglio avrebbero dovuto essere considerate. Il quinto punto riguardava il regime provvisorio delle missioni diplomatiche accreditate presso la Comunità, adottato nel 1959, enfatizzando che né il Consiglio né la Commissione dovessero essere considerati come Capo di Stato. Il sesto ed il settimo punto riguardavano le relazioni tra la Comunità ed i paesi terzi e organizzazioni internazionali, evidenziando la necessità di un coordinamento fra le attività del Consiglio e della Commissione in tale ambito. L'ottavo punto riguardava i membri della Commissione, ai quali veniva richiesto di essere neutrali nelle loro dichiarazioni pubbliche in merito alle politiche seguite dai Governi degli Stati membri. Il nono punto verteva sull'attuazione di una politica di informazione congiunta tra Consiglio e Commissione. Il decimo punto riguardava le spese della Comunità ed il loro aumento. Inoltre, Couve de Murville conveniva nell'accelerare la procedura di ratifica del trattato che avrebbe fuso le istituzioni comunitarie, comportando la nomina di una nuova Commissione, e quindi di un nuovo presidente, invitando a rintonare «allo spirito e alla lettera del Trattato che prevede un sistema di rotazione».<sup>216</sup>

Werner propose quindi d'iniziare un dibattito sulla dichiarazione di Couve de Murville.

Il tedesco Schroeder fu il primo a prendere la parola e, rallegrandosi che nessuno prendesse in considerazione una modifica del Trattato, constatò che «il problema delle decisioni maggioritarie sembra porsi soprattutto nei campi della politica agricola e della politica commerciale comuni»,<sup>217</sup> aggiungendo che «l'esperienza del passato ha dimostrato che nel caso in cui le decisioni sono state prese a maggioranza, sono sempre stati salvaguardati gli interessi di tutti i membri; e ciò dovrebbe tranquillizzare quelli che temono che in avvenire si ricorra maggiormente a queste decisioni».<sup>218</sup> In pratica, la delegazione tedesca era disponibile a discutere i termini di un accordo politico, sempre che «ne venisse precisato il carattere e il contenuto».<sup>219</sup>

---

<sup>216</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p.6.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> *Ibid.*

L'olandese Luns si associò alla dichiarazione di Schroeder nel chiedere alla delegazione francese una precisazione sul contenuto di un eventuale accordo politico in merito alle decisioni maggioritarie.<sup>220</sup>

L'italiano Colombo, dopo essersi dimostrato soddisfatto, come Schroeder, del fatto che la Francia non volesse modificare il Trattato, egli desiderava precisare il carattere di «un accordo politico concernente il voto maggioritario, poiché sarebbe impossibile modificare di fatto una norma giuridica con un accordo politico».<sup>221</sup> Infatti, «un simile accordo non potrebbe riguardare che le modalità di applicazione delle norme del Trattato, in modo da dare ad ogni paese le necessarie garanzie».<sup>222</sup> Colombo era quindi favorevole ad «avviare una discussione, a patto che siano chiaramente escluse ogni modificazione del Trattato ed ogni modificazione dei poteri della Commissione».<sup>223</sup> Colombo aggiunse che non era favorevole a diminuire i poteri della Commissione come definiti dal Trattato e come risultavano dalla consuetudine fino ad allora instauratasi.<sup>224</sup>

Il belga Spaak avrebbe preferito affrontare prima la questione, a parer suo di più facile soluzione, dei poteri e delle responsabilità della Commissione e, in seguito, la questione del voto a maggioranza. Egli conviene con i suoi colleghi che non sia possibile rivedere il Trattato, ma che sarebbe auspicabile arrivare ad un compromesso «sulla maniera in cui sia possibile, per un certo periodo ed in certa misura, limitare l'esercizio della facoltà di procedere con voto maggioritario»<sup>225</sup> tramite un accordo di carattere politico.

---

<sup>220</sup> Luns espresse anche la sua visione del ruolo della Commissione, i cui membri, secondo l'opinione del governo olandese, non dovessero riflettere necessariamente le opinioni dei Governi dei loro rispettivi Paesi. Egli concluse il suo intervento dicendo che la Commissione aveva adempiuto ai suoi doveri nel rispetto del Trattato.

<sup>221</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p.10.

<sup>222</sup> *Ibid.*

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>224</sup> Colombo riteneva che il promemoria francese dovesse avere il carattere di base di discussione, ritenendo però che i punti che vi erano elencati andassero precisati meglio. Egli era disponibile a discutere dello stile di lavoro della Commissione, ma le consultazioni preventive che la Commissione avrebbe potuto avere con i Governi non avrebbero assolutamente dovuto limitare i suoi poteri di iniziativa. Egli era altresì disponibile a discutere della portata dei poteri attribuiti dal Consiglio alla Commissione, ma non dei poteri attribuiti dal Trattato.

<sup>225</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p.12.

Luns, a nome della delegazione lussemburghese, si disse favorevole a prendere il promemoria francese come base di discussione.

Couve de Murville, «come sempre glaciale, ha però l'abilità di non essere sfuggente, ma anzi largo di spiegazioni persuasive»,<sup>226</sup> apparendo quasi «come colui che lavora per il bene di tutti». <sup>227</sup> Egli, nei suoi commenti e nelle sue risposte, «non demorde assolutamente dalla posizione francese tesa a far prevalere il voto all'unanimità». <sup>228</sup> Innanzitutto, Couve de Murville propose che il promemoria francese rappresentasse una linea di condotta che il Consiglio avrebbe potuto stabilire prima dell'insediamento della nuova Commissione, al quale nessuna delegazione si era fino ad allora opposta, mantenendola anche per il futuro. In merito alla questione del voto a maggioranza, egli disse che:

senza modificare il Trattato, sarebbe opportuno che i governi prendessero un impegno di natura politica consistente nel dire che il Consiglio non si varrà della possibilità di decidere a maggioranza quando uno dei Governi vi si opponga. Si tratterebbe quindi di una specie di accordo tra i Governi per applicare il Trattato in un certo modo. <sup>229</sup>

Dopo quest'ultima dichiarazione, Luns sospese la seduta. La delegazione italiana si avviò quindi verso la stanza assegnatale. Lungo il percorso, Ortona incontrò Ulrich, membro della delegazione francese, desideroso di sapere se le altre delegazioni si sarebbero riunite a cinque. Ortona negò questa possibilità, indicando ragioni di stile e di correttezza. Invece, la delegazione italiana ricevette la visita di Schröder e Luns. Essi «si presentano combattivi e pesanti e appaiono quasi voler controllare se possono ancora contare totalmente su di noi o se siamo in procinto di scantonare». <sup>230</sup> Constatata l'immutata solidarietà italiana, essi si allontanarono «bruscamente». <sup>231</sup>

La seduta riprese alle 18,24 e Luns mise subito in discussione la questione della regola del voto a maggioranza .

---

<sup>226</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 108.

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> *Ibid.*

<sup>229</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p.14.

<sup>230</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 108

<sup>231</sup> *Ibid.*



Il primo ad intervenire fu Schroeder, ricordando che decisioni a maggioranza erano state già prese in passato, anche se il Consiglio aveva quasi sempre tentato di giungere a delle decisioni condivise.<sup>232</sup> Inoltre, egli ricordò che:

il Trattato non prevede l'obbligo giuridico, ma soltanto la facoltà di prendere decisioni alla maggioranza. [...] D'altra parte, la Commissione stessa, presentando le sue proposte dovrebbe fare tutto il possibile per tener conto dei diversi interessi esistenti. [...] Se un Governo adducesse una seria obiezione contro una decisione che lederebbe un suo interesse vitale, tutti gli altri Governi desidererebbero certamente tenerne conto e potrebbero chiedere a questo governo precisazioni supplementari ed eventualmente nuovi suggerimenti. In altre parole, la discussione potrebbe proseguire in modo da prendere in dovuta considerazione il punto di vista del Governo interessato.<sup>233</sup>

Dunque, in sostanza, già si andava profilando la soluzione di compromesso: Schroeder propose di studiare «una formula politica che sia capace di fugare i timori dei Governi che dubitano della possibilità di adottare decisioni con votazione a maggioranza».<sup>234</sup>

Colombo intervenne, ritenendo che:

la formula suggerita dal signor Couve de Murville avesse lo svantaggio di avere un carattere negativo in quanto permetterebbe a ogni membro del Consiglio di bloccare il meccanismo della votazione a maggioranza. Tale formula sarebbe pericolosa; ogni Stato membro potrebbe infatti essere tentato, sotto la pressione della propria opinione pubblica, di servirsene anche quando gli interessi in discussione sono parziali o settoriali. Inoltre, da tale formula conseguirebbe una modifica del Trattato mediante un impegno politico.<sup>235</sup>

Colombo precisò di ritenere che ciascuna formula avrebbe dovuto applicarsi solo al periodo transitorio del mercato comune e che le modalità di applicazione della regola della votazione a maggioranza avrebbero dovuto essere espresse in senso positivo. Egli propose di studiare delle «procedure secondo le quali, quando un paese dichiara, invocando ragioni valide, che un interesse per esso vitale è posto in causa, il

---

<sup>232</sup> Egli riconobbe anche che dal 1° Gennaio 1966 il voto a maggioranza era stato esteso a molte materie.

<sup>233</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p.15.

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 16

Consiglio continuerebbe a cercare una soluzione che tenesse conto dell'interesse di tutti». <sup>236</sup>

Anche Luns condividendo il pensiero di Colombo e di Schroeder e trovando pericolosa la formula proposta da Couve de Murville, chiese precisazioni alla delegazione francese. <sup>237</sup>

Secondo Couve de Murville il fulcro della questione era dare garanzie a tutti gli Stati membri e, ricordando che il Trattato di Roma non imponeva il voto a maggioranza ma ne dava solo la facoltà, riteneva che fosse «essenziale per il buon funzionamento della Comunità giungere ad accordi comuni». <sup>238</sup> Egli riteneva che il suo pensiero non fosse in contrasto con quello delle altre delegazioni, ma che si spingesse solo più lontano, chiedendo «una garanzia per i paesi che rischiano che un loro interesse importante venga lesa», <sup>239</sup> senza precisare quali fossero, rimettendosi «al buon senso ed allo spirito di cooperazione dei membri del Consiglio». <sup>240</sup>

A questo punto, Colombo propose di ragionare sull'ultimo pensiero di Couve de Murville, «precisando innanzitutto che l'accordo politico in questione si riferisce soltanto a problemi importanti o di principio che condizionano il futuro della Comunità» <sup>241</sup> ed esaminando una formula per cui il Consiglio non voterebbe a maggioranza e tenterebbe di giungere ad una soluzione unanime. Couve de Murville ribadì che bisognava non solo raggiungere una soluzione unanime, ma dare anche una garanzia per la quale, in tali casi, una decisione a maggioranza non sarebbe presa.

La discussione si protrasse ulteriormente su questo punto, dato che alcune delegazioni temevano «un abuso del diritto di veto». <sup>242</sup> Luns disse chiaramente che il suo governo non avrebbe potuto accettare questo diritto di veto dei membri della Comunità. Spaak riteneva che il Consiglio avrebbe preso decisioni a maggioranza solo quando non si potesse giungere a decisioni unanimi e che, pertanto, era d'accordo a studiare una «procedura che desse ad ogni Stato membro la garanzia che il Consiglio

---

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> Infatti, secondo Luns, si poteva correre il rischio che i Governi fossero sottoposti a pressioni nazionali ed invocare l'unanimità anche per problemi minori

<sup>238</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p.17.

<sup>239</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 20.

cercherà in ogni caso di trovare soluzioni di compromesso». <sup>243</sup> Couve de Murville restò fermo nel ribadire che il concetto secondo cui il ricorso alla votazione a maggioranza rappresentava l'ultima risorsa non fosse sufficiente per offrire le garanzie che egli chiedeva e che, pertanto, fosse necessario stabilire che «in casi particolarmente importanti sia opportuno giungere ad un accordo unanime come in passato». <sup>244</sup>

La seduta si chiuse «con un nulla di fatto». <sup>245</sup> I membri della delegazione italiana colsero «nelle dichiarazioni delle varie delegazioni riferimenti alle proposizioni di Couve [de Murville] circa l'istallazione di una nuova Commissione che, secondo lui, nessuno può contestare». <sup>246</sup> D'altronde, il ministro tedesco disse chiaramente che non sarebbe stato sufficiente che un governo si opponesse perché una decisione non fosse presa a maggioranza.

Successivamente, durante il pranzo offerto da Werner, <sup>247</sup> Ortona sedeva accanto ad un membro della delegazione francese, Boegner, che gli disse che «se nominiamo una nuova Commissione e prevediamo la data della sua assunzione gli attuali membri potrebbero far ritorno a Bruxelles e in attesa lavorare nell'attuale formazione». <sup>248</sup> Questa esternazione confermò l'importanza che la delegazione francese attribuiva alla questione del cambio della Commissione. La conversazione tra Ortona e Boegner proseguì sulla questione del voto a maggioranza. Ortona ribadì che il problema del voto a maggioranza fosse divenuto «ormai di dominio dell'opinione pubblica nei nostri Paesi [e che] non potremo mai accettare che la regola che ammette il voto a maggioranza qualificata, e che è contenuta anche nel Trattato, venga abrogata». <sup>249</sup> Dopo pranzo i ministri si riunirono in seduta ristretta ma, dopo un'ora, uscirono visibilmente non soddisfatti. In particolare, Luns disse ad Ortona, in italiano ed in un tono tra il serio ed il faceto, «Niente da fare». <sup>250</sup> Infatti era chiaro che le negoziazioni fossero ad un punto cruciale e che ciascuna delegazione sarebbe dovuta «tornare a casa con qualcosa, ma che

---

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>245</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 108

<sup>246</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>247</sup> Il Primo Ministro lussemburghese invitò a pranzo le delegazioni con un cartoncino su cui era scritto semplicemente "Il Presidente del Consiglio". In tal modo i francesi avrebbero potuto rilevare che non si trattasse necessariamente del Consiglio della CEE, dato che loro ritenevano che essi non fossero riuniti a Lussemburgo in via formale come Consiglio della CEE ma come ministri dei sei Governi.

<sup>248</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 109.

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 110.

questo non può essere, almeno apparentemente, il frutto di un cedimento. [Per questo ciascuno] gioca in posizioni di attacco e di difesa».<sup>251</sup>

La seduta riprese il 18 Gennaio alle 10 del mattino.<sup>252</sup> Luns propose di riprendere il dibattito sulla questione della votazione a maggioranza, ricordando le diverse proposte delle delegazioni. Colombo fu il primo ad intervenire, ponendo l'accento su due questioni sulle quali le delegazioni avrebbero potuto impegnarsi a mantenere l'unanimità: le decisioni adottate all'unanimità in passato e che, durante il periodo transitorio, non avrebbero dovuto essere modificate con una decisione a maggioranza e le questioni sulle quali il Consiglio avrebbe dovuto decidere durante la prima e la seconda tappa ma sulle quali, a causa dei ritardi degli ultimi mesi, non si era potuto procedere. Spaak condivideva il pensiero di Colombo riguardo le decisioni che avrebbero dovuto essere prese all'unanimità in passato e propose di formulare una dichiarazione generale,<sup>253</sup> riprendendo l'idea di Schroeder e secondo lui in linea con lo spirito del Trattato, nella quale si affermasse che «in ogni decisione è necessario tener conto dello spirito comunitario e non si devono mettere in gioco gli interessi vitali di un paese».<sup>254</sup>

Couve de Murville prese atto che le altre delegazioni non erano propense a modificare il Trattato, neppure con un accordo politico. Egli però osservò che il Trattato non imponeva l'obbligo, ma solo la facoltà di votare a maggioranza e, di conseguenza, che non fosse contrario al Trattato, ma anzi conforme all'articolo 2, stabilire che «in taluni casi, una decisione venga rinviata fino a quando il Consiglio non abbia ottenuto l'accordo unanime dei membri».<sup>255</sup> Inoltre, in merito a quanto espresso da Colombo, Couve de Murville riteneva «inconcepibile che decisioni prese

---

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> Secondo quanto riferisce Ortona nel suo diario, Colombo era molto preoccupato per gli sviluppi della politica interna italiana, temendo un'imminente crisi di governo.

<sup>253</sup> Quando un paese avesse ritenuto che una questione sulla quale si sarebbe potuto votare a maggioranza presentasse per esso un interesse vitale, una procedura particolare avrebbe dovuto essere applicata. In tal caso, si sarebbe dovuto stabilire che un accordo non avrebbe potuto essere preso sulla base della proposta iniziale e che il Consiglio e la Commissione avrebbero dovuto cercare un compromesso modificando le proposte iniziali, attraverso una seconda o terza lettura. A questo punto, nel caso un accordo unanime non fosse ancora stato raggiunto, il Consiglio avrebbe potuto procedere ad una votazione a maggioranza.

<sup>254</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p.22.

<sup>255</sup> *Ibid.*, p. 24.

all'unanimità possano essere modificate con una votazione a maggioranza»;<sup>256</sup> egli riteneva che una simile riflessione potesse essere fatta per le questioni che avrebbero dovuto essere risolte prima del 1° gennaio 1966.

La discussione si protrasse ulteriormente e ruotò sempre «all'intenzione francese di incassare il diritto di veto attraverso l'unanimità e quella dei cinque a non concederlo»,<sup>257</sup> fino a quando Colombo ricordò che «tutti questi problemi devono essere considerati con spirito comunitario poiché, in mancanza di tale spirito, né il sistema dell'unanimità, né quello della maggioranza potrebbero funzionare»,<sup>258</sup> suggerendo che tutte le ipotesi formulate fino ad allora avrebbero dovuto essere considerate come ipotesi di lavoro e non come conclusioni del Consiglio. La discussione si spostò quindi, su proposta di Couve de Murville, sulla questione della cooperazione tra il Consiglio e la Commissione, sulla base del documento francese «redatto abilmente ed in modo da non suscitare controversie».<sup>259</sup> Questa sorta di codice di condotta della Commissione variava dal modo in cui essa avrebbe dovuto ricevere gli ambasciatori di Paesi terzi (cioè solo in presenza del Consiglio) ed il modo di presentare le sue proposte (cioè prima agli Stati, poi al Parlamento Europeo ed infine al pubblico).<sup>260</sup> In particolare, riscosse interessamento e consenso l'idea che la Commissione non avrebbe dovuto rendere pubbliche o pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità le sue decisioni prima di averle concordate con il Consiglio. Colombo riteneva che «la Gazzetta Ufficiale debba essere riservata alle decisioni e non alle semplici proposte, evitando così ogni confusione nell'opinione pubblica»,<sup>261</sup> nonostante esistessero «decisioni della Commissione che devono anch'esse figurare nella Gazzetta Ufficiale».<sup>262</sup> Werner, dopo una breve discussione, propose che il problema fosse chiarito dai Rappresentanti Permanenti, mentre Luns aggiunse che «tutto il promemoria presentato dalla delegazione francese dovrebbe essere riveduto dai

---

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 110.

<sup>258</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 26.

<sup>259</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 111.

<sup>260</sup> Middelaar, *op. cit.*, p. 107.

<sup>261</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 30.

<sup>262</sup> *Ibid.*

Rappresentanti Permanenti in base alle osservazioni fatte durante la presente discussione». <sup>263</sup> Comunque, Ortona fece notare a Colombo che:

per l'effetto cumulativo di tanti assensi stiamo perdendo il mordente per la trattativa con i francesi sulla questione del voto e, condizionando l'operatività della Commissione, diminuivamo virtualmente la possibilità del processo d'integrazione. Soprattutto così sarà se non saremo capaci di opporci fermamente all'idea che la Commissione debba consultare i singoli Paesi membri prima di far proposte che li concernano. <sup>264</sup>

Nel pomeriggio, alla ripresa dei lavori, Couve de Murville distribuì un documento elaborato dalla delegazione francese, un progetto di calendario per il proseguimento dei lavori necessari a superare l'attuale crisi. In base a tale progetto, i due problemi alla base della crisi, la questione del voto a maggioranza e la questione della cooperazione tra Consiglio e Commissione, avrebbero dovuto essere risolti in base ad un accordo, tra la sessione in corso ed un'altra sessione alla fine del mese di Gennaio. In pratica, il documento elencava una serie di proposte per impegnare gli altri Stati Membri ad adottare un calendario per destituire la Commissione Hallstein e ad accogliere le proposte francesi in merito al regolamento finanziario della PAC. <sup>265</sup> Le altre delegazioni diedero un'accoglienza gelida al documento francese, «quasi come

---

<sup>263</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>264</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 110.

<sup>265</sup> In particolare, il calendario proposto dalla delegazione francese partiva dall'idea che fosse opportuno fare in modo che la crisi iniziata il 30 Giugno 1965 venisse superata completamente nel successivo mese di Aprile. A questo scopo, Couve de Murville riteneva che fosse necessario innanzitutto giungere ad un accordo sui problemi relativi alla votazione a maggioranza ed alla cooperazione tra il Consiglio e la Commissione, o in una successiva sessione che potrebbe aver luogo a fine di gennaio. Successivamente, i sei Governi avrebbero dovuto mettersi d'accordo sulla composizione della nuova Commissione, sulla Presidenza e sulle Vicepresidenze. A tal fine, la delegazione francese riteneva che si sarebbe dovuto applicare il sistema di rotazione previsto dal Trattato per le funzioni del Presidente e dei Vicepresidenti. Per questo motivo, a decorrere dal 1° Febbraio, avrebbero dovuto avviarsi delle conversazioni tra gli Stati Membri in merito alla composizione della nuova Commissione e all'applicazione del summenzionato principio di rotazione. Una volta raggiunto l'accordo, si sarebbe potuto procedere all'insediamento formale di una nuova Commissione. A tal fine la delegazione francese propose che i sei Governi si mettessero d'accordo sulla data del deposito degli strumenti di ratifica del Trattato dell'8 Aprile 1965 che istituiva un Consiglio unico ed una Commissione unica. Ancora, una riunione dei Rappresentanti dei Governi degli Stati Membri avrebbe potuto aver luogo il 18 Aprile 1966 per procedere alla nomina formale dei membri, del Presidente e dei tre Vicepresidenti della nuova Commissione. Inoltre, la delegazione francese riteneva che i problemi del regolamento finanziario e della PAC avrebbero dovuto essere risolti al più presto. Nello specifico, il regolamento finanziario avrebbe dovuto essere adottato prima del 31 Marzo 1966, mentre i problemi relativi all'adeguamento delle tariffe nazionali nei confronti dei paesi terzi, che, rimasti in sospenso il 31 Aprile 1965, in occasione del secondo ravvicinamento alla tariffa esterna comune, avrebbero dovuto essere risolti al più tardi il 3 Aprile 1966. Dunque, le discussioni su questi due problemi avrebbero potuto riprendere a Bruxelles, nell'ambito del Consiglio, con la normale procedura. Infine, la delegazione francese riteneva che i progetti di bilancio della C.E.E. e della C.E.E.A. avrebbero potuto essere adottati con la procedura scritta prima del 7 Febbraio 1966, in modo da permetterne l'invio al Parlamento Europeo per la successiva approvazione.

all'esterno, dove la temperatura, malgrado un pallido sole, [era] di 15 gradi sotto zero»,<sup>266</sup> e la seduta fu sospesa.<sup>267</sup>

I ministri dei Cinque si riunirono, a tre e a due, «per non dare l'impressione di complotto»:<sup>268</sup> nella grande sala restarono Spaak e Werner, mentre Colombo s'incontrò con gli olandesi ed i tedeschi, «nella massima concitazione».<sup>269</sup> Schroeder chiese una traduzione del documento presentato dalla delegazione francese, che d'altronde aveva già giudicato fuori dell'ordine del giorno durante la seduta. Schroeder lesse la traduzione «inviperendosi, deprecando e offendendosi»,<sup>270</sup> dato che egli non gradiva il calendario proposto da Couve de Murville, soprattutto in merito ai tempi della rimozione della Commissione Hallstein. Infatti, egli espresse chiaramente i suoi sentimenti, dicendo: «I francesi ci hanno fatto aspettare per sei mesi e ora dovremmo correre dietro a loro».<sup>271</sup> Successivamente, la riunione delle tre delegazioni si fece «sempre più agitata e confusa»,<sup>272</sup> così i ministri decisero di riunirsi confidenzialmente a cinque, ma non riuscirono a trovare una posizione comune. Infatti, all'uscita, Colombo disse: «È inconcepibile il divario che separa teutonici e latini nelle loro reazioni».<sup>273</sup>

La seduta riprese alle 17,40, in un'atmosfera «tesa e pesante».<sup>274</sup>

Werner dichiarò che, «se sussistono ancora delle divergenze tra le delegazioni, l'orientamento fondamentale che si delinea è quello di una ripresa dei lavori della Comunità. È pertanto normale che le delegazioni si preoccupino del seguito da dare ai lavori e in questo spirito ritiene che il Consiglio possa esaminare il progetto di calendario presentato dalla delegazione francese considerandolo come un'ipotesi di lavoro».<sup>275</sup> In realtà, subito cominciarono «gli attacchi al documento francese da parte di

---

<sup>266</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 111.

<sup>267</sup> Schroeder disse chiaramente di non poter per il momento prendere posizione sul documento presentato dalla delegazione francese e che, secondo la sua delegazione, l'obiettivo di quella sessione fosse quello di giungere ad un accordo sui due problemi politici sollevati da Couve de Murville. Una volta risolti questi problemi l'attività normale della Comunità avrebbe dovuto riprendere. Anche Luns era d'accordo con Schroeder nel ritenere che l'obiettivo della presente sessione fosse unicamente quello di risolvere i due problemi politici, sottolineando inoltre il carattere eccezionale di tale sessione, alla quale non avrebbe dovuto farne seguito un'altra. Tutt'al più egli ipotizzò di sospendere quella seduta e riprenderla in un'altra data.

<sup>268</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 112.

<sup>269</sup> *Ibid.*

<sup>270</sup> *Ibid.*

<sup>271</sup> *Ibid.*

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> *Ibid.*

<sup>274</sup> *Ibid.*

<sup>275</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 39.

tutti»<sup>276</sup> e, durante la discussione che seguì, riemersero ancora gli stessi problemi e le stesse divergenze. Infatti, se Luns<sup>277</sup> auspicava che si progredisse verso «la soluzione dei due problemi politici sollevati dalla delegazione francese, in quanto da questi progressi dipende la possibilità di sospendere la presente sessione per riprenderla a breve scadenza»,<sup>278</sup> Schroeder appariva «chiaramente insofferente e irritato»<sup>279</sup> e batteva «nervosamente le dita sulla tavola».<sup>280</sup>

Colombo si associò alle osservazioni di Spaak<sup>281</sup> sulla «necessità di risolvere anzitutto i due problemi politici discussi durante l'attuale sessione»<sup>282</sup> e suggerì che i Rappresentanti Permanenti preparino il seguito dei lavori del Consiglio su tali argomenti. Egli condivise anche le considerazioni di Spaak e Luns sulla «necessità di pervenire ad un accordo sulla composizione della nuova Commissione prima del deposito degli strumenti di ratifica».<sup>283</sup> Egli osservò anche che «i lavori del Consiglio non dovranno vertere unicamente sul regolamento finanziario e sull'allineamento delle tariffe nazionali sulla tariffa esterna comune, ma anche su altri problemi, in particolare su quelli concernenti l'agricoltura e la politica commerciale che presentano carattere urgente».<sup>284</sup> Ortona suggerì a Colombo di «evitare di fungere da paciere, il che sarebbe la sua vocazione naturale»,<sup>285</sup> ma egli disse di essere «ben conscio che la discussione è

---

<sup>276</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 112.

<sup>277</sup> In merito al progetto di calendario, Luns riteneva che non fosse possibile fissare un termine per il deposito degli strumenti di ratifica del Trattato sulla fusione delle Istituzioni, a causa del fatto che alcuni dei Parlamenti degli Stati membri non avevano ancora dato la loro approvazione e che essi avevano pieni poteri in quanto alla determinazione del loro ordine del giorno. Inoltre, Luns pensava che fosse necessario, prima di procedere al deposito degli strumenti di ratifica, conoscere la composizione, le competenze e la ripartizione delle funzioni della nuova Commissione unica.

<sup>278</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 40.

<sup>279</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 112.

<sup>280</sup> *Ibid.*

<sup>281</sup> Spaak riteneva che il Consiglio avesse già compiuto progressi sul problema della cooperazione con la Commissione, mentre i punti di vista rimangono ancora divergenti sul problema delle votazioni a maggioranza. Egli riteneva che l'accordo su questi due problemi fosse preliminare alla continuazione dei lavori. Per quanto riguardava l'insediamento della Commissione unica, egli riteneva che fosse necessario innanzitutto trovare un accordo sulla composizione della Commissione stessa e, solo dopo aver raggiunto tale accordo, gli Stati membri avrebbero potuto procedere a depositare gli strumenti di ratifica. In merito alla ripresa dei lavori del Consiglio, Spaak riteneva che essi non avrebbero dovuto vertere solo sul regolamento finanziario ma anche sugli altri problemi urgenti che si ponevano per le Comunità.

<sup>282</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 41.

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 112.



giunta a un punto in cui sarebbe disastroso incrinare il fronte dei cinque». <sup>286</sup> Infatti, nonostante i tentativi di mediazione di Colombo insospettirono le delegazioni tedesca e olandese, «fortunatamente [il fronte dei Cinque] non si sfaldò». <sup>287</sup>

Couve de Murville disse di condividere «l'opinione espressa da altri Ministri sul fatto che debbano essere risolti in primo luogo i due problemi politici attualmente in discussione». <sup>288</sup> D'altronde, egli riteneva che ciò non avrebbe dovuto impedire di prendere in considerazione il seguito dei lavori e in particolare il problema dell'insediamento delle nuove istituzioni previste dal Trattato sulla fusione degli esecutivi. <sup>289</sup> A tale proposito, la delegazione francese condivideva «il parere che sia necessario mettersi innanzitutto d'accordo sulla composizione e sulla ripartizione delle funzioni all'interno della nuova Commissione» ma che la questione del regolamento finanziario dovesse essere risolta «con diritto di precedenza, senza essere connesso ad altri problemi come lasciano trasparire taluni interventi precedenti». <sup>290</sup> A tali dichiarazioni fece seguito una discussione in cui i vari Ministri rimasero sulle loro posizioni, allorché Colombo suggerì che «i Rappresentanti Permanenti siano incaricati di studiare i due problemi, ossia: i rapporti tra il Consiglio e la Commissione e al votazione a maggioranza». <sup>291</sup> Allora Couve de Murville «malignamente e prontamente, [disse] che naturalmente ciò dovrà avvenire a Lussemburgo», <sup>292</sup> ricevendo l'assenso delle altre delegazioni; Spaak «aggrotta le ciglia, ma incassa». <sup>293</sup> Infatti, dopo un breve scambio di opinioni sulle date, fu deciso di sospendere la seduta e di riprenderla il 28 e il 29 Gennaio a Lussemburgo, con lo stesso ordine del giorno. Nel frattempo, i sei Rappresentanti Permanenti si sarebbero riuniti a Lussemburgo per tentare di redigere due documenti relativi alla questione della cooperazione tra la Commissione ed il Consiglio ed alla questione della votazione a maggioranza. Colombo restava abbastanza ottimista, considerando «già un gran passo che si siano incaricati i Rappresentanti

---

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> *Ibid.*

<sup>288</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p. 42.

<sup>289</sup> *Ibid.*

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>292</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 113.

<sup>293</sup> *Ibid.*

Permanenti: [dato che] questo vuol dire Consiglio, e Consiglio vuol dire Comunità». <sup>294</sup>  
Per Ortona, invece, questa era una «consolazione [...] alquanto magra». <sup>295</sup>

### 2.3 *L'Italia alla seconda fase delle negoziazioni di Lussemburgo (27 e 28 Gennaio 1966)*

I giorni che trascorsero tra la prima sessione e quella successiva, furono caratterizzati in Italia da una situazione di incertezza e tensione. Infatti, il giorno seguente all'incontro di Lussemburgo, il Governo presieduto da Aldo Moro cadde, poiché il Parlamento respinse una proposta di legge sulle scuole elementari statali, come conseguenza della tensione tra i membri della coalizione di centro-sinistra che sosteneva il Gabinetto Moro. <sup>296</sup> Gli eventi dei giorni seguenti mostrarono quanto le questioni europee passarono in secondo piano rispetto alle vicende della politica interna italiana.

Il 21 Gennaio Ortona incontrò Sheppard Stone, Direttore dei servizi esteri della Ford Foundation, «un eloquente esempio dell'interesse ansioso con cui gli americani seguono gli sviluppi del Mercato Comune». <sup>297</sup> Egli si mostrò molto preoccupato per quanto successo a Lussemburgo e dei pericoli che correva la Comunità Europea.

Il 24 Gennaio, Ortona fu informato che Aldo Moro si era consultato con il Presidente della Repubblica, Giuseppe Saragat, e che entrambi ritenevano che sarebbe stato opportuno rinviare la successiva sessione a Lussemburgo. Nel frattempo, Ortona ricevette una lettera da Luccioli, Ambasciatore italiano a Bonn. Luccioli riferiva di una conversazione avuta con Schroeder, durante la quale egli era ritornato sul comportamento italiano a Lussemburgo, esprimendo il suo disappunto per tre motivi: «le dichiarazioni troppo ottimiste di Colombo alla fine della riunione, l'impressione che bene o male vi sia stato un "deal" tra Colombo e Couve [de Murville] quando si sono incontrati a Roma l'8 Dicembre [1965] e un insieme di sensazioni impalpabili che lo

---

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> *Ibid.*

<sup>296</sup> Palayret, *op. cit.*, p. 109.

<sup>297</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 113.

avrebbero insospettito».<sup>298</sup> Il giorno stesso Ortona fece una telefonata circolare alle cinque ambasciate italiane nei rispettivi Paesi partner, per informare della richiesta italiana di un rinvio. Tutti gli ambasciatori italiani reagirono con «estrema preoccupazione»<sup>299</sup> a tale richiesta, ricevendo subito richieste da parte dei vari Paesi di riconsiderare la decisione italiana.<sup>300</sup> Ortona spiegò che anche loro funzionari erano contrari ad una tale richiesta di rinvio, e che questa era stata «una decisione dei politici o meglio di due politici, i due Presidenti»,<sup>301</sup> d'altronde risultava che neppure Colombo e Nenni fossero stati consultati. Infatti Colombo era irritato per non essere stato consultato da Moro ed era assolutamente contro la richiesta di rinvio da parte dell'Italia. Lo stesso Ambasciatore del Belgio parlò di «catastrofe»,<sup>302</sup> riprendendo un'espressione di Spaak,<sup>303</sup> se la riunione fosse stata rinviata. Nella stessa giornata, Moro «avrebbe espresso qualche propensione ad ascoltare le pressanti richieste dei tedeschi, olandesi e belgi».<sup>304</sup>

Il 25 Gennaio, Ortona fu ancora in stretto contatto con le ambasciate europee. In particolare, egli ricevette una telefonata da Roberto Caracciolo di San Vito, Ambasciatore in Lussemburgo, che gli chiese di confermare la richiesta di rinvio, dato che alle 11,30 egli avrebbe dovuto incontrare Werner e, in quella sede, gli avrebbe fatto formale richiesta di rinvio della successiva riunione di Lussemburgo.<sup>305</sup> Ortona consigliò a Caracciolo di San Vito di spostare l'incontro al pomeriggio. Anche i francesi sembravano capire le difficoltà del Governo italiano, ma «sarebbero felici se le superassimo»<sup>306</sup>. Lo stesso giorno, il Presidente Saragat reincaricò Moro di formare un nuovo governo. Inoltre Moro, dopo essersi consultato con Saragat, decise di ritirare la richiesta di rinvio della prossima riunione a Lussemburgo. Alle 18,30 il Governo italiano rese noto di rinunciare alla sua precedente richiesta di rinvio; gli Ambasciatori di

---

<sup>298</sup> *Ibid.*, p. 114

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, Appunto 01714 per la Segreteria Generale, il Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio, il Gabinetto, Roma 24 Gennaio 1966.

<sup>301</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 114

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>303</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, Appunto 01728 per la Segreteria Generale, il Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio, il Gabinetto, Roma 24 Gennaio 1966.

<sup>304</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 115.

<sup>305</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, Appunto di Ortona, Roma 25 Gennaio 1966.

<sup>306</sup> *Ibid.*

Olanda e Belgio ne furono «gratissimi e lietissimi».<sup>307</sup> Nella stessa comunicazione il Governo italiano annunciò che la partecipazione dell'Italia sarebbe avvenuta «con le riserve connesse all'attuale situazione costituzionale italiana».<sup>308</sup> A questo punto, Colombo chiese un'investitura formale da parte di Moro e, la mattina del giorno seguente, venne convocata una riunione dei Ministri con la partecipazione di alcuni funzionari della Farnesina, avente come ordine del giorno l'imminente riunione a Lussemburgo e la posizione che avrebbe dovuto tenere Colombo. Infatti Colombo era stato «aspramente criticato dai Repubblicani per la sua presunta eccessiva clemenza verso le richieste francesi».<sup>309</sup> Infatti, durante il consiglio dei Ministri del 26 Gennaio, «i Ministri Repubblicani e i Socialisti chiesero di supportare fortemente la Commissione» e Nenni, ironicamente, al suo arrivo, disse che avrebbero dovuto occuparsi della «crisi Colombo»;<sup>310</sup> al che Colombo reagì subito dicendo: «No, della crisi de Gaulle».<sup>311</sup> Quindi Colombo fece il suo rapporto, chiedendo «crisma e adesioni».<sup>312</sup> Nenni dichiarò:

Bisogna resistere a cinque e non capitolare soprattutto se la Francia ci chiede la testa di Mansholt e Hallstein. Dobbiamo partire dal presupposto che per qualche tempo dovremo vivere in una Comunità anemica, ma evitare rotture irreparabili. Occorre attendere pazientemente le elezioni parlamentari francesi.<sup>313</sup>

Gli altri partecipanti alla riunione manifestarono più o meno la stessa opinione e Colombo fu incaricato formalmente di partecipare alla prossima riunione di Lussemburgo.

Il giorno stesso, nel pomeriggio, Ortona incontrò l'Ambasciatore olandese che gli disse che Spaak and Luns, incontratisi a Bruxelles, avevano deciso di appoggiare Hallstein e Mansholt come Presidente e Vice-Presidente della nuova Commissione. L'Ambasciatore riferì anche di continue voci in merito ad una candidatura italiana alla

---

<sup>307</sup> *Ibid.*

<sup>308</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, telegramma alle Ambasciate di Bonn, Bruxelles, L'Aia, Lussemburgo e Parigi, Roma 25 Gennaio 1966.

<sup>309</sup> Palayret, *op. cit.*, p. 110.

<sup>310</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 116.

<sup>311</sup> *Ibid.*

<sup>312</sup> *Ibid.*

<sup>313</sup> *Ibid.*

carica di Presidente, oggetto di un accordo con la Francia; Ortona smentì «categoricamente e nettamente».<sup>314</sup>

Il 28 Gennaio, la delegazione italiana si mise in viaggio per Lussemburgo. La partenza fu ritardata diverse volte, poiché Colombo era impegnato in una riunione della direzione della Democrazia Cristiana. Verso mezzogiorno giunse notizia da Lussemburgo che, a causa di una forte nebbia, sarebbe stato difficile atterrare nel Granducato. L'aereo italiano decollò comunque, fece una diversione di rotta a Ginevra e, diradatasi un po' la nebbia, atterrò a Metz. Da lì, la delegazione italiana proseguì in auto, per raggiungere Lussemburgo dopo circa un'ora.

Intanto, la seduta era ripresa a Lussemburgo alle ore 16,46. L'Ambasciatore Venturini spiegò subito che Colombo avrebbe potuto essere presente soltanto con un certo ritardo, ma che sperava di arrivare a Lussemburgo in tempo per partecipare al seguito della sessione; nel frattempo, egli era autorizzato a partecipare alla discussione a nome della delegazione italiana.

Werner, che presiedeva la seduta, dopo aver ringraziato Venturini della comunicazione, espresse «la propria riconoscenza nei confronti delle autorità italiane in quanto hanno fatto per consentire lo svolgimento della sessione alla data fissata malgrado la particolare situazione costituzionale in cui si trova attualmente il Governo italiano».<sup>315</sup> Werner, quindi, propose di riprendere l'esame del problema relativo all'applicazione della regola della maggioranza, invitando il Presidente del Comitato dei Rappresentanti Permanenti, Borchette, a fare una relazione sui lavori del Comitato sull'argomento.

Borchette riferì che i Rappresentanti Permanenti avevano avuto «un ampio scambio di opinioni sul problema sollevato, a cominciare dalla terza tappa, dalla votazione a maggioranza qualificata».<sup>316</sup> Egli osservò anche che «tra le delegazioni sussistono ancora notevoli divergenze di opinioni, per cui il documento di lavoro presentato al Consiglio si limita a fissare taluni orientamenti che si sono delineati»,<sup>317</sup> ma avrebbe potuto essere utilizzato come base della discussione odierna. Inoltre,

---

<sup>314</sup> *Ibid.*

<sup>315</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p. 44.

<sup>316</sup> *Ibid.*

<sup>317</sup> *Ibid.*

Borschette riferì che la delegazione tedesca aveva presentato un documento di lavoro che concerneva, tra l'altro, «il problema delle decisioni prese all'unanimità durante le due prime tappe del periodo transitorio, nonché le decisioni che avrebbero dovuto essere prese nello stesso periodo e che in seguito alla crisi non sono state adottate».<sup>318</sup> Infine, Borschette riferì che, secondo molte delegazioni, «questi due problemi potrebbero essere risolti con la decisione generale che il Consiglio prenderebbe eventualmente sulla votazione a maggioranza, oppure mediante una iscrizione al progetto di processo verbale nella quale si precisi che la dichiarazione generale si applica anche a questi due casi».<sup>319</sup>

Dunque Werner propose di discutere d'apprima il documento presentato dal Comitato dei Rappresentanti Permanenti e poi di quello presentato dalla delegazione tedesca. Schroeder, intervenne dicendo che, nel frattempo, la delegazione tedesca aveva elaborato un nuovo documento di lavoro e propose che venisse discusso. che essa desidera sia pure discusso. Secondo questa seconda proposta tedesca:

Il Consiglio potrebbe costatare anzitutto che, nel corso di uno scambio approfondito di opinioni svoltosi in un'atmosfera amichevole, è apparso che i Governi degli Stati membri valutano nello stesso modo l'applicazione dello strumento costituito dalle decisioni a maggioranza. I Governi potrebbero in seguito dichiarare di ritenere che, prima di prendere una decisione a maggioranza, occorre esaminare con particolare attenzione l'opportunità di tale decisione nei casi in cui sia in gioco l'interesse vitale di uno o più partners, e che cercheranno, in uno spirito di conciliazione reciproca, soluzioni che tengano in debito conto tali interessi. Dovrebbe essere sottinteso che ciò vale particolarmente per i problemi d'importanza fondamentale che, in passato, sono stati oggetto di una decisione all'unanimità.<sup>320</sup>

Schroeder suggerì poi di precisare, in un secondo paragrafo, che, in tali casi, il Consiglio e la Commissione avrebbero proseguito «con i mezzi più idonei la ricerca di un compromesso tra le posizioni assunte, fermo restando che tale ricerca potrà prolungarsi soltanto per un periodo di tempo ragionevole».<sup>321</sup>

Spaak evidenziò che, in ogni caso, sia il testo proposto dalla delegazione tedesca, sia quello elaborato dal Comitato dei Rappresentanti Permanenti, non considerava la

---

<sup>318</sup> *Ibid.*, p 45.

<sup>319</sup> *Ibid.*

<sup>320</sup> *Ibid.*, p 46.

<sup>321</sup> *Ibid.*

fase ulteriore delle discussioni del Consiglio e neppure delle ipotesi nel caso in cui quest'ultimo non riuscisse a pervenire ad una decisione unanime. La questione si situava sul senso delle espressioni contenute nei due documenti di "termine ragionevole" o "periodo di tempo ragionevole". Per questo motivo, Spaak propose di dichiarare che il «Consiglio farà tutto il necessario per pervenire all'unanimità, con la riserva che ciò varrà soltanto per quanto riguarda il periodo transitorio, cioè sino al 1970».<sup>322</sup>

Couve de Murville non era d'accordo di dare un valore speciale al periodo transitorio, ritenendo che fosse necessario optare per un'applicazione generale e, quindi, «ricercare una applicazione conveniente del Trattato di Roma, tanto per questo periodo, quanto per l'avvenire».<sup>323</sup> Spaak fu d'accordo sul fatto che, qualora si fosse giunti ad un accordo sull'applicazione del principio della votazione a maggioranza, esso non avrebbe dovuto riguardare solamente il periodo transitorio. Al contrario, ciò non sarebbe dovuto essere valido quando si faceva riferimento alla possibilità di modificare decisioni già adottate all'unanimità o alle decisioni che facevano parte del calendario per l'anno 1965. Schroeder si associò a Spaak «nel ritenere che le idee espresse da Couve de Murville siano alla base di tutti i tentativi per trovare una formula comune e costituiscono pure il fondamento della proposta tedesca».<sup>324</sup> Per questo motivo, Luns propose di proseguire la discussione su un testo preciso, iniziando con uno scambio di opinione sui documenti di lavoro che erano stati presentati. Quindi, se Couve de Murville si chiedeva se non si potesse «costatare l'opportunità, per il buon andamento delle cose, di adottare decisioni di comune accordo e di ricercare in questo spirito soluzioni che raccolgono l'umanità»,<sup>325</sup> Spaak riteneva che si dovesse «seguire la proposta tedesca laddove essa accenna all'esame dell'opportunità di una decisione a maggioranza soltanto quando sia in gioco un interesse vitale».<sup>326</sup> Infatti, egli era dell'idea che tentare di pervenire sempre all'unanimità fosse del tutto conforme allo spirito del Trattato. Dunque Luns evidenziò che «la vera questione [fosse] però di sapere se tale modo di procedere avrebbe [avuto] carattere imperativo».<sup>327</sup> Durante la seduta la delegazione italiana aveva elaborato un testo, dove tra l'altro si parlava della necessità di

---

<sup>322</sup> *Ibid.*

<sup>323</sup> *Ibid.*, p 47.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p 48.

<sup>325</sup> *Ibid.*

<sup>326</sup> *Ibid.*

<sup>327</sup> *Ibid.*, p 49.

rispettare gli interessi vitali di ogni Stato membro in vista di uno sviluppo equilibrato della Comunità, che però non fu mai distribuito.<sup>328</sup>

Couve de Murville replicò che non si sarebbe trattato di un imperativo, «ma piuttosto di una dichiarazione di intenzioni secondo la quale sarebbe nell'interesse del Mercato Comune e degli Stati membri il perseguire soluzioni che riscuotano l'accordo di tutti».<sup>329</sup> Sia Spaak che Luns erano d'accordo su una tale dichiarazione di intenzioni, ma ritenevano che fosse «la determinazione della procedura conseguente all'affermazione di tale principio a poter causare la difficoltà, avuto riguardo alla procedura prevista dal Trattato, vale a dire il voto maggioritario».<sup>330</sup> Infatti, mentre Spaak riteneva che «la volontà di giungere all'unanimità dovrebbe sempre sussistere, ma che essa dovrebbe essere ancora più netta ove fosse coinvolto un interesse vitale»,<sup>331</sup> Werner osservò che bisognava arrivare ad una «dichiarazione di intenzioni secondo la quale il Consiglio cercherebbe soluzioni unanimi tutte le volte in cui è in gioco un interesse importante o vitale di uno dei membri della Comunità».<sup>332</sup> nel suo successivo intervento, Schroeder inquadrò chiaramente la questione, osservando che il problema fosse quello di «sapere in qual modo sia possibile al tempo stesso mantenere una disposizione del Trattato ed esprime, nel rispetto di questo, l'intenzione o la volontà politica di valorizzare in modo appropriato degli interessi vitali legittimi»<sup>333</sup> e che la soluzione a tale problema fosse trascritta in un documento. Allora Werner chiese a Couve de Murville di chiarire la forma che avrebbe potuto avere l'accordo politico da lui proposto, ma egli non aveva ancora delle idee particolari sulla forma di un tale documento. Quindi Schroeder suggerì di inserire nel testo proposto dalla delegazione tedesca una «frase per affermare che tutti i Governi perseguiranno decisioni unanimi»,<sup>334</sup> riportando l'accordo che sarebbe stato raggiunto in un comunicato ed iscrivendolo nel progetto di processo verbale del Consiglio, evitando comunque che tale accordo fosse interpretato come un protocollo che modificasse il Trattato.

---

<sup>328</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12.

<sup>329</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p. 49.

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> *Ibid.*

<sup>332</sup> *Ibid.*

<sup>333</sup> *Ibid.*, p 50.

<sup>334</sup> *Ibid.*, p. 51.



Spaak si disse d'accordo nel discutere sul testo presentato dalla delegazione tedesca, osservando che sembrava palesarsi un accordo generale sui due principi enunciati da Couve de Murville, nonostante fosse ancora difficile determinare quali sarebbero state le procedure da seguire del caso in cui non si ottenesse l'unanimità. Infatti, se il testo tedesco suggeriva che la ricerca dell'unanimità continuasse per un periodo di tempo ragionevole, pur ritenendo vaga tale formula, Spaak avrebbe comunque potuto accettarla.

Couve de Murville, su richiesta di Werner, manifestò la sua opinione in merito alla formula proposta, nella quale si sarebbe parlato di "periodo di tempo ragionevole", facendo figurare tale idea in un modo o nell'altro, quanto meno a titolo di opinione della delegazione francese:

Il Consiglio potrebbe dichiarare che occorre perseguire sempre un accordo generale e che gli Stati membri ritengono che non si debbano violare gli interessi di uno di essi, soprattutto quando si tratta di interessi molto importanti. È in questo senso che una dichiarazione di intenzioni concernente l'applicazione del Trattato rappresenta in qualche modo una prima fase. La seconda fase consiste nel vedere ciò che avverrebbe nel caso in cui non si potesse raggiungere un accordo unanime. La delegazione francese ritiene che in assenza di accordo unanime occorra continuare le discussioni fino a che tale accordo non sia raggiunto.<sup>335</sup>

A questo punto, Werner domandò se tale ricerca di un accordo unanime avrebbe dovuto riguardare unicamente i problemi di importanza fondamentale o se si sarebbe trattato di una formula di applicazione generale. Quindi Spaak riteneva che «se si enuncia una formula secondo la quale la ricerca di un accordo unanime deve continuare per un periodo di tempo ragionevole, ciò significa [...] che trascorso questo tempo il Consiglio potrebbe procedere con voto maggioritario»,<sup>336</sup> eventualità del resto alquanto improbabile, siccome tutte le volte in cui sarebbe stato in gioco un interesse fondamentale di uno Stato membro, «il Consiglio giungerà verosimilmente ad un voto unanime». <sup>337</sup> Ciò nondimeno, egli riteneva che trascorso il "periodo di tempo ragionevole", sarebbe stato possibile procedere con un voto maggioritario. Questa interpretazione trovò l'assenso di Schroeder, che aggiunse che fosse preferibile «parlare

---

<sup>335</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>336</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>337</sup> *Ibid.*

di un periodo di tempo appropriato, intendendo con ciò che tale periodo dovrebbe tener conto ed essere fissato in funzione della situazione globale». <sup>338</sup> Spaak, <sup>339</sup> esprimendo il suo accordo su una formula secondo la quale la ricerca di un accordo unanime avrebbe dovuto durare per un periodo di tempo appropriato, ribadì che «ciò dovrebbe interpretarsi nel senso che se, alla fine di tale ricerca, il Consiglio non è pervenuto ad un accordo unanime, troverebbero applicazione le disposizioni del Trattato». <sup>340</sup>

Pertanto, Werner chiese se tutti i membri potessero essere d'accordo nel dichiarare che «la ricerca di un accordo unanime non potrà prolungarsi che per un periodo di tempo appropriato». <sup>341</sup> Ovviamente, Couve de Murville osservò che «l'inconveniente di tale formula consiste nel fatto che nel caso in cui dovesse giungersi a votazione maggioritaria, non risulta in maniera chiara come possano essere tutelati gli interessi importanti di uno Stato membro». <sup>342</sup>

Schroeder ribadì che sarebbe stato sempre opportuno che il Consiglio cercasse soluzioni che tenessero conto degli interessi di tutti gli Stati membri. D'altronde, questo «presuppone che nel corso della discussione le posizioni di partenza convengano; anche se alla fine della discussione esse non dovessero coincidere al 100%, dovrebbe essere raggiunta una considerevole misura di accordo». <sup>343</sup> Per l'appunto, Werner riteneva che le formule che erano state proposte presupponessero che il Consiglio si impegnasse sempre a cercare delle soluzioni di compromesso. Allo stesso modo, Spaak confermò di condividere tale interpretazione e, proprio per questo, egli aveva precedentemente proposto una procedura che prevedeva due o tre letture successive su una questione nella quale fossero in gioco gli interessi importanti di uno Stato membro.

Quindi, Werner propose che il Consiglio dichiarasse che «la ricerca di una soluzione unanime dovrebbe essere proseguita per il periodo di tempo appropriato per giungere ad un compromesso fra le varie posizioni», <sup>344</sup> trovando il consenso di

---

<sup>338</sup> *Ibid.*

<sup>339</sup> Spaak aveva proposto una procedura particolare, che però aveva sollevato alcune obiezioni in seno al Parlamento Europeo.

<sup>340</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p. 53.

<sup>341</sup> *Ibid.*

<sup>342</sup> *Ibid.*

<sup>343</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>344</sup> *Ibid.*

Schroeder. Subito dopo interenne anche Spaak, che propose di spostare il dibattito sui due punti che figuravano nel documento presentato dalla delegazione tedesca: le decisioni prese in passato all'unanimità e le decisioni che avrebbero dovuto essere prese prima del 31 dicembre 1965. Egli riteneva che:

[Fosse] opportuno sottolineare questi due punti, essendo logico non modificare a maggioranza qualificata delle decisioni prese all'unanimità, ed altresì logico votare all'unanimità su questioni che avrebbero dovuto essere risolte con tale procedura l'anno scorso. Naturalmente, queste due eccezioni alla regola generale dovrebbero potere applicarsi unicamente al periodo transitorio.<sup>345</sup>

Dunque, Werner chiese se le altre delegazioni fossero d'accordo nel citare esplicitamente questi due punti nella dichiarazione di intenzioni che stavano esaminando. Luns chiese del tempo per riflettere, dato che questi due problemi avrebbero potuto sollevare alcune difficoltà. Schroeder riteneva necessario riflettere su questi problemi e che sarebbe stato «opportuno dichiarare che le soluzioni sui problemi già compresi nel calendario per il 1965 siano adottate all'unanimità; in questo caso, infatti, si potrebbe immaginare che l'orologio sia stato fermato».<sup>346</sup> Egli riteneva anche che fosse necessario enumerare con precisione i problemi di cui si trattava. Intervenne quindi Venturini, che si dichiarò «in via di massima favorevole perché taluni regolamenti del settore agricolo che avrebbero dovuto essere adottati all'unanimità prima del 31 dicembre 1965 continuino ad essere trattati secondo la stessa procedura durante il periodo transitorio».<sup>347</sup> Invece, Couve de Murville riteneva che fosse necessario fare una distinzione tra i due problemi posti dal documento della delegazione tedesca. Inoltre, egli era convinto che quei problemi che in passato erano stati oggetto di una decisione unanime, non avrebbero dovuto essere modificati con una decisione maggioritaria. Se era vero che questo fosse sottinteso, egli comunque preferiva che fosse dichiarato esplicitamente. Al contrario, Couve de Murville era titubante nel dichiarare che i problemi che avrebbero dovuto essere risolti prima del 31 Dicembre 1965 andassero trattati con una procedura particolare. Infatti, egli pensava che si trattasse di problemi molto importanti sui quali sarebbe stato difficile per le varie

---

<sup>345</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>346</sup> *Ibid.*

<sup>347</sup> *Ibid.*

delegazioni accettare sempre, senza emendamenti, le proposte della Commissione e, nella pratica, su tali questioni si sarebbe deciso all'unanimità. Però Schroeder, facendo riferimento alle decisioni che, normalmente, avrebbero dovuto essere adottate prima della fine del 1965 (decisioni che sarebbero state adottate se non fosse intervenuta la crisi), riteneva legittimo che il calendario concordato tra gli Stati membri fosse realizzato nelle stesse condizioni previste al momento in cui tale calendario fu elaborato.

Quindi Werner, osservando che tutto dipendeva dalla portata della formula generale che sarebbe stata adottata alla fine, proponeva di trovare un compromesso, «iscrivendo nel processo verbale della sessione che tale formula generale si applicherebbe particolarmente alle questioni di principio che in passato sono state oggetto di decisioni unanimi, nonché alle questioni che avrebbero dovuto essere regolate all'unanimità prima del 31 Dicembre 1965».<sup>348</sup> Se Luns si mostrava favorevole a tale proposta, aggiungendo che essa avrebbe dovuto riferirsi al periodo transitorio, Couve de Murville espresse il suo disaccordo sul problema di fondo, cioè quello di trattare in modo particolare alcune decisioni che avrebbero dovuto essere adottate durante l'anno precedente. Infatti egli riteneva che, se il Consiglio avesse trovato un accordo circa l'applicazione generale della regola della votazione a maggioranza, tali decisioni avrebbero dovuto rientrare in questo accordo. Schroeder, invece, ribadì di ritenere che fosse necessario distinguere i due problemi, in modo che «la formula generale da trovare si applichi a tutte le decisioni per le quali venga invocato un interesse vitale di uno Stato membro».<sup>349</sup> Invece, egli «ebbe il candore, o la franchezza»,<sup>350</sup> di domandare che quei problemi che avrebbero dovuto essere risolti all'unanimità durante il 1965, «dovrebbero essere trattati come se non vi fosse stata alcuna interruzione nella vita della Comunità»<sup>351</sup> e che, quindi, tutte le decisioni che avrebbero dovuto essere prese prima della fine del 1965 per completare la PAC fossero adottate all'unanimità.<sup>352</sup> Spaak era sulla stessa linea. Perciò, ritenendo che i problemi

---

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>350</sup> Couve de Murville, *op. cit.*, p. 337.

<sup>351</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 58.

<sup>352</sup> Il regolamento finanziario venne discusso dal Consiglio nei sei mesi successivi ed approvato il 10 Maggio 1966, comprendendo nella PAC circa il 90% della produzione agricola degli Stati membri. Il Mercato Unico

veramente importanti avrebbero dovuto rientrare automaticamente nella formula generale, Werner propose di tornare a discutere tale formula.

Couve de Murville propose di dichiarare che fosse nell'interesse della Comunità raggiungere accordi unanimi tra gli Stati membri, così da non ledere interessi reciproci. Per questo, «il Consiglio perseguirebbe quindi, con intenzione conciliativa, soluzioni tali da riscuotere l'unanimità».<sup>353</sup> Inoltre, egli avrebbe voluto che si fosse andato oltre tale dichiarazione, in modo che «quando gli interessi in gioco sono importanti, occorre proseguire la discussione, fino a quando non si raggiunga un accordo unanime».<sup>354</sup> Luns manifestò di essere, in linea di massima, d'accordo con la proposta di Couve de Murville, ma gradiva che si specificasse cosa sarebbe accaduto nel caso non fosse stato possibile raggiungere un accordo unanime, precisando anche meglio la nozione di "interesse vitale". Sulla stessa linea si disse Schroeder, anch'egli preoccupato di precisare una soluzione nel caso non fosse stato possibile raggiungere un accordo unanime. Egli riteneva che, durante una trattativa su una certa questione, avrebbero potuto permanere delle divergenze e che, per questo motivo, fosse necessario «trovare una formula in base alla quale, dopo tutti gli sforzi per raggiungere l'unanimità, sarebbe pur sempre possibile pervenire ad una decisione definitiva mediante voto maggioritario».<sup>355</sup> Spaak interpretò l'opinione delle delegazioni, dicendo che «i "Sei" sono d'accordo nel dichiarare che rientra nell'interesse della Comunità pervenire sempre ad un accordo unanime e di non ledere gli interessi essenziali di uno Stato membro»,<sup>356</sup> da raggiungere entro un ragionevole lasso di tempo. Egli riteneva che una dichiarazione in tal senso avrebbe potuto essere sufficiente per i "cinque" e, pertanto, stava alla delegazione francese aggiungere «una considerazione supplementare».<sup>357</sup>

Couve de Murville rispose subito a Luns, in merito all'accezione di "interesse vitale", dicendo che:

---

venne realizzato il 1° Luglio 1968, con un anno e mezzo di anticipo rispetto a quanto previsto dal Trattato di Roma.

<sup>353</sup> *Ibid.*

<sup>354</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>355</sup> *Ibid.*

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>357</sup> *Ibid.*

Questo problema non dovrebbe essere sollevato, trattandosi unicamente di mettere a punto una dichiarazione in cui si dica che “il Consiglio perseguirebbe un accordo unanime, essendo consapevole della necessità di non ledere gli interessi importanti, e persino molto importanti, di uno o più Stati membri”. In una dichiarazione siffatta non vi è nulla in contrasto con lo spirito del Trattato. [...] La delegazione francese desidera altresì dichiarare che, quando gli interessi in causa lo giustificano, le discussioni dovrebbero essere proseguite, fino a quando non si raggiunga un accordo generale. Se tutti i membri del Consiglio potessero accettare tale formula, la delegazione francese ne sarebbe molto lieta, ma qualora le altre delegazioni non potessero accettarla, la delegazione francese dovrebbe avere il diritto di esprimere questa idea per suo proprio conto.<sup>358</sup>

che il Consiglio avesse manifestato la volontà di non mettere mai in gioco gli interessi fondamentali degli Stati membri. Tuttavia, sussiste ancora una divergenza di opinioni, poiché la delegazione italiana desidera che le disposizioni del Trattato relative alla votazione a maggioranza siano rispettate, tanto nella forma, quanto nella sostanza. Il testo presentato dalla delegazione francese non sembra rispondere a questo principio, poiché si riferisce agli interessi degli Stati membri senza menzionare l'interesse della Comunità che dovrebbe essere preso al pari in considerazione al di sopra dei vari interessi nazionali. Inoltre, il documento francese dice che “è necessario ottenere accordi unanimi per evitare gravi difficoltà”. [...] Questa formulazione farebbe pesare sulla Comunità una specie di minaccia se deve essere interpretata nel senso che la delegazione francese non riconoscerebbe come giuridicamente valide eventuali decisioni prese a maggioranza. [Colombo] avrebbe preferito che questa idea fosse formulata in modo positivo, riferendosi per esempio alla necessità di uno sviluppo equilibrato ed armonico della Comunità.

Spaak intervenne subito per dire che l'ultimo suggerimento di Couve de Murville gli sembrava «la sola soluzione possibile per il problema in discussione».<sup>359</sup> Infatti, tutte le delegazioni si erano mostrate d'accordo nell'interpretare il Trattato come implicante la ricerca di accordi unanimi, favorendo soluzioni conciliative che evitassero la lesione di interessi importanti degli Stati membri. Spaak riteneva che, nel caso in cui non fosse stato possibile giungere ad un tale accordo unanime, il Trattato avrebbe dovuto essere applicato. Spaak era favorevole a che la delegazione francese esprimesse

---

<sup>358</sup> *Ibid.*

<sup>359</sup> *Ibid.*, p. 61.

il suo disaccordo su quest'ultimo punto. Werner, tuttavia, chiese se la delegazione francese potesse rinunciare a fare una dichiarazione unilaterale in tal senso, essendo giunti ad un accordo sulla parte comune della dichiarazione.<sup>360</sup>

Werner, quindi, propose di sospendere la discussione, riprendendola in base ad un testo che egli avrebbe potuto preparare, nel quale fosse riflesse «le idee di carattere generale sulle quali tutte le delegazioni sembrano poter dare il loro accordo»,<sup>361</sup> e ad un testo che la delegazione francese avrebbe potuto preparare in merito alle sue riserve.

La sera dello stesso giorno, Colombo e gli altri membri della delegazione provenienti da Roma, giunsero a Lussemburgo, proprio nel mezzo del pranzo offerto al Ministero degli Esteri da Werner. Secondo quanto riferito dallo stesso Colombo,<sup>362</sup> egli, in precedenza, era venuto a sapere che Couve de Murville avrebbe accettato l'accordo ma, subito dopo, avrebbe chiesto le dimissioni di Hallstein. Colombo non sapeva cosa fare per prevenire che questo accadesse. Colombo, giunto al Ministero degli Esteri, trovò gli altri membri delle delegazioni di buon umore, a sorseggiare whisky. Egli non poteva parlare con gli altri ministri, poiché era tenuto al segreto, e quindi decise di parlare a Couve de Murville. Colombo gli si avvicinò e si misero leggermente in disparte, vicino ad una finestra. Colombo gli disse di essere venuto a conoscenza del fatto che egli avrebbe chiesto le dimissioni di Hallstein e, nel caso ciò fosse stato vero, il Governo italiano avrebbe votato contro. Così Couve de Murville disse: «Bisogna telefonare al Generale». <sup>363</sup> Quindi Colombo rispose: «Sta a voi telefonare». <sup>364</sup> La riunione finì a mezzanotte: «i ministri non appaiono particolarmente preoccupati»,<sup>365</sup>

---

<sup>360</sup> Intervenire anche Luns, che si chiedeva se, nella pratica, sarebbe mai stato possibile ricorrere ad un voto maggioritario, adottando la dichiarazione così impostata. Egli, infatti, si domandava se quando un altro Stato membro si fosse trovato in minoranza, la Francia si sarebbe opposta a tale votazione, data la sua posizione di principio. Egli si chiedeva anche se il procedimento delineato si sarebbe applicato anche quando degli interessi in gioco non fossero veramente importanti, ma uno Stato dichiarasse che questi fossero suoi interessi vitali. Couve de Murville disse che se gli interessi fossero stati veramente importanti per uno Stato membro, la clausola generale delineata si sarebbe stata applicata. Invece, se uno Stato membro avesse invocato tale clausola in modo ingiustificato, la Francia e gli altri Paesi non sarebbero stati obbligati ad appoggiare tale Stato.

<sup>361</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 62.

<sup>362</sup> Intervista con Emilio Colombo, *op. cit.*

<sup>363</sup> *Ibid.*

<sup>364</sup> *Ibid.*

<sup>365</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 117.

mentre Colombo e Couve de Murville si trattennero per qualche minuto in più.<sup>366</sup> Tuttavia, le altre delegazioni vennero in qualche modo a conoscenza del fatto che Couve de Murville avrebbe chiesto le dimissioni di Hallstein e, il giorno successivo, la delegazione tedesca era particolarmente preoccupata, poiché ciò avrebbe fatto saltare l'accordo che si stava ormai chiudendo. Dunque, Colombo propose a Lahr<sup>367</sup> di esaminare insieme il testo fino ad allora proposto dalla delegazione francese e non vi trovarono pericoli per Hallstein. Non si sa se Couve de Murville abbia telefonato a de Gaulle, ma non ci fu traccia, nelle sue dichiarazioni del 29 Gennaio, della richiesta di dimissioni di Hallstein.

Alla ripresa della seduta, alle 10,45 del 29 Gennaio, Werner chiese se i membri del Consiglio avessero preferito riprendere la discussione sulla questione delle decisioni a maggioranza o se fossero desiderosi di iniziare a discutere della questione della cooperazione tra Consiglio e Commissione. Prontamente, Colombo chiese che avesse luogo uno scambio di idee sul problema delle decisioni a maggioranza. Couve de Murville si disse d'accordo nell'aver uno scambio d'idee molto rapido sulla questione, prima di passare agli altri problemi; Schroeder, era d'accordo nel proseguire la discussione sul problema del voto a maggioranza che, secondo lui, restava «il problema essenziale».<sup>368</sup> Infatti, durante la discussione, il punto cruciale restò sempre «il contrasto tra i francesi e i Cinque su ciò che si dovrebbe fare se non si potesse giungere ad un accordo sul problema del voto all'unanimità in caso di questioni importanti».<sup>369</sup> Werner, ricordando che la sera precedente la delegazione francese aveva presentato un documento a riguardo, si poneva «il problema fondamentale di stabilire se una dichiarazione unilaterale da parte di un membro del Consiglio possa essere accettata dagli altri membri».<sup>370</sup> Luns intervenne per ricordare che erano stati preparati anche altri documenti, tra cui uno che la delegazione olandese aveva l'intenzione di distribuire. Sui

---

<sup>366</sup> Questo episodio accrebbe ulteriormente il sospetto, nelle altre delegazioni e finanche nei giornalisti, che Colombo volesse per forza giungere ad un compromesso con la Francia. Infatti, come già accaduto in precedenza, Ortona raccomandò a Colombo maggiore prudenza.

<sup>367</sup> Lahr era stato Ambasciatore della Repubblica Federale Tedesca a Roma.

<sup>368</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p. 63.

<sup>369</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 118.

<sup>370</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p. 64.



tavoli delle delegazione italiana iniziarono a «piombare [...] carte varie con proposte delle singole delegazioni».<sup>371</sup>

Colombo, quindi, fece un lungo intervento per esprimere la sua opinione in merito:

Un esame dei diversi documenti presentati finora permette di affermare che il Consiglio ha manifestato la volontà di non mettere mai in gioco gli interessi fondamentali degli Stati membri. Tuttavia, sussiste ancora una divergenza di opinioni, poiché la delegazione italiana desidera che le disposizioni del Trattato relative alla votazione a maggioranza siano rispettate, tanto nella forma, quanto nella sostanza. Il testo presentato dalla delegazione francese non sembra rispondere a questo principio, poiché si riferisce agli interessi degli Stati membri senza menzionare l'interesse della Comunità che dovrebbe essere preso al pari in considerazione al di sopra dei vari interessi nazionali. Inoltre, il documento francese dice che “è necessario ottenere accordi unanimi per evitare gravi difficoltà”. [...] Questa formulazione farebbe pesare sulla Comunità una specie di minaccia se deve essere interpretata nel senso che la delegazione francese non riconoscerebbe come giuridicamente valide eventuali decisioni prese a maggioranza. [Colombo] avrebbe preferito che questa idea fosse formulata in modo positivo, riferendosi per esempio alla necessità di uno sviluppo equilibrato ed armonico della Comunità.<sup>372</sup>

Gli altri ministri iniziarono ad esprimere le rispettive opinioni su quanto dichiarato da Colombo, ritornando o integrando quanto essi avessero già espresso in precedenza in merito alla questione delle decisioni a maggioranza. Infatti, secondo quanto Ortona scrisse nelle sue memorie: «Si gira, si gira intorno a tale questione senza conseguire gran successo».<sup>373</sup> In particolare, Luns ribadì che le decisioni a maggioranza avrebbero dovuto rappresentare la regola generale a partire dalla terza tappa e che, pertanto, non bisognava dare all'opinione pubblica l'impressione che il principio delle decisioni a maggioranza fosse stato sostituito da quello delle decisioni all'unanimità. Inoltre, egli era d'accordo con Colombo nell'evitare qualunque riferimento alle gravi difficoltà che avrebbero potuto porsi quando non si fosse raggiunta l'unanimità. Egli riteneva che fosse altresì importante «introdurre il concetto del tempo che deve essere

---

<sup>371</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 118.

<sup>372</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 64.

<sup>373</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 117.

dedicato alla ricerca di una soluzione unanime». <sup>374</sup> In seguito, Spaak disse onestamente che già prima di quella riunione che «tutti gli Stati membri erano consapevoli del fatto che la delegazione francese avrebbe posto il problema della votazione a maggioranza e che su questo problema esistevano divergenze di opinioni tra i “Sei”». <sup>375</sup> Nonostante il protrarsi della discussione, un accordo completo non era stato raggiunto e, «anche se sulla questione del voto rimane una zona d’ombra tra [i Cinque] e i francesi, tanto più che si tratta di situazioni teoriche che probabilmente non si verificheranno mai», <sup>376</sup> egli ricordò che lo scopo dell’incontro era quello di «permettere che il meccanismo della Comunità possa ricominciare a funzionare». <sup>377</sup> Ciò secondo lui era possibile ed era disposto ad accettare una riserva da parte della Francia, riconoscendo l’esistenza di una divergenza che non avrebbe impedito che la Comunità riprendesse il suo normale funzionamento. Anche Schroeder si dichiarò d’accordo con Colombo, constatando l’esistenza di una divergenza di opinioni sulla struttura ideale del Trattato. Ciononostante, anch’egli riteneva che fosse necessario trovare soluzioni che permettessero alla Comunità di riprendere il suo normale funzionamento, trovando una «soluzione pratica consistente in una formula che non impedisca la ripresa dei lavori e che dia a tutti i partners la fiducia che, in pratica, non si presenteranno difficoltà effettive». <sup>378</sup>

Couve de Murville disse di non avere niente da aggiungere e propose di passare a discutere della questione della cooperazione tra Consiglio e Commissione. La proposta fu condivisa da Werner che procedette in quel senso. Quindi, «la riunione della mattina si chiude in bellezza», <sup>379</sup> con l’adozione di un testo sulla collaborazione tra Consiglio e Commissione che, in teoria, salvaguardava il ruolo della Commissione ma, in realtà, enfatizzava il ruolo del Consiglio e frustrava le aspirazioni della Commissione. <sup>380</sup>

---

<sup>374</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 65.

<sup>375</sup> *Ibid.*

<sup>376</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 118.

<sup>377</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 66.

<sup>378</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>379</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 118.

<sup>380</sup> Il Consiglio adottò il seguente testo:

«Una stretta collaborazione fra il Consiglio e la Commissione è elemento essenziale per il funzionamento e lo sviluppo della Comunità. Il Consiglio ritiene che, per migliorare e maggiormente

La seduta riprese alle 15,45, essa fu dedicata all'esame della questione del voto a maggioranza ed alla fissazione di date ed argomenti per l'attività futura della Comunità. All'inizio, «il tutto [...] all'inizio si svolge con un certo disordine con i ministri che si muovono un po' qui, un po' là».<sup>381</sup> Solo alle 19,00 la discussione riprese ordinatamente, «con un intenso martellare di opinioni in cui si delineano soprattutto divergenze tra francesi e tedeschi».<sup>382</sup>

Infatti, erano in discussione i seguenti documenti: il documento presentato la sera precedente dalla delegazione francese, l'ultimo documento proposto dalla delegazione tedesca, un documento olandese, un documento belga ed il documento di lavoro n°2. Spaak propose di prendere la proposta della delegazione tedesca come base per la discussione e Werner suggerì di limitare la discussione alla prima parte di tale documento:

Quando, nel caso di decisioni che possono essere prese a maggioranza, sono in gioco interessi vitali di uno o più membri, i membri del

---

intensificare tale collaborazione a tutti i livelli, sia opportuno applicare le seguenti modalità pratiche di collaborazione, da stabilirsi di comune accordo in base all'articolo 162 del Trattato C.E.E., senza che dette modalità pregiudichino le competenze e attribuzioni delle due Istituzioni.

1. E' auspicabile che prima di adottare una proposta particolarmente importante, la Commissione prenda gli opportuni contatti con i Governi degli Stati membri attraverso i Rappresentanti Permanenti, senza che questa procedura pregiudichi il diritto di iniziativa che la Commissione trae dal Trattato.

2. Le proposte e tutti gli altri atti ufficiali che la Commissione invia al Consiglio e agli 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 presentata in modo da fare apparire in modo distinto gli atti aventi forza obbligatoria. Le modalità in base alle quali potranno essere pubblicati 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. I passi effettuati presso il Consiglio o la Commissione da Rappresentanti di Stati terzi, in merito a questioni sostanziali, saranno oggetto di una informazione reciproca quanto più sollecita e esauriente.

5. In sede d'applicazione dell'articolo 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'articolo 229 del Trattato.

6. la Collaborazione tra il Consiglio e la Commissione nel campo dell'informazione della Comunità, oggetto della deliberazione del Consiglio del 24 settembre 1963, sarà intensificata in modo che il programma del Servizi Stampa e Informazioni sarà definito congiuntamente, come congiuntamente ne sarà seguita l'attuazione, in base a procedure che ne 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'impegno, nonché sulla ordinazione ed esecuzione delle spese della Comunità».

Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, pp. 78-79.

<sup>381</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 119.

<sup>382</sup> *Ibid.*

Consiglio faranno in modo di pervenire a soluzioni che possano essere accettate da tutti i partners.<sup>383</sup>

Luns propose che a questa formula venisse incorporata l'idea che la ricerca di un accordo unanime avrebbe dovuto proseguire entro un termine conveniente.

Couve de Murville, pur approvando la semplicità della formula proposta, riteneva che essa non includesse l'idea che fosse interesse della Comunità cercare di raggiungere l'accordo di tutti gli Stati membri e ribadì che, secondo la delegazione francese, «qualora gli interessi lo giustificino, è necessario che la discussione prosegua fino al raggiungimento dell'accordo unanime».<sup>384</sup> Schroeder avrebbe preferito non elaborare ulteriormente il testo, per non dovervi includere tutte le precisazioni delle varie delegazioni, mentre si poneva il problema della forma della dichiarazione che la delegazione francese avrebbe voluto aggiungere alla fine del testo. Colombo sarebbe stato disposto ad associarsi alla proposta della delegazione tedesca, ma avrebbe desiderato che essa fosse completata con «il riferimento al periodo in cui dovrebbe proseguire la ricerca dell'accordo unanime»,<sup>385</sup> mentre avrebbe preferito che la delegazione francese non esprimesse alcuna dichiarazione unilaterale, che avrebbe potuto prestarsi ad un equivoco. Quindi Werner chiese a Couve de Murville se la delegazione francese avesse potuto rinunciare ad esprimere una riserva, ricevendo una risposta negativa.

Luns presentò una proposta delle delegazioni belga ed olandese, articolata in quattro punti, proponendo che il Consiglio la discutesse punto per punto:

I. Nel caso di decisioni che possono essere prese a maggioranza su proposta della Commissione, qualora siano in gioco gli interessi vitali di uno o più partners, i membri del Consiglio faranno in modo di pervenire, entro un termine conveniente, a soluzioni che possano essere adottate da tutti i membri del Consiglio pur salvaguardando gli interessi essenziali della Comunità.<sup>386</sup>

II. La delegazione francese ritiene che, qualora l'unanimità non sia ottenuta e gli interessi in causa lo giustificino, la discussione dovrebbe

---

<sup>383</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p. 81.

<sup>384</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>385</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>386</sup> *Ibid.*, p. 84.

proseguire fino al raggiungimento di un compromesso tra le posizioni assunte.<sup>387</sup>

III. Le delegazioni costatarono che esiste una divergenza circa quanto dovrebbe essere fatto qualora la conciliazione non riuscisse completamente.<sup>388</sup>

IV. Le sei delegazioni ritengono tuttavia che tale divergenza non impedisca la ripresa, secondo la normale procedura, dei lavori della Comunità.<sup>389</sup>

Subito dopo la lettura del primo punto, Couve de Murville manifestò l'idea che il primo paragrafo della proposta francese riflettesse meglio le discussioni svoltesi fino ad allora. Allorché Luns gli propose di considerare la formula belgo-olandese, essendo più breve. Difatti, anche Lahr e Colombo dichiararono di preferire la formula belgo-olandese; Colombo aggiunse che la delegazione francese avrebbe comunque potuto presentare delle modifiche basate sul proprio testo.

Couve de Murville accettò di prendere il testo presentato dalle delegazioni belga ed olandese come base per la discussione e propose di sostituire l'espressione "interessi vitali" con l'espressione "interessi veramente importanti". Ancora, per eliminare l'espressione "per evitare gravi difficoltà", egli propose di includerla nel testo della dichiarazione unilaterale della delegazione francese. Invece, in merito all'espressione "in un periodo ragionevole", egli riteneva che ciò avrebbe dovuto significare che «durante i dibattiti nessuna delegazione dovrebbe far ricorso a metodi ostruzionistici né tentare di ritardare lo svolgimento normale della discussione». <sup>390</sup> Infine, Couve de Murville propose che alla fine del testo non si facesse riferimento all'articolo 2 del Trattato e che, pertanto, l'espressione "pur salvaguardando gli interessi essenziali della Comunità" fosse sostituita con l'espressione "nell'ambito dello sviluppo armonioso della Comunità previsto dall'articolo 2 del Trattato".

Dopo uno scambio di opinioni, il Consiglio espresse il suo assenso sull'espressione "interessi molto importanti".

---

<sup>387</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>388</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>389</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, appunto della delegazione italiana, 29 Gennaio 1966.

<sup>390</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p. 85.

Successivamente, Werner mise in discussione la modifica proposta dalla delegazione francese tendente ad enfatizzare il rispetto degli interessi reciproci tra gli Stati membri. Se Spaak e Lahr ritenevano che questo concetto fosse già implicito nel testo blego-olandese, Couve de Murville desiderava che vi se ne facesse un esplicito riferimento. Quindi, Spaak propose la seguente formula:

Nel quadro dello sviluppo armonioso della comunità previsto dall'articolo 2 del Trattato, i membri del Consiglio faranno in modo di pervenire entro un termine conveniente a soluzioni che potranno essere accettate da tutti i membri del Consiglio.<sup>391</sup>

Luns, Colombo e Lahr si dissero d'accordo con questa proposta, mentre Couve de Murville non lo era e, dopo una breve contraddittorio con Spaak e Luns, propose la seguente formula:

I membri del Consiglio faranno in modo di pervenire entro un termine conveniente a soluzioni che potranno essere adottate da tutti i membri del Consiglio nel rispetto degli interessi reciproci e di quelli della Comunità, conformemente all'articolo 2 del Trattato.<sup>392</sup>

Dopo una breve discussione, il Consiglio diede il suo assenso alla proposta di Couve de Murville.

Successivamente, Werner mise in discussione il secondo punto del documento presentato dalle delegazioni belga ed olandese. Couve de Murville propose di riferirsi al testo francese con delle modifiche:

La delegazione francese ritiene che, quando si tratta di interessi molto importanti e per evitare gravi difficoltà, la discussione dovrebbe essere proseguita fino al raggiungimento di un accordo unanime.<sup>393</sup>

A questo punto Luns, Colombo, Lahr e Spaak, preoccupati sulle ripercussioni che ciò avrebbe avuto sull'opinione pubblica, si appellarono alla delegazione francese affinché essa si attenesse al testo originale, senza inserire l'espressione "per evitare gravi difficoltà". Couve de Murville replicò dicendo che, in tal caso, la formula avrebbe dovuto essere modificata in "la discussione dovrà essere proseguita fino al

---

<sup>391</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>392</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>393</sup> *Ibid.*, p. 89.

raggiungimento di un accordo unanime”,<sup>394</sup> cambiano quindi il tempo del verbo dovere dal tempo condizionale ad un più preciso tempo futuro. Invece, Luns propose di sostituire l’espressione “per evitare gravi difficoltà” con l’espressione “per giungere a risultati positivi”, mentre Spaak riteneva sufficiente il cambio del tempo del verbo “dovere” dal condizionale al futuro. Tuttavia, Couve de Murville decise di riservare la propria posizione sull’espressione “per evitare gravi difficoltà”.

Poi, Werner mise in discussione il terzo punto del documento presentato dalle delegazioni belga ed olandese. Immediatamente, Couve de Murville propose di considerare anche il paragrafo successivo, nel quale si parlava della ripresa dei lavori della Comunità. Egli propose innanzitutto di parlare delle “Sei” delegazioni, «allo scopo di sottolineare che tutti gli Stati membri sono consci delle divergenze che sussistono in merito a quanto dovrebbe essere fatto qualora le consultazioni non dovessero riuscire completamente».<sup>395</sup> Quindi, egli propose di indicare che:

Prendendo atto di quanto precede, le sei delegazioni ritengono che la ripresa, secondo la procedura normale dei lavori della Comunità, è possibile.<sup>396</sup>

Lahr ribatté che, benché nel paragrafo III fosse indicata la divergenza tra le sei delegazioni in merito a quanto dovesse essere fatto nel caso dell’insuccesso della conciliazione, nel paragrafo precedente era indicato il parere della delegazione francese in tale proposito ma nulla era iscritto in merito al parere delle altre cinque delegazioni. Pertanto, sempre a causa dell’opinione pubblica, che avrebbe potuto chiedersi quale fosse l’opinione della altre cinque delegazioni, Lahr propose di aggiungere la seguente frase al paragrafo III:

Le altre delegazioni stimano che in questo caso la regola della maggioranza prevista dal Trattato dovrebbe essere applicata.<sup>397</sup>

A questo punto intervenne Colombo. Egli temeva che, citando il parere delle altre cinque delegazioni sull’applicazione della regola della votazione a maggioranza, si sarebbe potuto dare alla dichiarazione francese l’accezione che in nessun caso la regola

---

<sup>394</sup> *Ibid.*

<sup>395</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>396</sup> *Ibid.*

<sup>397</sup> *Ibid.*, p. 91.

della votazione a maggioranza sarebbe stata applicabile. Pertanto, egli preferiva la formula francese, secondo lui dall'accezione «molto meno imperativa».<sup>398</sup> Couve de Murville si disse d'accordo con l'interpretazione di Colombo, dato che non era escluso che la delegazione francese avrebbe potuto accettare il voto a maggioranza. Ciononostante, «la delegazione francese spera di poter convincere le altre delegazioni circa l'opportunità di proseguire la discussione e di non procedere alla votazione a maggioranza alle condizioni previste dal Trattato».<sup>399</sup> Gli interventi di Spaak e Lahr consideravano il fatto che, in pratica, il paragrafo II fosse una riserva che la delegazione francese esprimeva in merito al paragrafo I e, appunto per questo, Lahr propose che la dichiarazione della delegazione francese del paragrafo II facesse un riferimento esplicito al paragrafo I. Di conseguenza, Werner constatò che il paragrafo II sarebbe iniziato nel modo seguente:

Per quanto riguarda il paragrafo precedente, la delegazione francese ritiene che...<sup>400</sup>

In riferimento ai paragrafi III e IV, la delegazione francese proponeva una formula secondo la quale:

Le sei delegazioni constatano che esiste una divergenza circa quanto dovrebbe essere fatto qualora la conciliazione non riuscisse completamente, ma, prendendo atto di quanto precede, considerano che la ripresa dei lavori della Comunità secondo la procedura normale è possibile.<sup>401</sup>

Spaak riteneva che avrebbe dovuto essere possibile limitarsi a constatare che, alla luce delle dichiarazioni precedenti, le sei delegazioni stimavano che la Comunità potesse riprendere i suoi lavori. Invece Luns insisté affinché la constatazione della divergenza fra le sei delegazioni fosse specificatamente citata nel testo. Infine, Lahr propose di mantenere i paragrafi III e IV del documento presentato dalle delegazioni belga ed olandese, inserendovi piccole modifiche di ordine redazionale. Questo suggerimento incontrò il favore di Couve de Murville, per cui Werner propose di redigere i due paragrafi nel modo seguente:

---

<sup>398</sup> *Ibid.*

<sup>399</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>400</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>401</sup> *Ibid.*



III. Le sei delegazioni costatarono che esiste una divergenza circa quanto dovrebbe essere fatto qualora la conciliazione non riuscisse completamente.

IV. Le sei delegazioni ritengono tuttavia che tale divergenza non impedisce la ripresa, secondo la normale procedura, dei lavori della Comunità.<sup>402</sup>

Prontamente, Colombo si riservò di esprimere il suo assenso definitivo solo dopo aver esaminato tutto il testo nella sua redazione finale.

Werner aprì quindi la discussione sulla questione riguardante le decisioni prese all'unanimità in passato e le decisioni che avrebbero dovuto essere prese nel corso del 1965. La discussione si articolò di nuovo intorno alle differenti vedute della delegazione francese e di quella tedesca, fino a comprendere le questioni riguardanti i negoziati multilaterali in seno al GATT.<sup>403</sup> La seduta fu sospesa e ripresa alle 22,30. In riferimento ai prossimi lavori della Comunità, «si verifica di nuovo un braccio di ferro».<sup>404</sup> Infatti, la delegazione tedesca avrebbe voluto che quella francese si fosse recata a Bruxelles per affrontare le questioni pendenti, riguardanti essenzialmente la definizione del regolamento sul finanziamento della politica agricola comune e le nomine del Presidente e dei Vicepresidenti della nuova Commissione che si sarebbe costituita. In particolare, Schroeder desiderava accordarsi «sulla data alla quale sarà convocata la prossima riunione normale del Consiglio a Bruxelles e prevedere l'ordine del giorno di tale riunione».<sup>405</sup> La delegazione francese, invece, avrebbe voluto che il tema fosse sviluppato prima di una riunione formale del Consiglio a Bruxelles. Infine, «faticosamente»<sup>406</sup> fu raggiunto un accordo.<sup>407</sup>

---

<sup>402</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>403</sup> In realtà, in questo caso, gli interessi francesi erano molto vicini a quelli della Commissione, mentre la Francia vedeva quelli della Germania e dell'Olanda troppo affini a quelli degli Stati Uniti. Per questo motivo, la Francia preferiva che la CEE fosse rappresentata ai negoziati del GATT dalla Commissione e non dagli Stati membri. La Germania e l'Olanda, a causa del loro ostinato sostegno alla Commissione durante la crisi, nonostante essi non condividessero alcune delle posizioni negoziali della Commissione, non poterono che acconsentire. In conclusione, fu deciso che il mandato della Commissione per negoziare a Ginevra nel settore agricolo sarebbe stato definito secondo la regola dell'unanimità.

<sup>404</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 119.

<sup>405</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 104.

<sup>406</sup> Ortona, *op. cit.*, p. 119.

<sup>407</sup> L'accordo sul programma di organizzazione dei lavori fu il seguente:

«Dopo aver raggiunto un accordo sul problema della votazione a maggioranza qualificata e sulla cooperazione tra il Consiglio e la Commissione, le delegazioni degli Stati membri adottano il seguente programma di lavoro:

A notte ormai inoltrata, Werner ricordò che bisognava ancora risolvere due questioni. La prima riguardava la riserva francese in merito al paragrafo II del testo sul voto a maggioranza, dove la delegazione francese aveva proposto di aggiungere le parole “e per evitare gravi difficoltà”. L'altra questione riguardava la formula giuridica che il Consiglio da approvare in merito alle decisioni in materia di agricoltura che avrebbero dovuto essere adottate nel 1965.<sup>408</sup> In riferimento alla questione del voto a maggioranza, Couve de Murville propose che alla fine del paragrafo II fossero aggiunte le parole “e ciò consentirà di evitare ogni difficoltà all'interno della Comunità”. Però, Schroeder replicò dicendo che ciò avrebbe reso difficile l'accordo sul paragrafo IV, in merito alla ripresa della normale attività della Comunità. Di conseguenza, Couve de Murville accettò che il testo del paragrafo II restasse invariato. Così, poco dopo la mezzanotte, Werner rese noto il testo seguente, ufficializzato nella forma di comunicato del Consiglio, che sarebbe stato conosciuto come “Compromesso di Lussemburgo”:

I. Nel caso di decisioni che possono essere prese a maggioranza su proposta della Commissione e qualora siano in causa interessi molto importanti di uno o più partners, i membri del Consiglio faranno in modo di pervenire, entro un termine conveniente, a soluzioni che possano essere adottate da tutti i membri del Consiglio nel rispetto dei loro reciproci interessi e di quelli della Comunità, conformemente all'articolo 2 del Trattato.

---

A. I progetti di bilancio della C.E.E. e della C.E.E.A. sono approvati con procedura scritta entro il 15 febbraio 1966 e subito trasmessi al Parlamento Europeo.

B. Il Consiglio della C.E.E. si riunirà al più presto per risolvere in primo luogo il problema del finanziamento della politica agricola comune. Al tempo stesso saranno nuovamente avviate le discussioni sugli altri problemi e in particolare sui negoziati commerciali nell'ambito del G.A.T.T. nonché sui problemi dell'adeguamento delle tariffe nazionali nei confronti dei paesi terzi.

C. I Rappresentanti dei Governi degli Stati membri si riuniranno nel giorno fissato per la prossima riunione del Consiglio e inizieranno le discussioni sulla composizione della nuova Commissione, nonché sulla scelta dei Presidenti e Vicepresidenti.

Essi si metteranno altresì d'accordo circa la data alla quale avrà luogo la presentazione degli strumenti di ratifica nel corso del primo semestre del 1966, con la riserva che le prescritte ratifiche parlamentari siano state ottenute e che sia stato raggiunto un accordo in merito alla composizione della Presidenza e delle Vicepresidenze della Commissione».

Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, pp. 117-118.

<sup>408</sup> In particolare, i membri del Consiglio si proposero di adottare di comune accordo le decisioni seguenti:

- regolamento finanziario agricolo
- integrazioni da apportare all'organizzazione del mercato degli ortofrutticoli
- regolamento relativo all'organizzazione dei mercati dello zucchero
- regolamento relativo all'organizzazione del mercato dei grassi
- fissazione dei prezzi comuni: latte, carni bovine, riso, zucchero, olio d'oliva, semi oleosi.

II. Per quanto riguarda il paragrafo precedente, la delegazione francese ritiene che, qualora si tratti interessi molto importanti, la discussione debba proseguire fino al raggiungimento di un accordo unanime.

III. Le sei seguenti delegazioni costatano che esiste una divergenza su quanto dovrebbe essere fatto qualora non si pervenisse a una conciliazione completa.

IV. Le sei delegazioni ritengono tuttavia che tale divergenza non impedisca la ripresa dei lavori della Comunità secondo la normale procedura.<sup>409</sup>

Con questo scarso accordo la Francia riprese il suo posto in seno alla Comunità e il Generale de Gaulle poté dichiarare al suo governo che «la soprannazionalità è scomparsa. La Francia resterà sovrana».<sup>410</sup> Allo stesso tempo, i ministri degli altri cinque Stati membri annunciarono ai loro parlamenti, con fierezza, che il Trattato non era stato violato, sebbene Luns sostenne che l'incontro di Lussemburgo fosse stato un «pareggio».<sup>411</sup> Per quanto riguarda l'Italia, appena il giorno dopo l'incontro di Lussemburgo, Bérard descrisse l'attitudine dell'Italia nel modo seguente:

[Il Ministro degli Esteri] si dichiara ottimista. Pur non negando le difficoltà che potranno sorgere nel lungo periodo, in particolare per quanto concerne l'integrazione politica dell'Europa, [l'Italia] non vuole per il momento che attaccarsi al riavvicinamento che ha appena avuto luogo, di cui essa si rallegra e che dovrebbe permettere ora di regolare il problema finanziario e, a tempo debito, di occuparsi del "Kennedy Round".<sup>412</sup>

Sicuramente, le prospettive di sviluppo e di funzionamento della giovane Comunità Europea erano tutt'altro che certe. Infatti, secondo Couve de Murville, «anche se per noi le cose erano limitate alla lettera del diritto, in pratica siamo ritornati alla realtà».<sup>413</sup> Invece, secondo degli osservatori statunitensi, come risultato della crisi della sedia vuota, «l'integrazione economica [avrebbe potuto] tendere a far aumentare più che diminuire le possibilità di conflitto politico all'interno della Comunità».<sup>414</sup> Per questo motivo, la CEE avrebbe corso il rischio di essere «un sistema di governo in

---

<sup>409</sup> *Bulletin of the European Communities*, March 1966, no. 3, p. 9.

<sup>410</sup> Peyrefitte, *op. cit.*, p. 620.

<sup>411</sup> Luns, citato in Merriënboer, *op. cit.*, p. 334.

<sup>412</sup> AMAEF, EU/IT, Vol. 376, Télégramme Bérard (Rome) au Quai d'Orsay, 31 Janvier 1966.

<sup>413</sup> Peyrefitte, *op. cit.*, Vol 3., p. 183.

<sup>414</sup> CIA special report, "European union: the Continuing Search", 18 November 1966, NSF, CF, Box 163, Europe memos, Vol. III, LBJL, citato in Palayret, *op. cit.*, p. 42.

“crisi permanente”»,<sup>415</sup> finché essa non si fosse dotata di «istituzioni politiche per gestire i problemi comuni».<sup>416</sup>

---

<sup>415</sup> *Ibid.*

<sup>416</sup> *Ibid.*

### 3 L'evoluzione del significato del Compromesso di Lussemburgo nel sistema istituzionale dell'Unione Europea

*Non c'è niente negli Accordi di Lussemburgo.*  
Emile Noël<sup>417</sup>

SOMMARIO: 3.1 Analisi del Compromesso di Lussemburgo e della sua influenza sul processo decisionale nell'Unione Europea – 3.2 Il Compromesso di Lussemburgo nella Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea – 3.3 Ascesa e discesa del Compromesso di Lussemburgo – 3.4 L'Italia, i suoi interessi vitali ed il Compromesso di Lussemburgo

#### *3.1 Analisi del Compromesso di Lussemburgo e della sua influenza sul processo decisionale nell'Unione Europea*

Il Compromesso di Lussemburgo, secondo una prospettiva giuridica, non è un accordo internazionale, non è un gentlemen's agreement e non è neppure un accordo politico. Il Compromesso di Lussemburgo è, semplicemente, una dichiarazione politica, «una dichiarazione di intenzioni politiche differenti, senza alcun valore giuridico vincolante». <sup>418</sup> Come approfondito in seguito, il testo del Compromesso di

---

<sup>417</sup> Jean-Maurice Dehousse, *La fusion des Communautés au lendemain des accords de Luxembourg*, The Hague, Nijhoff, 1967, p. 121.

<sup>418</sup> Christian Mestre, "Le Conseil des Ministres", *Répertoire de droit communautaire*, Encyclopédie Dalloz, Paris, Dalloz, 1995, p. 91.

Lussemburgo «non dice nulla in merito al diritto di veto ma, tra le righe, esso contiene un annuncio unilaterale che il veto sarebbe stato usato».<sup>419</sup>

Di solito, la storiografia europea enfatizza il fatto che la crisi del 1965-1967 sia stato un momento importante nel processo di integrazione europea ma, normalmente, l'attenzione è posta sul diritto di veto che la Francia vide riconosciuto, affinché essa riprendesse il suo posto in seno al Consiglio e sul fatto che:

Dopo il Compromesso di Lussemburgo, che fu un accordo per constatare un disaccordo, le cose ritornarono rapidamente a posto a Bruxelles, [...] come se nel Trattato di Roma, o nelle idee in esso espresse, ci fosse una forza unica che lo spingesse avanti, al di là dei conflitti che potevano sorgere tra gli Stati membri. Secondo una lettura più prosaica, [tutti gli Stati membri] percepirono che la CEE fosse una cornice della quale non avrebbero più potuto fare a meno, nella quale l'attività economica potesse fiorire [e] senza la quale essi sarebbero ritornati ad assumere una posizione di piccolo o medio Stato, in un mondo dominato dalle Grandi [Potenze].<sup>420</sup>

Stando alla letteratura disponibile, è possibile delineare tre principali letture del Compromesso di Lussemburgo.

Innanzitutto, alcuni burocrati e i politologi considerano che il Compromesso di Lussemburgo abbia perso il suo valore negli anni '80 e, in particolare, con la prima revisione del Trattato nel 1987. Secondo tali opinioni, in seno al Consiglio si procedeva con le votazioni e la macchina politica iniziò a lavorare meglio e più velocemente.<sup>421</sup> Ciononostante, nei parlamenti di Francia e Regno Unito, i politici affermarono ancora la validità del Compromesso di Lussemburgo fino agli anni '90, ribadendo che esso non fosse stato mai revocato.

Invece, altri burocrati ed i giuristi comunitari affermano che il Compromesso di Lussemburgo, che era un punto di «intersezione tra diritto e politica»,<sup>422</sup> non fosse mai esistito e che fosse solamente un mito. Infatti, stando a tali opinioni, era particolarmente difficile accettare un testo che non fosse legalmente vincolante e, più di ogni altra cosa, chiaramente in conflitto con le disposizioni del Trattato.

---

<sup>419</sup> Middelaar, *op. cit.*, p. 113.

<sup>420</sup> Marjolin, *op. cit.*, p. 352.

<sup>421</sup> *Ibid.*, pp. 13, 112-118.

<sup>422</sup> Palayret, *op. cit.*, p. 251.

Infine, «dalla prospettiva dell'ordine europeo nel suo insieme, con il voto a maggioranza all'orizzonte, la Comunità stava per compiere un salto fondativo essenziale il 1° Gennaio 1965, un obbligo autoimposto». <sup>423</sup> Comunque, in quel momento, mentre cinque Stati membri erano pronti a rinunciare ad una parte della propria sovranità, la Francia non era affatto intenzionata a farlo e non poteva essere forzata dai suoi partner. «Come tale, c'era la minaccia di una rottura. il genio del Compromesso è che i Sei posposero la decisione (politica) essenziale eppure superarono la soglia (legale) del 1° Gennaio come Comunità». <sup>424</sup>

Senza dubbio, il Compromesso di Lussemburgo creò una nuova relazione tra ciascuno Stato membro e tra gli Stati membri e nel loro insieme. Un'analisi del testo del Compromesso permette di identificare le radici della pratica del veto che, intrapresa nel 1966, influenzò marcatamente il processo decisionale europeo fino agli anni '80.

Il primo paragrafo del Compromesso di Lussemburgo mostra che tutti i sei Stati membri erano convinti che quando un interesse molto importante di uno di loro fosse in gioco, essi avrebbero negoziato finché non fossero giunti ad un accordo. Inoltre, nessuno degli Stati membri pensò che solo perché il Trattato lo permetteva, il Consiglio avrebbe dovuto votare sempre secondo il principio della maggioranza:

Il Trattato non prevede l'obbligo giuridico, ma soltanto la facoltà di prendere decisioni alla maggioranza. È dunque auspicabile che su tutti i problemi importanti il Consiglio cerchi di giungere a decisioni comuni. [...] In occasione della discussione in sede di Consiglio, [...] occorrerebbe verificare caso per caso se, mancando un accordo unanime, sia politicamente opportuno ricorrere alla votazione a maggioranza. <sup>425</sup>

Questa opinione era condivisa da tutte le delegazioni, poiché ciascuno Stato membro era ben conscio del fatto che, prima o poi, ognuno avrebbe avuto degli interessi vitali da difendere. Infatti, il dibattito si concentrò sul problema di quanto a lungo avrebbe dovuto continuare la negoziazione finché si raggiungesse un accordo, ma le sei delegazioni non riuscirono ad accordarsi su un limite temporale preciso. Alla fine, grazie alla mediazione di Colombo e Spaak, i Ministri decisero di usare la vaga

---

<sup>423</sup> Middelaar, *op. cit.*, p. 109.

<sup>424</sup> *Ibid.*

<sup>425</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op. cit.*, p. 15.

espressione *entro un termine conveniente*. Il cuore del problema risiede però nel terzo e nel quarto paragrafo, poiché le sei delegazioni non chiarirono cosa sarebbe accaduto nell'ipotesi che non fosse stato possibile giungere ad un accordo. Infatti, la delegazione francese considerava *conveniente* un periodo solo se si fosse giunti all'unanimità e, quindi, sottintendeva che nessuna decisione avrebbe potuto essere adottata senza il consenso di tutti gli Stati membri. Invece, seppure gli altri Stati membri si opponessero a questa lettura, non si riuscì a trovare una sintesi delle due posizioni nel Compromesso di Lussemburgo. Di fatto, questo significò un diritto di veto su questioni sensibili per tutti gli Stati membri che, in pratica, dava adito ad una violazione del Trattato.

Cosa avrebbero potuto fare gli altri Paesi? Prendere decisioni secondo [la procedura della] votazione a maggioranza qualificata dal 1° Gennaio 1966, stabilire che la Francia non voleva applicare tali decisioni e trascinarla di fronte alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee per violazione del Trattato? Questo era concepibile ma assurdo. La Comunità sarebbe saltata in aria.<sup>426</sup>

L'unico modo per raggiungere un accordo a Lussemburgo era lasciare la soluzione del conflitto alla pratica future, seppure le negoziazioni lasciassero già intravedere la situazione futura. Infatti:

quando la Francia fece per la prima appello ad un interesse vitale che era minacciato da una decisione sostenuta dalla maggioranza del Consiglio, la sua richiesta venne accolta. Il veto fu efficace. È da quando questo precedente fu creato che l'uso del veto come annunciato nel testo [del Compromesso di Lussemburgo] si trasformò in un diritto di veto: esso divenne una consuetudine giuridica, o, forse ancora meglio, una convenzione costituzionale. Nonostante i Cinque si fossero accordati tra di loro nel non invocare il testo, essi non esitarono a farne uso essi stessi. Come tale, "Lussemburgo" divenne un diritto per tutti, non un privilegio per uno.<sup>427</sup>

Infine, il quarto paragrafo del Compromesso di Lussemburgo asserisce che, seppure le sei delegazioni avevano posizioni divergenti, i lavori della CEE avrebbero potuto riprendere «secondo la normale procedura». <sup>428</sup> Questo paragrafo è un'ammissione del fatto che, nei sette mesi precedenti, la condotta della Francia non

---

<sup>426</sup> Marjolin, *op. cit.*, p. 349.

<sup>427</sup> Middelaar, *op. cit.*, p. 113.

<sup>428</sup> *Bulletin of the European Communities*, March 1966, no. 3, p. 9.



fosse stata normale. Inoltre, questa espressione dimostra anche che la Comunità non fu paralizzata dall'assenza della Francia e che le attività comunitarie avevano continuato a svolgersi nel modo più o meno solito. In realtà, le sei delegazioni raggiunsero il migliore compromesso possibile in quel momento, anche se molti autori dissentono e vedono il Compromesso di Lussemburgo come una «constatazione di disaccordo». <sup>429</sup> Infatti, «più che un genuino compromesso, esso fu piuttosto una giustapposizione di differenti punti di vista», <sup>430</sup> «un *gentleman's disagreement* sulla votazione a maggioranza piuttosto che il *gentleman's agreement* di cui si è ampiamente discusso». <sup>431</sup>

Ciononostante, come verrà più precisamente discusso nel prossimo paragrafo, il Compromesso di Lussemburgo ebbe un impatto significativo sulla vita della Comunità e funzionò secondo l'interpretazione della Francia.

Lo stile stesso di negoziare divenne [...] strettamente nazionale e, pertanto, più intergovernativo. Questi sono i sintomi di una evoluzione generale dell'attitudine degli Stati membri, che indebolì il ruolo delle istituzioni più soprannazionali ed accrebbe l'importanza del Consiglio in relazione alla Commissione nei meccanismi decisionali. <sup>432</sup>

La stessa attività interna del Consiglio divenne più difficoltosa a causa del fatto che quasi tutte le decisioni, eccetto alcune in materia di bilancio, dovevano essere prese all'unanimità, poiché il ricorso al voto non poteva essere usato per persuadere uno Stato membro su una questione che esso considerasse un suo interesse molto importante.

[Secondo] una pratica che si sviluppò, anche su piccole questioni in contesti minori, alcuni Stati potevano ostacolare un accordo per ragioni che sapevano bene essere inadeguate, ma che non erano mai espresse apertamente, a meno che gli altri [Stati membri] non contestassero seriamente. <sup>433</sup>

Volendo dare un giudizio più ampio all'intera sessione del Consiglio svoltasi a Lussemburgo, è possibile affermare che il raggiungimento dell'accordo fu senz'altro facilitato dall'intenso lavoro dei rappresentanti permanenti. Per quanto riguarda la Commissione, in termini giuridici, essa non fu colpita direttamente dal Compromesso

---

<sup>429</sup> De Ruyt, *op. cit.*, p. 12.

<sup>430</sup> Bino Olivi e Alessandro Giaccone, *L'Europe difficile: histoire politique de la construction européenne*, Paris, Gallimard, 2007, p. 90.

<sup>431</sup> Ludlow, *op. cit.*, p. 101.

<sup>432</sup> Marjolin, *op. cit.*, p. 362.

<sup>433</sup> *Ibid.*, p. 363

di Lussemburgo. I Cinque riuscirono anche a ridurre il cosiddetto decalogo presentato dalla Francia in un ettagono, che comunque non aveva valore giuridicamente vincolante. Per quanto concerne i rapporti tra il Consiglio dei Ministri e la Commissione Europea, Emile Noël, Segretario Generale della Commissione Europea, analizzò la situazione:

Il ruolo e le azioni della Commissione sono state oggetto di controversia sin dal 1965. [...] Per quanto riguarda il Consiglio, tutti gli atti della Commissione ed i suoi servizi erano osservati con circospezione – e più o meno indulgenza – dalle Delegazioni Permanenti degli Stati membri. [...] Di fronte a questi esigenti osservatori, che si trasformavano rapidamente in censori, la Commissione poté beneficiare, alcuni anni fa, di un tipo di “supporto incondizionato” da parte di alcuni Stati membri. Tuttavia, non fu lo stesso dopo il 1966. Al Comitato dei Rappresentanti [Permanenti], come al Consiglio, ciò che contava soprattutto alla fine, al di là delle regole giuridiche, era la qualità tecnica e il giudizio politico delle proposte sottoposte [...], la sicurezza di sé ed il carattere dei membri della Commissione.<sup>434</sup>

Di sicuro, il Compromesso di Lussemburgo ha creato un periodo di «stagnazione nella Comunità»,<sup>435</sup> definito anche come «eurosclerosi»<sup>436</sup> o come «età buia»<sup>437</sup> della Comunità. Altri autori hanno anche parlato di una «paralisi legislativa»<sup>438</sup> del Consiglio, che si tradusse in una limitazione anche del diritto di iniziativa della Commissione, che ridusse il numero delle sue proposte. Proprio per questo motivo, le Corte di Giustizia delle Comunità Europee divenne «la principale forza propulsiva dell'integrazione europea»,<sup>439</sup> con la sua giurisprudenza innovatrice.

Infine, alcuni studiosi arrivarono a parlare di uno *spirito di Lussemburgo*,<sup>440</sup> che cominciò a farsi strada tra i membri del Consiglio. L'idea è che uno Stato membro abbia la facoltà di chiedere ai suoi partner di tenere in considerazione i suoi interessi

---

<sup>434</sup> Nota di Emile Noël, Segretario Generale della Commissione Europea, per Franco Maria Malfatti, Presidente della Commissione Europea, 22 giugno 1970, citato in Palayret, *op. cit.*, p. 75.

<sup>435</sup> Stephen C. Sieberson, “Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon”, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50:4, 2010, p. 934.

<sup>436</sup> Martin Bangemann, “Le vote majoritaire pour l'Union européenne élargie”, in *Revue du Marché unique européen*, no. 1, 1995, p. 175.

<sup>437</sup> Jonathan Golub, “In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community”, in *International Organization*, vol. 53:04, 1999, p. 735.

<sup>438</sup> George Tsebelis & Geoffrey Garrett, “The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union”, in *International Organization*, vol. 55:2, 2001, p. 357.

<sup>439</sup> *Ibid.*, p. 359.

<sup>440</sup> Jean de Ruyt, *L'acte unique européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1987, p. 255.

particolari in alcune situazioni e che, di solito, gli altri Stati membri prendano in considerazione la sua richiesta poiché, prima o poi, ciascuno di essi sa che potrebbe trovarsi in una situazione analoga. Questo discorso, come esaminato in modo approfondito nei seguenti paragrafi, non intende però confermare necessariamente l'idea che esista un diritto di veto che può essere invocato in qualsiasi momento.

### 3.2 *Il Compromesso di Lussemburgo nella Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea*

È opinione comune che il Compromesso di Lussemburgo sia caduto in disuso negli anni '80, specialmente dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, che introdusse una clausola di salvaguardia. L'iniziativa per il rilancio dell'Unione Europea ebbe origine da una proposta italiana e tedesca del 1981, che aprì la strada a delle approfondite discussioni,<sup>441</sup> aventi il loro apice nel Consiglio Europeo di Stoccarda del 17-19 Giugno 1983, che si chiuse con la Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea. Nella proposta originale dell'Italia e, successivamente, nella proposta italo-tedesca, l'obiettivo principale era quello di raggiungere una globale e coerente concezione politica della realizzazione progressiva dell'unione Europea.<sup>442</sup> Sotto il profilo istituzionale, l'Italia e la Germania proposero di ricondurre ad unità tutta la vita della Comunità, secondo un disegno che attribuiva una responsabilità più elevata al Consiglio Europeo, come organo politico guida, ed assegnava ad un Consiglio dei Ministri unico le decisioni riguardanti la CEE così come quelle riguardanti la cooperazione politica.<sup>443</sup> Al momento dell'iniziativa italo-tedesca, la situazione corrente mostrò quanto

---

<sup>441</sup> Sulla base del mandato ricevuto dal Consiglio Europeo di Londra, i Ministri degli Affari Esteri degli Stati membri, riunitisi a Bruxelles il 4 Gennaio 1982, per l'esame della proposta italo-tedesca, decisero di costituire un Gruppo ad Hoc, avvalendosi di alti funzionari da loro personalmente designati. La presidenza venne affidata all'Ambasciatore belga, Philippe de Schoutheete. Per l'Italia, partecipò l'Ambasciatore Bruno Bottai, Direttore Generale degli Affari Politici del Ministero degli Affari Esteri e Fernando Lay. Ai lavori partecipò anche un rappresentante della Commissione Europea.

<sup>442</sup> Questo obiettivo era stato già sottolineato dai Capi di Stato e di Governo nel Consiglio Europeo dell'Aja, il 29 e 30 Novembre 1976, ma era ancora rilevante negli anni '80.

<sup>443</sup> La bozza introduceva nuovi consigli ministeriali specializzati per argomento (cultura, giustizia, ecc.), migliorava il processo decisionale della Comunità, accrescendo il ruolo della Presidenza di turno, introducendo lentamente l'elemento comunitario nel segretariato "volante" della cooperazione politica, insieme ad una accresciuta presenza del Parlamento Europeo nel processo decisionale.

preoccupazioni divergenti in merito all'evoluzione della Comunità influenzavano il funzionamento delle istituzioni europee. Nello specifico, il Consiglio dei Ministri aveva l'attitudine di cercare il consensus a tutti i costi, anche quando il Trattato prevedeva la possibilità del voto a maggioranza.

Per quanto riguarda il miglioramento del meccanismo decisionale, fin dall'inizio del negoziato, l'Italia e la Germania proposero di ritornare al voto a maggioranza, quando previsto dal Trattato. Le posizioni sembrarono distanti in linea di principio: l'Italia, la Germania, il Belgio, il Lussemburgo ed i Paesi Bassi rimasero fermi sulle loro posizioni, così come gli altri Stati membri. La bozza dell'Atto Europeo proposto dall'Italia e dalla Germania proponevano la seguente formula riguardo il processo decisionale:

(1) In considerazione della necessità di migliorare i processi decisionali e, quindi, la capacità di intervento delle Comunità europee, è attribuita un'importanza decisiva alle procedure di voto previste dai Trattati di Parigi e Roma. Gli Stati membri dovranno sfruttare ogni opportunità per agevolare il processo decisionale.

(2) A tal fine si dovrebbe ricorrere maggiormente alla possibilità di astenersi dal voto in modo da non ostacolare le decisioni. Uno Stato membro che ritiene necessario evitare una decisione invocando i suoi "interessi vitali" in circostanze eccezionali sarà tenuto a dichiarare per iscritto le ragioni specifiche per farlo.

(3) Il Consiglio prende atto delle ragioni esposte e rinvia la sua decisione fino alla sua prossima riunione. Se in quella occasione lo Stato membro interessato ancora una volta faccia valere i suoi "interessi vitali" con la stessa procedura, una decisione non sarà ancora presa.

(4) Nell'ambito della cooperazione politica europea, gli Stati membri sfrutteranno parimenti ogni occasione per facilitare il processo decisionale, al fine di giungere più rapidamente a una posizione comune.<sup>444</sup>

Queste proposte introducevano una sorta di doppia lettura, in modo da assicurare maggiore considerazione di una proposta che poteva essere particolarmente importante per uno Stato membro. La ragione intrinseca era il bisogno di introdurre nuovi meccanismi nel sistema decisionale interno del Consiglio, senza modificare il Trattato. La logica sottesa era quella di cambiare la prassi delle decisioni unanimi e

---

<sup>444</sup> Draft of the European Act, in *Bulletin of the European Communities*, November 1981, no. 11, p. 90.

ritornare all'ortodossia del Trattato. Certamente, l'Italia e la Germania riconoscevano questo bisogno anche nella prospettiva dell'adesione alla Comunità del Portogallo e della Spagna. Al contrario, la Danimarca, la Grecia ed il Regno Unito si opponevano ferocemente a questa proposta e desideravano confermare la tradizionale interpretazione del Compromesso di Lussemburgo, nel senso che esso attribuisse un diritto di veto.

Per superare questo impasse, la Francia, supportata dall'Irlanda, propose un deferimento della decisione solo nei casi in cui l'interesse nazionale fosse strettamente legato all'argomento in discussione:

La Presidenza farà ricorso alla votazione quando i Trattati lo prevedono, fermo restando che la votazione sarà differita se uno o più Stati membri lo richiedono in nome della difesa di un interesse nazionale essenziale in diretto rapporto con l'argomento in discussione, confermandolo per iscritto.<sup>445</sup>

Al contrario, il Belgio ed i Paesi Bassi erano contrari ad ogni compromesso e proposero l'adozione della seguente formula:

La Presidenza farà ricorso alla votazione quando i Trattati lo prevedono.<sup>446</sup>

Alla fine, l'Italia e la Germania proposero di fare riferimento al comunicato finale del Vertice di Parigi del Dicembre 1974:

Per migliorare il funzionamento del Consiglio, i Capi di Governo sono dell'avviso che occorra rinunciare alla prassi consistente nel subordinare al consenso unanime degli Stati membri la decisione su qualsiasi questione, qualunque possa essere la loro rispettiva posizione circa le conclusioni raggiunte a Lussemburgo il 28 Gennaio 1966.<sup>447</sup>

La nuova proposta italo-tedesca intendeva attribuire un ruolo propulsivo alla Presidenza di turno, in modo da superare possibili blocchi del processo decisionale:

Alla Presidenza incombe la particolare responsabilità in seno al Consiglio per decisioni sollecite e per l'applicazione delle relative procedure. Il

---

<sup>445</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>446</sup> *Ibid.*

<sup>447</sup> Communiqué of the Meeting of the Heads of Government, in *Bulletin of the European Communities*, December 1974, no. 12, p. 8.

ricorso alla votazione dovrebbe divenire la prassi normale laddove i Trattati lo prevedono.<sup>448</sup>

Tuttavia, la Francia, la Grecia ed il Regno Unito insistettero affinché si aggiungesse a questo testo un riferimento esplicito al Compromesso di Lussemburgo, in modo da preservare le loro posizioni di principio.<sup>449</sup> Ciononostante, né gli altri Stati membri né il Parlamento Europeo erano disponibili ad accettare tale richiesta. Infatti, questo avrebbe significato menzionare il Compromesso di Lussemburgo in un documento solenne. Tutto questo mostrò che persino chi era in linea di principio contro il Compromesso di Lussemburgo preferisse mantenere l'ambiguità del testo del 1966, piuttosto che riconoscere, in modo più o meno esplicito, il diritto di veto.

Dunque, per raggiungere un accordo, ogni riferimento esplicito al conseguimento del voto a maggioranza doveva scomparire. Cionondimeno, fu fatto un riferimento implicito:

L'applicazione delle procedure di decisione previste dai Trattati di Parigi e di Roma ha un'importanza decisiva al fine di migliorare la capacità d'azione delle Comunità Europee.<sup>450</sup>

In linea con quanto precede, fu aggiunto un altro paragrafo:

In sede di Consiglio, si coglierà ogni possibilità suscettibile di facilitare il raggiungimento della decisione, ivi compreso, nei casi in cui è richiesta l'unanimità, il ricorso all'astensione.<sup>451</sup>

Al momento della firma della Dichiarazione di Stoccarda, la Francia, la Grecia, l'Irlanda ed il Regno Unito, hanno voluto far mettere a verbale la loro versione riduttiva sul voto a maggioranza. Nonostante si trattasse solo del verbale della riunione, l'Italia, la Germania, il Belgio, il Lussemburgo ed i Paesi Bassi scrissero una dichiarazione congiunta nella quale si affermava che la Presidenza avrebbe dovuto ricorrere al voto quando i Trattati lo prevedevano.

Secondo quanto affermato da Emilio Colombo:

---

<sup>448</sup> Lay, *op. cit.*, p. 44.

<sup>449</sup> La Francia ed il Regno Unito volevano entrambi difendere il Compromesso di Lussemburgo. Ciononostante, la Francia intendeva limitarne l'uso solo a interessi molto importanti in gioco e legare l'invocazione dell'interesse vitale all'argomento in discussione. Al contrario, il Regno Unito non voleva alcuna limitazione, soprattutto dopo l'episodio della decisione annuale sui prezzi agricoli, adottata dal Consiglio con un voto a maggioranza, il 18 Marzo 1982, non tenendo conto del suo veto.

<sup>450</sup> *Bulletin of the European Communities*, June 1983, no. 6, p. 26.

<sup>451</sup> *Ibid.*

Il risultato conseguito a Stoccarda [era] il massimo possibile nell'attuale fase: esso riflette l'obiettivo condizionamento derivante dalla disponibilità molto più cauta e graduale che rispetto all'Italia hanno taluni Paesi membri della Comunità dinanzi all'obiettivo unitario europeo. Credo che questa è una verità, forse non gradevole, cui dobbiamo saper guardare, per migliorarla, senza fughe né velleitarismo.<sup>452</sup>

Infatti, seppure gli Stati membri si fossero impegnati ad andare verso una Unione Europea, la Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea ebbe un impatto poco importante sui meccanismi del processo decisionale. Secondo quanto scrive Margaret Thatcher:

Il Consiglio [di Stoccarda] ha emise quella che fu chiamata - nel linguaggio magniloquente che era stato usato su questo argomento prima che vi aderissimo - una "Dichiarazione solenne sull'Unione europea". Ho ritenuto che non potevo cavillare su tutto e che il documento non avesse valore giuridico. E così sono andata avanti.<sup>453</sup>

Tutto ciò è confermato anche da Altiero Spinelli, che etichettò la Dichiarazione di Stoccarda come «un revival del Piano Fouchet, [in altre parole] nulla in venti pagine».<sup>454</sup>

### 3.3 *Ascesa e discesa del Compromesso di Lussemburgo*

Prima di proseguire l'analisi, è importante evidenziare che il Consiglio decideva e, di fatto, ancora decide in riunioni riservate o comunque non pubbliche. Ciò è vero anche dopo il 1992, quando il Consiglio Europeo suggerì di tenere dibattiti orientativi pubblici per ragioni di trasparenza. Infatti, dal 1993, le sessioni del Consiglio sono di norma pubbliche e, proprio per questo, esse sono il frutto di discussioni che sono ancora condotte in via riservata; per questo motivo, normalmente, le decisioni adottate

---

<sup>452</sup> Emilio Colombo, citato in Lay, *op. cit.*, p. 2.

<sup>453</sup> Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, London, Harper Collins Publishers, 1993, p. 314.

<sup>454</sup> Altiero Spinelli, citato in Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, (1926-2005), Roma-Bari, GLF Editori Laterza, 2008, p. 193.

durante la sessione pubblica sono in realtà raggiunte altrove.<sup>455</sup> Da qui discende la difficoltà di rintracciare delle fonti scritte dato che, essendo le decisioni orali, spesso non esistono verbali regolari. Inoltre, facendo riferimento alla dottrina tradizionale, è utile ricordare che il Consiglio è la sede nella quale vengono rappresentati gli interessi degli Stati membri, mentre il Parlamento Europeo rappresenta gli interessi dei popoli dell'Unione Europea e la Commissione Europea quelli della Comunità. Pertanto, è chiaro che ogni Governo, che rappresenta democraticamente la volontà politica della propria comunità nazionale, proprio come sostenuto allora da de Gaulle, continui a difendere i propri interessi nazionali in seno al Consiglio.

Fin dal 1966, il veto entrò rapidamente a far parte della cultura del Consiglio dei Ministri, poiché quasi tutte le decisioni iniziarono ad essere adottate all'unanimità, anche quando non erano in gioco interessi molto importanti. In realtà, il Compromesso di Lussemburgo è stato invocato non più di dieci volte nei quindici anni successivi, ma il già menzionato *spirito di Lussemburgo* era costantemente presente e, in pratica, anche se solamente un membro del Consiglio obiettava qualcosa, la discussione arrivava ad arrestarsi. Per queste ragioni, centinaia di proposte della Commissione non arrivarono mai alla fine della procedura, anche se tali proposte non erano formalmente respinte. Dunque, il Compromesso di Lussemburgo fu di fatto incorporato nella vita della Comunità, come dimostrato dall'intendimento del Governo britannico, quando il Regno Unito aderì alla CEE nel 1973, nonostante il fatto che non vi fosse traccia del Compromesso di Lussemburgo nell'*acquis communautaire* che fu inviato ai nuovi Stati membri che aderirono alla Comunità in quell'anno.

Durante la stesura di un Rapporto sulle Istituzioni Europee, presentato al Consiglio Europeo di Dublino, il 29 e 30 Novembre 1979, il Comitato dei Tre Saggi<sup>456</sup> si consultò con gli Stati membri e «nessuno dei nove Governi era favorevole a procedere con un voto a maggioranza quando erano in gioco interessi molto importanti

---

<sup>455</sup> Attualmente, per quanto concerne le deliberazioni e le discussioni, nel quadro della procedura di codecisione, le discussioni che seguono alla presentazione da parte della Commissione delle sue proposte legislative e i voti, le deliberazioni finali e le spiegazioni del voto sono pubblici. Inoltre una volta all'anno sono organizzate discussioni pubbliche sugli orientamenti e sulle proposte legislative importanti.

<sup>456</sup> Il Comitato dei Tre Saggi, composto da Barend Biesheuvel, Edmund Dell e Robert Marjolin, sottopose un Rapporto sulle Istituzioni Europee, del quale una panoramica era già stato presentato ai Ministri degli Affari Esteri della CEE durante il loro incontro del 20 e 21 Ottobre ad Ashford.



di un altro Stato membro».<sup>457</sup> In particolare, tra il 1966 ed il 1974, si ricorse al voto in seno al Consiglio tra le sei e le dieci volte; tra il 1975 ed il 1979, si ricorse al voto approssimativamente trentacinque volte; mentre tra il 1980 ed il 1984 si ricorse al voto circa novanta volte.<sup>458</sup> Si arrivò anche a suggerire che uno Stato membro che avesse voluto usare il veto avrebbe dovuto argomentare le sue ragioni e farlo per iscritto, cosicché esso si sarebbe assunto pubblicamente la responsabilità del conseguente blocco decisionale.

Un punto di svolta nella vita del Compromesso di Lussemburgo fu il Consiglio sul tema della decisione annuale sui prezzi agricoli, del 18 Maggio 1982. Il Regno Unito aveva precedentemente condisceso all'accordo sui prezzi agricoli ma, durante quel Consiglio, esso aveva intenzione di bloccare il processo decisionale con il veto poiché era scontento del bilancio che era stato definito. Ciononostante, la Presidenza belga andò avanti ed il Consiglio adottò la decisione con un voto a maggioranza qualificata, mentre le delegazioni inglese, danese e greca rifiutarono di prendere parte al voto. Il Ministro britannico riaffermò che c'era un legame politico tra la decisione annuale sui prezzi agricoli ed il problema del bilancio, aggiungendo che «l'adozione del pacchetto sui prezzi a maggioranza qualificata era contrario alle convenzioni consolidate».<sup>459</sup> Quindi, la delegazione francese, insieme ad altre, sostenne che la volontà delle altre delegazioni di non prendere parte al voto «non incideva sulla validità del Compromesso di Lussemburgo, che non aveva mai inteso permettere ad uno Stato membro di creare un legame con una questione diversa che mettesse a repentaglio il funzionamento della politica comune».<sup>460</sup> Ciononostante, questo non significava che la Francia aveva abbandonato il Compromesso di Lussemburgo; al contrario, il Ministro dell'Agricoltura francese, Edith Cresson, chiarì che il Compromesso di Lussemburgo «non aveva mai avuto e non poteva avere il fine di permettere ad uno Stato membro di paralizzare il funzionamento della Comunità».<sup>461</sup> In questa stessa occasione, per la prima volta, la portata del Compromesso di Lussemburgo fu limitata al fatto che l'invocazione di

---

<sup>457</sup> Marjolin, *op. cit.*, p. 351.

<sup>458</sup> De Ruyt, *op. cit.*, p. 116.

<sup>459</sup> Martin Vasey, "Decision-making in the agriculture Council and the *Luxembourg Compromise*", *Common Market Law Review*, no. 25, Kluwer Academic Publishers, 1988, p. 726.

<sup>460</sup> *Ibid.*

<sup>461</sup> Citato in Middelaar, *op. cit.* p. 120, citato in J.-P. Jacqué, "L'évolution du triangle institutionnel depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel", *Mélanges offerts à Paul-Henri Teitgen*, Paris, Pedone, 1984, pp. 183-208.

interessi molto importanti in gioco, in vista di un voto a maggioranza in seno al Consiglio, poteva solo essere legata all'argomento in discussione. Inoltre, uno Stato membro avrebbe dovuto convincere i suoi partner che i suoi interessi molto importanti invocati nel Consiglio erano seri e rilevanti ma, allo stesso tempo, dimostrare che anche gli interessi della Comunità erano stati presi in considerazione.

Per comprendere questa evoluzione è necessario esaminare quattro circostanze che portarono a questo nuovo corso. Innanzitutto, il Parlamento Europeo fu eletto per la prima volta a suffragio diretto nel 1979. Esso comprese che la procedura decisionale a maggioranza in seno al Consiglio fosse una condizione per la sua stessa vita politica indipendente e, così, iniziò a sollecitare il Consiglio a votare a maggioranza, quando previsto dal Trattato. Tali sollecitazioni arrivarono anche dai Governi italiano e tedesco, da sempre molto sensibili ai parlamenti. Un altro fattore discende dall'elezione di Margaret Thatcher, che divenne Primo Ministro nel 1979 e, quasi subito, iniziò ad irritare gli altri Stati membri «con il suo modo indifferente di creare blocchi».<sup>462</sup> Ancora, nel gennaio del 1981, la Grecia fu il decimo Stato ad aver aderito alla Comunità, mentre la Spagna ed il Portogallo vi sarebbero entrati presto. Perciò, in vista di una Comunità con dodici Stati membri, si fece strada l'idea che il ricorso al veto sarebbe divenuto impraticabile. Infine, François Mitterrand, eletto nel Maggio del 1981, era il primo Presidente della Repubblica dall'era de Gaulle a non dover dipendere dai deputati gollisti che, tradizionalmente, si opponevano al processo di integrazione europea.

Malgrado ciò, non ci furono cambiamenti significativi nella pratica del veto prima della Solenne Dichiarazione sull'Unione Europea del 1983.

Come discusso finora, l'Italia, la Germania, il Belgio, il Lussemburgo ed i Paesi Bassi erano pronti ad abolire il sistema del veto, avviato con il Compromesso di Lussemburgo, mentre la Francia, il Regno Unito, l'Irlanda, la Danimarca e la Grecia rifiutarono di rinunciare al diritto di veto. Ciononostante, il 24 Maggio 1984,<sup>463</sup> Mitterrand manifestò la volontà di ritornare alla lettera del Trattato e, tre settimane prima delle elezioni del Parlamento Europeo, il Presidente francese tenne un discorso al Parlamento Europeo, chiarendo la sua linea di pensiero:

---

<sup>462</sup> Middelaar, *op. cit.*, p. 120.

<sup>463</sup> Mitterrand, dopo il fallimento del suo esperimento socialista, tentò di fare riferimento all'Europa nel suo nuovo scherma di proiezione come statista.

Come il complesso e variegato sistema che la Comunità è diventato può essere governato secondo le regole della Dieta del vecchio Regno di Polonia, in cui ogni membro poteva bloccare la decisione? Noi sappiamo come è andata a finire. È tempo di tornare ad una normale e più promettente pratica; il Governo francese, che fu all'origine di questo compromesso, ha già proposto di limitare il suo uso a dei casi circostanziati. La crescente pratica del voto su questioni importanti prefigura il ritorno ai Trattati.<sup>464</sup>

Eppure, alla fine degli anni '80, il Compromesso di Lussemburgo era ancora in vita. Infatti, la Commissione Europea sottolineò i limiti che fissavano la sua applicazione. Prima di tutto, il Compromesso di Lussemburgo poteva «essere invocato solo se gli interessi in gioco [erano] legati al dossier»<sup>465</sup> in discussione e non solo per ragioni politiche generali. Per di più, l'interesse molto importante in gioco doveva «essere un interesse economico e non un interesse politico generale»<sup>466</sup> per evitare che una decisione venga adottata. Infine, la «stima dell'interesse molto importante, secondo grande parte della dottrina, non dovrebbe essere lasciata alla valutazione del richiedente»,<sup>467</sup> ma dovrebbe essere condivisa con gli altri Stati membri.<sup>468</sup>

Finanche il Parlamento Europeo, nel Febbraio del 1984, durante la discussione del progetto di Trattato sull'Unione Europea, adottò alcuni emendamenti con il fine di garantire ambigualmente l'evocazione degli interessi vitali per un periodo transitorio di dieci anni dopo l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea.

Il 25 e 26 giugno 1984, al Consiglio Europeo di Fontainebleau, i dieci Capi di Stato e di Governo decisero di stabilire un comitato intergovernativo ad hoc sulla riforma delle Comunità Europee. Il cosiddetto Comitato Dooge,<sup>469</sup> considerando una

---

<sup>464</sup> Mitterrand, discorso al Parlamento Europeo, 24 Maggio 1984, citato in Middelaar, *op. cit.*, p. 120.

<sup>465</sup> Note de dossier *TV sans frontières – possibilité pour le Danemark d'invoquer le "compromis de Luxembourg"*, Commission des Communautés Européennes, Secrétariat Général, 10 Aprile 1989, p. 1.

<sup>466</sup> *Ibid.*

<sup>467</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>468</sup> Fu questo il citato caso del 1982 quando, in merito ad una decisione sui prezzi agricoli, la maggioranza degli Stati membri e la Commissione ammisero che l'interesse generale della Comunità doveva prevalere sulla stima del Regno Unito del suo interesse molto importante.

<sup>469</sup> Il Comitato Dooge, formato nel Settembre del 1984, fu presieduto da James Dooge, già Ministro degli Affari Esteri dell'Irlanda e rappresentante di Garrett FitzGerald, Primo Ministro irlandese, in quel momento Presidente di turno del Consiglio dei Ministri della CEE, fu anche conosciuto come Comitato Spaak II, poiché era stato messo in piedi secondo il modello del comitato Spaak che preparò il Trattato di Roma. Il Comitato comprendeva un rappresentante di ogni Stato membro ed un membro della Commissione Europea. Nel suo rapporto finale, il Comitato Dooge raccomandò la trasformazione delle Comunità Europee in una Unione Europea, il raggiungimento di un'area economica unica e la promozione di una identità europea esterna.

formula che limitasse il Compromesso di Lussemburgo, riscontrò che cinque Stati membri erano intenzionati a mantenerlo in vigore.<sup>470</sup>

Il 28 e 29 Giugno 1985, al Consiglio Europeo di Milano, sotto la leadership di Bettino Craxi, fu deciso che «un ritorno informale al Trattato non era sufficiente e che fosse necessario un ammodernamento». <sup>471</sup> L'allora Presidente della Commissione Europea, Jacque Delors, <sup>472</sup> suggerì anche di cambiare il regolamento interno del Consiglio, come ricordato in una risoluzione del Parlamento Europeo:

I Governi dovrebbero almeno impegnarsi nell'emendare il regolamento interno del Consiglio in modo da obbligare a ricorrere al voto quando la Commissione o tre Stati membri lo richiedano.<sup>473</sup>

A Milano, durante l'ultima sessione della conferenza, per venire incontro alle richieste del Parlamento Europeo, l'Italia chiese di includere nell'atto finale una dichiarazione della Presidenza definita come una dichiarazione in merito ad un termine assegnato al Consiglio per decidere in prima lettura, anche se applicato a tutte le votazioni:

In merito alla dichiarazione del Consiglio Europeo di Milano, che il Consiglio debba ricercare modi per migliorare le sue procedure decisionali, la Presidenza espresse l'intenzione di completare i lavori in questione al più presto possibile.<sup>474</sup>

Le discussioni in seno al Coreper, durante tutto il 1986, furono molto misurate, poichè nessun Governo voleva aprire una più vasta discussione sul Compromesso di Lussemburgo, specialmente perchè era in atto il processo di ratificazione dell'Atto unico Europeo.<sup>475</sup> Tutto questo mostra che, sei anni dopo il rapporto del Comitato dei Tre Saggi, «le cose non erano davvero cambiate».<sup>476</sup>

---

<sup>470</sup> De Ruyt, *op. cit.*, p. 117.

<sup>471</sup> Middelaar, *op. cit.*, p. 121.

<sup>472</sup> Delors richiamò una raccomandazione del Comitato Dooge che, secondo il rapporto del Comitato, era stata approvata solo da metà dei suoi membri.

<sup>473</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 Gennaio 1986, *Official Journal of the European Communities*, no. C 36, 17 Febbraio 1986, p. 144.

<sup>474</sup> De Ruyt, *op. cit.*, p. 118.

<sup>475</sup> Infatti, durante la conferenza intergovernativa, quando si parlava dei miglioramenti da apportare al processo decisionale, il Compromesso di Lussemburgo non fu mai menzionato.

<sup>476</sup> Marjolin, *op. cit.*, p. 365.

Il 15 Dicembre 1986, il Consiglio Affari Generali adottò un nuovo regolamento, all'unanimità. La modifica consistette nell'inserimento di un nuovo paragrafo 1 all'articolo 5:

Il Consiglio procede con il voto su iniziativa del suo Presidente. Al Presidente è anche richiesto di aprire una procedura di voto su iniziativa di un membro del Consiglio o della Commissione, ammesso che la maggioranza dei membri del Consiglio decida in tal senso.<sup>477</sup>

La Presidenza, che prima avrebbe chiesto di votare di sua iniziativa, divenne obbligata a farlo su richiesta della maggioranza dei membri del Consiglio o della Commissione.<sup>478</sup> Da questo momento, il principio del voto a maggioranza non fu più messo in discussione ed il processo decisionale subì un'accelerazione. Da allora, la possibilità di adottare una decisione a maggioranza divenne un mezzo per esercitare pressione per raggiungere un accordo. Infatti, il Consiglio ha normalmente deciso per consensus, ma il consensus era raggiunto «nello spettro del voto [piuttosto che] nello spettro del veto».<sup>479</sup>

Nel 1987 fu adottato l'Atto Unico Europeo.<sup>480</sup> Se da un lato la conclusione dell'Atto Unico Europeo fu il punto d'incontro dei disegni politici dei dodici Stati membri,<sup>481</sup> dall'altro l'accordo generale non significava che ciascuno avrebbe accettato separatamente ciascun singolo elemento di quello che i danesi chiamavano «il pacchetto Lussemburgo».<sup>482</sup> Infatti, i Governi francese e britannico, in occasione de dibattiti parlamentari per la ratifica dell'Atto Unico Europeo, dichiararono che esso non avrebbe avuto nessun effetto sul Compromesso di Lussemburgo:

---

<sup>477</sup> De Ruyt, *op. cit.*, p. 119.

<sup>478</sup> La Danimarca ottenne anche una modifica dell'articolo 2, nel senso che l'agenda provvisoria della sessione del Consiglio avrebbe dovuto contenere, due settimane prima dell'incontro, l'indicazione dei punti che avrebbero potuto essere oggetto di una votazione. La formula danese (richiesta per permettere al governo minoritario danese di tenere una consultazione con i comitati parlamentari competenti prima del voto) ha in realtà portato ad avere un accordo unanime, senza nessuna dichiarazione allegata al processo verbale come invece accadde nel caso di quelle dichiarazioni che distorsero la Dichiarazione di Stoccarda ed il rapporto Dooge.

<sup>479</sup> Joseph H.H. Weiler, *The transformation of Europe*, New Haven, Yale University, 1991.

<sup>480</sup> Lo scopo principale dell'Atto Unico Europeo era la realizzazione del mercato interno entro il 1992 e, di conseguenza, anche la relazione politica formale tra gli Stati membri subì cambiamenti radicali.

<sup>481</sup> The Single European Act introduced also a safeguard clause, "authorising the Member State to take for specified reasons, certain "provisional measures subject to a Community control procedure (SEA, Art. 18.5). *Bulletin of the European Communities*, 1986, Supplement no. 2., p. 12.

<sup>482</sup> De Ruyt, *op. cit.*, p. 259.

Come ultima risorsa, il Compromesso di Lussemburgo rimane in piedi intatto e inalterato. Non è una clausola del Trattato; è una componente della realtà politica nella Comunità [e] non è assolutamente toccato, in un modo o in un altro, dall'Atto Unico Europeo.<sup>483</sup>

Allo stesso modo, anche i Governi di Danimarca, Grecia e Irlanda confermarono la permanenza del Compromesso di Lussemburgo.<sup>484</sup> Tuttavia, dopo l'Atto Unico Europeo, che aveva lo scopo di realizzare il mercato unico entro il 1992,<sup>485</sup> il Consiglio aumentò la frequenza del suo ricorso al voto. In realtà, «il voto a maggioranza divenne uno strumento di dissuasione e negoziazione».<sup>486</sup>

Pochi anni dopo, nel 1992, in occasione della ratifica del Trattato sull'Unione Europea, il Primo Ministro francese Pierre Bérégovoy fece una dichiarazione all'Assemblea Nazionale, analoga a quella fatta dal Governo britannico. Inoltre, nel 1993, la Francia minacciò di bloccare unilateralmente una dichiarazione europea nelle negoziazioni commerciali con gli Stati Uniti.<sup>487</sup> Quindi, come sostenuto da un Ministro dell'Agricoltura danese, «il Compromesso [di Lussemburgo] era ancora una tacita presenza sul tavolo del Consiglio agricoltura fino a metà degli anni '90 inoltrati».<sup>488</sup> Infatti, sembra che alcuni Stati membri, la Francia di sicuro, abbiano ricevuto istruzioni dai loro Ministeri degli Esteri di sostenere uno Stato membro che invoca il Compromesso di Lussemburgo, in modo da mantenerlo in vita.<sup>489</sup> In realtà, il Compromesso di Lussemburgo divenne uno strumento per bloccare una decisione all'ultimo momento, malgrado il fatto che, nei venti anni precedenti, gli interessi in gioco erano divenuti sempre più gli interessi collettivi degli Stati membri che, quindi, a volte accettavano di essere messi in minoranza su certe questioni significative. Infatti, il Compromesso di Lussemburgo deve essere esaminato anche alla luce delle principali riforme istituzionali intraprese dalla CEE.

---

<sup>483</sup> Sir Geoffrey Howe, citato in Anthony Teasdale, "The life and death of the Luxembourg Compromise", *Journal of Common Market Studies*, no. 31, 1993, p. 567.

<sup>484</sup> Vasey, *op. cit.*, p. 725.

<sup>485</sup> Infatti il Consiglio doveva discutere quasi 300 proposte, da votare entro il 1992.

<sup>486</sup> Intervista con Paolo Ponzano, *op. cit.*

<sup>487</sup> Teasdale, *op. cit.*, p. 575

<sup>488</sup> Jozias van Aartse, citato in Middelaar, *op. cit.*, p. 122.

<sup>489</sup> Intervista con Paolo Ponzano, *op. cit.*

Nel 1974, «riconoscendo la necessità di un nuovo approccio complessivo ai problemi interni connessi al raggiungimento dell'unità europea»,<sup>490</sup> gli Stati membri stabilirono il Consiglio Europeo.<sup>491</sup> Questo summit periodico dei Capi di Stato e di Governo può essere visto come parte della soluzione dei blocchi che si venivano a creare in seguito a veti in seno al Consiglio dei Ministri e, molto presto, divenne una componente essenziale dell'ordine europeo, mentre «il Consiglio dei Ministri ha perduto il suo ruolo politico chiave».<sup>492</sup> Infatti, il Consiglio Europeo divenne l'organo in cui si prendono le decisioni definitive o, meglio ancora, l'unico organo che poteva prendere decisioni, anche spiacevoli, nell'interesse generale della Comunità. Inoltre, «trasferire la decisione ai leader significava, da un lato, prendere tempo e, dall'altro lato, essere in grado di intrecciare interessi più particolari in un accordo generalmente accettabile».<sup>493</sup> Per di più, emerse un'interessante collaborazione tra il Consiglio Europeo ed il Consiglio dei ministri. Infatti, quando i «Ministri iniziavano a prendere le loro decisioni nello spettro del voto, un Ministro che rischiava di essere messo in minoranza su un interesse particolare poteva a volte impiegare una manovra diplomatica di emergenza per ritardare la decisione, contando che il suo premier riuscisse a ottenere una concessione al prossimo summit».<sup>494</sup> A volte, e spesso informalmente, uno Stato membro poteva bloccare una decisione da prendere all'unanimità, in modo da poter trattare sulla questione che davvero lo concerneva.<sup>495</sup>

Nel 1997, il Trattato di Amsterdam formalizzò questa procedura, nell'ambito della politica estera europea. Infatti, le decisioni concernenti grandi orientamenti politici avrebbero dovuto essere adottate con consensus, ma alcune decisioni attuative avrebbero potuto essere adottate con procedura di voto a maggioranza, tranne che in un caso:

---

<sup>490</sup> Communiqué of the Meeting of the Heads of Government, *Bulletin of the European Communities*, December 1974, no. 12, p. 8.

<sup>491</sup> Secondo una prospettiva giuridica, il Consiglio Europeo fu tenuto ufficialmente fuori del sistema istituzionale europeo, a causa della fiera opposizione dei Paesi Bassi, del Belgio e della Commissione Europea. Per quanto concerne il Compromesso di Lussemburgo, la sua esistenza fu razionalizzata altrove e, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio Europeo è divenuto un'istituzione dell'Unione Europea.

<sup>492</sup> Jan Werts, *The European Council*, London, John Harper, 2008, p. 59.

<sup>493</sup> Middelaar, *op cit.*, p. 123.

<sup>494</sup> *Ibid.*

<sup>495</sup> Per esempio, molto di recente, nel 2007, la Bulgaria minacciava di non voler firmare il Trattato di Associazione con il Montenegro, finché la Banca Centrale Europea non avesse approvato l'inclusione dell'alfabeto cirillico sulle' Euro. Alla fine, il Consiglio Europeo di Lisbona, del 18 e 19 Ottobre 2007, accondiscese alla richiesta bulgara.

Se un membro del Consiglio dichiara che, per dichiarati e importanti motivi di politica nazionale, intenda opporsi all'adozione di una decisione da prendere a maggioranza qualificata, non si procederà con il voto. Il Consiglio può, agendo alla maggioranza qualificata, richiedere che la questione sia deferita al Consiglio Europeo per una decisione [da prendere] all'unanimità.<sup>496</sup>

Questa clausola, secondo alcuni autori, conosciuta come *emergency brake* (freno d'emergenza) può essere vista come un retaggio del Compromesso di Lussemburgo che, da allora, sarebbe entrato a far parte del diritto comunitario. Nello specifico, nel 2007, il Trattato di Lisbona definisce il meccanismo del freno d'emergenza, «che permette, in breve, di investire il Consiglio Europeo se una misura concerne aspetti essenziali del sistema giuridico di uno Stato membro»,<sup>497</sup> collegando ciò con «ragioni vitali di politica nazionale». <sup>498</sup> Qui, senza dubbio, risuona l'eco del Compromesso di Lussemburgo.<sup>499</sup> Il Trattato di Lisbona inserisce i freni di emergenza nell'area della giustizia,<sup>500</sup> specificamente per il diritto di famiglia, è previsto un veto di sei mesi da parte di parlamenti nazionali,<sup>501</sup> e cooperazione giudiziaria in materia penale, dove si prevede la possibilità di rinvio al Consiglio Europeo.<sup>502</sup> Questo meccanismo può portare alla sospensione della procedura legislative ordinaria,<sup>503</sup> ma il Consiglio Europeo avrebbe un limite temporale di quattro mesi per trovare un consensus e rinviare la bozza al Consiglio dei Ministri.<sup>504</sup> Indubbiamente, ci sono delle similitudini tra il Compromesso di Lussemburgo ed il freno di emergenza, soprattutto nelle

---

<sup>496</sup> Art. 23.2 TUE. Una simile norma fu introdotta anche in ambito Giustizia e Affari Interni (Art. 40.2 TUE) ma, successivamente, con il Trattato di Nizza, essa fu rimossa.

<sup>497</sup> Roberto Baratta, "Le principali novità del Trattato di Lisbona", *Il Diritto dell'Unione Europea*, Anno XIII, Fasc. 1, Minalo, Giuffrè, 2008, p. 57.

<sup>498</sup> Nuovo Art. 31 TUE (ex Art. 23 TUE).

<sup>499</sup> In questo caso, gli Stati membri dissenzienti possono restare fuori e, al fine di garantire gli altri Stati membri interessati alla misura, si ricorre automaticamente alla cooperazione rafforzata.

<sup>500</sup> Sergio Carrera & Florian Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the common Area of Freedom, Security & Justice", *CEPS Policy Brief*, no. 141, Brussels, Centre for European Policy Studies, August 2007., p. 5.

<sup>501</sup> Nuovo Art. 82(3)(1) TFUE (ex Art. 31 TEU).

<sup>502</sup> Nuovo Art. 83(3)(1) TFUE (ex Art. 31 TEU).

<sup>503</sup> Quando uno Stato membro stimi che una bozza di direttiva in materia di procedura penale o su norme minime concernenti la definizione di crimini penali e sanzioni andasse a colpire aspetti essenziali del suo sistema giudiziario penale, esso può richiedere il deferimento della proposta al Consiglio Europeo.

<sup>504</sup> Nel caso in cui il Consiglio Europeo non sia in grado di raggiungere un accordo entro il limite temporale stabilito, il Trattato di Lisbona permette una procedura semplificata per stabilire una cooperazione rinforzata in quell'ambito, composta da almeno nove Stati membri, senza che ci sia bisogno del consenso di altri Stati membri o del Parlamento Europeo (Art. 82(3)(2) e Art. 83(3)(2) TFEU).



considerazioni dell'interesse nazionale che può dare adito al rinvio della decisione fino al successivo incontro del Consiglio Europeo.<sup>505</sup>

Altri studiosi vedono un retaggio del Compromesso di Lussemburgo anche nel Compromesso di Ioannina,<sup>506</sup> del 29 Marzo 1994.

Se membri del Consiglio rappresentanti un totale da 23 a 26 voti indicano la loro intenzione di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di una decisione a maggioranza qualificata, il Consiglio farà tutto quanto in suo potere per raggiungere, entro un periodo di tempo ragionevole [...] una soluzione soddisfacente che possa essere adottata con almeno 68 voti.<sup>507</sup>

Le somiglianze con il Compromesso di Lussemburgo sono sottili. Infatti, il Compromesso di Ioannina era una norma al di fuori del Trattato che avrebbe permesso agli Stati membri di negoziare per un periodo di tempo supplementare, di indefinita ampiezza, con il fine di adottare una decisione con la maggioranza solita. Inoltre, secondo una prospettiva giuridica, il Compromesso di Ioannina non è vincolante.<sup>508</sup> Infine, nel 1966, la questione era quella di mantenere la possibilità di invocare il veto, mentre, nel 1994, la questione era quella di conservare una certa minoranza di blocco. Ciononostante, nel 1999, anche la Commissione Europea stimò la somiglianza tra i due compromessi e misurò il loro posto nel sistema istituzionale europeo:

Con riserva di una consulenza legale, e dato che il Trattato di Amsterdam non riuscì a mettere mano alle sopracitate questioni, i due compromessi sembrano far parte dell'”acquis” comunitario e perciò

---

<sup>505</sup> Quindi, c'è la possibilità che il Consiglio Europeo sia coinvolto nel normale processo legislativo. Però, ciò potrebbe essere in contrasto con il suo ruolo, stabilito col Trattato di Lisbona, che recita che il Consiglio Europeo non esercita funzioni legislative (nuovo Art. 15(1)).

<sup>506</sup> Il Compromesso di Ioannina è un accordo tra i Ministri degli Affari Esteri, concluso nella città greca di Ioannina. Il problema risiedeva nei voti ponderati degli Stati membri, alla luce dell'allargamento dell'Unione Europea all'Austria, alla Finlandia ed alla Svezia nel 1995. Nello scenario ormai prossimo, sarebbe divenuto difficile per uno Stato membro bloccare una decisione, tenendo conto che una coalizione costituita da due grandi Stati membri ed un piccolo Stato membro non sarebbe più stata sufficiente a creare un blocco. La Spagna ed il Regno Unito erano particolarmente interessati: il Governo spagnolo era preoccupato dell'adesione di tre ricchi Stati nordici, mentre il Governo britannico era sotto la forte pressione della Camera dei Comuni affinché esso non rinunciasse ad alcun potere. Infatti, la Spagna ed il Regno Unito tentarono di bloccare l'accesso dei nuovi membri, mentre gli altri Stati membri rifiutarono di venire incontro alle loro richieste. La Presidenza greca, quindi, propose il rinvio di due mesi di una decisione che incontrasse resistenze da parte di una minoranza che, secondo il vecchio sistema, avrebbe potuto bloccarla.

<sup>507</sup> *Declaration by the Member States and declaration by the four applicant countries*, Official Journal of the European Union, March 1994, no. 3, pp. 64.

<sup>508</sup> Il testo del Compromesso di Ioannina fu infatti pubblicato nella serie C della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, in cui sono pubblicati gli avvisi, e non nella serie L, dove sono pubblicate le decisioni vincolanti.

possono essere invocati dagli Stati membri. L'opportunità politica di fare ciò (particolarmente per quello di Lussemburgo) per questioni non fondamentali, ad esempio la PAC o la riforma dei Fondi Strutturali, è meno chiara.<sup>509</sup>

Più di recente, la re-introduzione e il rafforzamento del Compromesso di Ioannina nel Trattato di Lisbona,<sup>510</sup> mirante a proteggere gli interessi degli Stati membri che sono vicini a formare una minoranza di blocco, «potrebbe rendere più farraginoso il processo decisionale ove se ne facesse frequente uso».<sup>511</sup>

È interessante notare che il sistema istituzionale dell'Unione Europea è cambiato profondamente negli ultimi dieci anni, cosicché una referenza esplicita al Compromesso di Lussemburgo si è fatta rara, ma non impossibile. Infatti, quando la Comunità Europea fluttuava tra la dimensione intergovernativa e quella federale, gli interessi nazionali degli Stati membri prevalevano ancora. Invece, specialmente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'Unione Europea è entrata in una dimensione intergovernativa/confederale,<sup>512</sup> dove la dimensione soprannazionale assorbe le decisioni nazionali e rende superfluo il ricorso all'unanimità.<sup>513</sup> Inoltre, considerando l'accresciuto ruolo del Parlamento Europeo, il rafforzamento dei suoi poteri legislativi ed il fatto che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la procedura di codecisione è divenuta la procedura normale, l'invocazione del Compromesso di Lussemburgo è diventata quasi inefficace.<sup>514</sup> Infatti, la procedura di codecisione dà al Parlamento Europeo il potere di adottare strumenti congiuntamente al Consiglio e stabilisce, per la seconda lettura, un limite temporale per l'adozione delle

---

<sup>509</sup> Note to the file *Luxembourg and Ioannina*, European Commission, Press and Communication Service, 15 December 1999, MO D(99), p. 2.

<sup>510</sup> La conferenza intergovernativa del 21-23 Giugno 2007 impose una ulteriore precauzione a favore degli Stati membri in merito all'approvazione di certe decisioni. Infatti, fino al 31 Marzo 2017, se alcuni membri del Consiglio che si avvicinano ad una minoranza di blocco, ma non sono in grado di raggiungerla, esprimono la loro intenzione di opporsi all'adozione di un atto a maggioranza qualificata, verrà applicata una versione rivista del Compromesso di Ioannina.

<sup>511</sup> Baratta, *op. cit.*, p. 51.

<sup>512</sup> Intervista telefonica con l'On. Gianni De Michelis, *op. cit.*

<sup>513</sup> Secondo quanto previsto dal Trattato, vi sono tre modalità di voto: la maggioranza semplice (per le decisioni di procedura), la maggioranza qualificata (un sistema di voti ponderati in funzione della popolazione degli Stati membri, per numerose decisioni nei settori collegati al mercato interno e in quelli economico e commerciale) e, infine, l'unanimità (per i settori della politica estera, della difesa, della cooperazione giudiziaria e di polizia e della fiscalità). Nella grande maggioranza dei casi il Consiglio delibera su proposta della Commissione Europea e in associazione con il Parlamento Europeo, mediante una procedura di consultazione (per esempio nei settori dell'agricoltura, della cooperazione giudiziaria e di polizia e della fiscalità), ovvero in codecisione (per esempio nei settori collegati al mercato interno).

<sup>514</sup> Intervista telefonica con Pier Virgilio Dastoli, Direttore della Rappresentanza della Commissione Europea in Italia, 21 Aprile 2009.

decisioni.<sup>515</sup> Al contrario, la logica del Compromesso di Lussemburgo era quella di sospendere la presa di decisione e negoziare finché un accordo fra gli Stati membri fosse stato trovato. Invece, in seconda lettura nella procedura di codecisione, per opporre la propria posizione al Parlamento Europeo, il Consiglio deve decidere entro il limite temporale assegnatogli che è quindi usato per negoziare con lo stesso Parlamento Europeo fin dalla prima fase della procedura.<sup>516</sup> Quindi, in quest'ottica, la stretta applicazione del Compromesso di Lussemburgo potrebbe danneggiare il Consiglio nel suo insieme e, forse, anche lo stesso Stato membro che lo invocasse. Cionondimeno, a volte, l'Unione Europea è ancora vista come un sistema intergovernativo, dove gli Stati membri sono gli attori chiave.<sup>517</sup> In realtà, la *parlamentarizzazione* del processo decisionale dell'Unione Europea è uno dei suoi sviluppi più significativi degli ultimi decenni.

### 3.4 *L'Italia, i suoi interessi vitali ed il Compromesso di Lussemburgo*

L'attitudine italiana nei confronti del processo decisionale delle istituzioni europee è stato abbastanza coerente, con ripetuti sforzi volti a rafforzare il ruolo del Parlamento Europeo e ad estendere quanto più possibile la regola del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei Ministri. Per questo, come discusso nei paragrafi precedenti, l'Italia ha sempre tentato di giocare un ruolo di mediazione ed è sempre stata in prima linea nel sostenere una sempre maggiore integrazione tra gli Stati membri. Infatti, l'Italia, insieme ad altri Stati membri più favorevoli al processo di integrazione europea, ha sempre tentato di mettere fine alla pratica dell'unanimità per questioni che non fossero di importanza vitale.

---

<sup>515</sup> Nella procedura di codecisione, in seconda lettura, il Consiglio deve decidere entro un limite temporale di tre mesi, prorogabile di un altro mese. Nella fase di conciliazione, il Consiglio deve agire entro un limite temporale di sei settimane, che può essere prolungato di altre due settimane.

<sup>516</sup> Infatti, vengono realizzati dei triloghi informali, tra la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento Europeo, per discutere e raggiungere l'accordo su un testo fin dall'inizio, cosicché molti degli atti adottati in codecisione sono adottati dopo la prima lettura.

<sup>517</sup> Alcune Presidenze di turno che prendono iniziative più autonome, come la recente Presidenza francese del 2008, indubbiamente enfatizzano gli aspetti intergovernativi del sistema attuale.

Cionondimeno, negli ultimi decenni, l'Italia ha difeso i suoi interessi nazionali particolarmente sensibili, ma più raramente di altri Stati membri. Infatti, pur essendo pochi gli esempi e le testimonianze, essi evidenziano come l'Italia abbia sempre tentato di superare la logica del Compromesso di Lussemburgo. In realtà, l'Italia ha guardato a questi strumenti come «passi verso l'integrazione, non come granelli di sabbia nell'ingranaggio comunitario, ma come meccanismi per scorrere la ruota del processo di integrazione europea».<sup>518</sup>

Di seguito, vengono riportati alcuni esempi, basati su fonti scritte o orali, in merito all'attitudine che l'Italia ha avuto nei confronti del Compromesso di Lussemburgo.

Nel 1974, durante una discussione sull'importazione di prodotti agricoli, l'Italia tentò di difendere i suoi interessi e non voleva acconsentire ad una quota, a tariffa ridotta, da Cipro.<sup>519</sup> Al contrario, la maggioranza degli altri Stati membri erano favorevoli a permettere tale quota, in modo da favorire i loro importatori. Quindi, l'Italia menzionò che quella decisione avrebbe dovuto essere adottata in base all'articolo 28, secondo la regola del voto a maggioranza, ma ricordò anche che c'era una prassi, in seno al Consiglio, riguardo gli interessi molto importanti di uno Stato membro. Tuttavia, l'Italia non invocò il Compromesso di Lussemburgo ed era pronta ad accettare di essere messa in minoranza ma, allo stesso tempo, chiese che, nel futuro, il Consiglio si comportasse in un modo analogo.<sup>520</sup> A questo punto, gli altri Stati membri preferirono desistere, poiché essi non volevano creare un precedente e, di fatto, dimostrarono la loro volontà di tenere in vita il diritto di veto.

Nel 1982, la Comunità era impegnata nella riorganizzazione della produzione di acciaio. L'Italia aveva allora importanti interessi in gioco, essendo grande produttrice di acciaio. In particolare, la CEE chiedeva agli Stati membri di ridurre la loro produttività e la Francia premeva affinché si chiedesse all'Italia di ridurre la sua produzione di acciaio. Di conseguenza, il futuro di una acciaieria italiana, la *Finsider* di Cornigliano, era a rischio. In quel momento, l'Italia considerò l'ipotesi di ricorrere al Compromesso di

---

<sup>518</sup> Intervista con Marco Piantini, funzionario del Parlamento Europeo distaccato presso l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente della Repubblica, Roma, 6 Aprile 2009.

<sup>519</sup> Intervista con Paolo Ponzano, *op. cit.*

<sup>520</sup> Paolo Ponzano, "La prassi del processo decisionale nella Comunità Europea: il ruolo della Commissione", *Il Diritto dell'Unione Europea*, Anno I, fasc. 4, Milano, Giuffrè, 1996, p. 1040.

Lussemburgo. Infatti, il Ministro del Commercio e dell'Industria, Filippo Maria Pandolfi, ed il Ministro per le Partecipazioni Statali, Gianni De Michelis, si incontrarono con l'Ambasciatore Renato Ruggero, che disse loro che l'Italia era sempre stata desiderosa di superare il Compromesso di Lussemburgo e, quindi, non si mostrò favorevole all'invocazione degli interessi vitali. I due Ministri erano delle stesse vedute, ma, in quel momento, delle considerazioni economiche troppo grandi erano in gioco. Per questo, in seguito, prima che la decisione della Commissione fosse presa, i due Ministri italiani ebbero un incontro informale con il Ministro francese Laurent Fabius e con il Commissario all'Industria ad ai Mercati Internazionali Etienne Davignon. Nel corso dell'incontro, l'Italia espresse le sue preoccupazioni e manifestò la sua inclinazione a bloccare la decisione, nel caso essa fosse contro gli interessi italiani. A quel punto, Davignon chiese: «intende invocare il Compromesso di Lussemburgo?»;<sup>521</sup> e De Michelis rispose: «l'ho evocato per non doverlo invocare».<sup>522</sup> Alla fine, Davignon comprese la serietà della posizione italiana e la conseguente decisione rispose alle esigenze italiane.

Nel Giugno del 1985, poco prima del Consiglio Europeo di Milano, la Germania pose il veto su una decisione inerente i prezzi agricoli. In quella occasione, l'Italia, il Belgio, il Lussemburgo ed i Paesi Bassi dichiararono che dopo un ragionevole lasso di tempo destinato ad approfondire la discussione, il Consiglio avrebbe dovuto procedere con il voto. Infatti, successivamente, la Presidenza di turno italiana mise al voto la decisione. Tuttavia, la Danimarca, la Francia, la Grecia, l'Irlanda ed il Regno Unito rifiutarono di prendere parte al voto. In questo episodio, emerse chiaramente il ruolo cruciale della Presidenza di turno, che poteva decidere quando sottoporre o meno una decisione al voto.<sup>523</sup> In questo caso, «il voto fu rinviato fino alla sessione successiva del Consiglio, in modo da permettere a tutte le delegazioni di sostenere che la condizione del primo paragrafo del Compromesso di Lussemburgo, ossia di concedere un lasso di tempo ragionevole per approfondire la discussione, fosse stata rispettata».<sup>524</sup>

---

<sup>521</sup> Intervista con l'On. Gianni De Michelis, *op. cit.*

<sup>522</sup> *Ibid.*

<sup>523</sup> Una situazione simile si presentò nel 1982, quando la Presidenza belga mise al voto una decisione, dopo che il Regno Unito aveva invocato il suo interesse vitale nella discussione su una decisione che fissava i prezzi agricoli. Invece, l'obiettivo reale del Regno Unito era quello di mercanteggiare per raggiungere un accordo ad esso favorevole in merito al contributo britannico al bilancio della CEE.

<sup>524</sup> Vasey, *op. cit.*, p. 728.

Nel 1988, di nuovo le stesse delegazioni del 1985 più il Portogallo, rifiutarono di prendere parte al voto poiché la Grecia aveva invocato il Compromesso di Lussemburgo. Questo dimostrò che «una volta che interessi nazionali vitali erano stati invocati, ci si aspettava che almeno sei delegazioni resistessero ai tentativi di mettere al voto la decisione».<sup>525</sup>

Più di recente, il Compromesso di Lussemburgo è stato raramente invocato durante le sessioni del Consiglio dei Ministri. È però necessario menzionare un caso recente, che risale al 2006, in modo da fare luce sull'idea che gli Stati membri hanno oggi riguardo il Compromesso di Lussemburgo. Dunque, durante una sessione del Consiglio in cui si discuteva della riforma del mercato della canna da zucchero, la Polonia invocò il Compromesso di Lussemburgo. Tuttavia, la Polonia stava intimidendo il Consiglio senza, però, sapere realmente cosa fosse il Compromesso di Lussemburgo. Infatti, dopo che i delegati polacchi furono presi in disparte e fu loro chiarito quale fosse la portata del Compromesso di Lussemburgo, la Polonia tornò al tavolo del Consiglio e non fece più menzione del Compromesso di Lussemburgo.<sup>526</sup> Per di più, questo episodio mostra chiaramente che il Compromesso di Lussemburgo non è nella cultura di tutti gli attuali 27 Stati membri e, anche se l'idea del veto legata agli interessi nazionali ombreggia ancora sul Consiglio dei Ministri, il Compromesso di Lussemburgo potrebbe cadere in desuetudine.<sup>527</sup>

Infine, l'Italia, durante l'ultima revisione del Trattato, ha sempre mantenuto il suo tradizionale ruolo attivo. Infatti, in generale, l'Italia ha sostenuto il rafforzamento delle istituzioni europee e, più precisamente, si è battuta per superare il principio dell'adozione degli atti all'unanimità.<sup>528</sup>

Tuttavia, è il caso di menzionare un ultimo recentissimo episodio della vita del Compromesso di Lussemburgo, che ha visto protagonista proprio l'Italia. Infatti, nel Dicembre del 2008, l'Italia ha invocato i suoi interessi vitali in una situazione molto particolare. In concomitanza con la Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, che si stava svolgendo a Poznan (1-12 Dicembre 2008), l'Unione Europea stava tentando di definire una severa legislazione che frenasse le emissioni di anidride

---

<sup>525</sup> *Ibid.*, p. 729.

<sup>526</sup> Intervista con Paolo Ponzano, *op. cit.*

<sup>527</sup> *Ibid.*

<sup>528</sup> Intervista con Roberto Baratta, *op. cit.*

carbonica attraverso un *Pacchetto Clima* targato UE. L'Italia, riaffermando di avere in gioco interessi importanti, chiedeva un *Pacchetto Clima* meno ambizioso o, comunque, la concessione di alcune deroghe.<sup>529</sup> Il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Silvio Berlusconi, giungendo a Bruxelles per il Consiglio Europeo del 11 e 12 Dicembre, intenzionato a bloccare un accordo europeo sul clima, dichiarò che «prendere una decisione in questo momento sarebbe inappropriata».<sup>530</sup> più precisamente, Berlusconi disse che «se gli interessi italiani saranno colpiti io opporrò il diritto di veto e non avrò nessuna esitazione».<sup>531</sup> Sulla stessa linea, l'allora Ministro per le Politiche Comunitarie, Andrea Ronchi, confermò che l'Italia era in linea con la Germania, volta a proteggere le industrie domestiche dai crescenti costi imposti dalle restrizioni ambientali, aggiungendo che «abbiamo fissato i punti oltre i quale non si tratta più e va messo il veto».<sup>532</sup> Nello stesso momento, a Poznan, il Ministro per l'Ambiente italiano, Stefania Prestigiacomo, era in attesa delle decisioni del Consiglio Europeo. Ella dovette affrontare la diffusa preoccupazione che il veto italiano avrebbe indebolito il *Pacchetto Clima* dell'Unione Europea in discussione a Bruxelles e che questa eventualità avrebbe innescato un effetto domino, mettendo a repentaglio l'iniziativa delle Nazioni Unite per un nuovo Protocollo di Kyoto, in scadenza nel 2012.

Il pacchetto clima, così come era stato formulato, era iniquo per il nostro Paese. Interi settori produttivi correvano il rischio di essere chiusi o delocalizzati. Procedere con gli occhi chiusi sarebbe stato scandaloso. Non è vero che il nostro Paese è isolato. Altri Paesi condividono le nostre stesse preoccupazioni, solo che noi le abbiamo espresse in modo più diretto, trasparente.<sup>533</sup>

Tuttavia, l'evocazione del Compromesso di Lussemburgo da parte dell'Italia era senza speranza, poiché le misure ambientali sarebbero state adottate dal Consiglio dei Ministri in codecisione con il Parlamento Europeo.<sup>534</sup> Quindi, come già discusso, in

---

<sup>529</sup> La Germania e la Polonia avevano una posizione simile. In particolare, il Cancelliere tedesco, Angela Merkel, era convinta che un'azione a favore del clima non dovesse essere intrapresa a scapito dei posti di lavoro, mentre il Primo ministro polacco, Donald Tusk, chiese di ottenere dei permessi speciali per le centrali elettriche a carbone, almeno fino al 2020.

<sup>530</sup> Silvio Berlusconi, citato in Ivo Caizzi, "Clima e UE, Berlusconi pronto a mettere il veto", *Corriere della Sera*, 11 Dicembre 2008.

<sup>531</sup> *Ibid.*

<sup>532</sup> Andrea Ronchi, citato in Caizzi, *op. cit.*

<sup>533</sup> Stefania Prestigiacomo, citato in Franco Foresta Martin, "Clima, premio «della vergogna» all'Italia", *Corriere della Sera*, 11 Dicembre 2008.

<sup>534</sup> Intervista con Pier Virgilio Dastoli, *op. cit.*

seconda lettura nella procedura di codecisione, il limite temporale avrebbe reso impraticabile l'invocazione del Compromesso di Lussemburgo, poiché il Consiglio non ha interesse a sospendere l'adozione di una decisione mentre il Parlamento Europeo andrebbe avanti per la sua strada e, alla fine, sarebbe proprio il suo testo ad essere adottato. Piuttosto, la minaccia del veto italiano può essere stata utile ad aprire una discussione politica, enfatizzando il fatto che l'Italia avesse in gioco degli importanti interessi economici, mentre il Presidente del Consiglio italiano avrebbe potuto far ritorno in Italia a testa alta, avendo placato anche l'opinione pubblica interna.<sup>535</sup>

Questo ultimo esempio riflette il significato essenziale del Compromesso di Lussemburgo oggi. L'idea è che uno Stato membro possa invocare un suo interesse vitale e che gli altri Stati membri debbano prendere in considerazione le sue domande e di sicuro un retaggio del 1966, ma oggi il Compromesso di Lussemburgo può essere visto soprattutto come uno strumento del discorso politico. In teoria, «da un lato, la nozione politica di interesse, tempo ed autorità hanno trovato il loro posto nella vita formale della Comunità, qualunque sia la versione contraria dell'ortodossia di Bruxelles. D'altro canto, il principio della votazione a maggioranza è [gradualmente] diventata parte dell'indomita vita politica degli Stati [membri]». <sup>536</sup> Inoltre, da un punto di vista istituzionale, «le norme informali depositate dal Compromesso di Lussemburgo persistono fino ad oggi», <sup>537</sup> mentre la stessa logica permane in alcune clausole, come il freno di emergenza, «che equivale ad una rinascita del cosiddetto Compromesso di Lussemburgo del 1966 nello Spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia». <sup>538</sup> Infine, per quanto riguarda il Consiglio dei Ministri, «la maggior parte delle decisioni continua ad essere presa con il consensus piuttosto che con il voto». <sup>539</sup>

---

<sup>535</sup> Infatti, alla fine del meeting, Berlusconi apparve molto fiducioso e dichiarò: «Sono molto soddisfatto [perché] siamo stati ascoltati su ben 15 punti. Ho accusato la UE di voler fare il Don Chisciotte sul clima solo per ragioni tattiche. Ho portato a casa un compromesso favorevole all'Italia». Citato in Alberto D'Argenio, «Un piano europeo sul clima Sarkozy strappa l'accordo», *La Repubblica*, 13 dicembre 2008, p. 11.

<sup>536</sup> Middelaar, *op. cit.*, p. 123.

<sup>537</sup> Dorothee Heisenberg, «The institution of *Consensus* in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council», *European Journal of Political Research*, 2005, p. 68.

<sup>538</sup> Jörg Monar, «Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung», *Integration*, vol. 31, no. 4, 2008, p. 384.

<sup>539</sup> Heisenberg, *op. cit.*



## Conclusioni

L'Italia, nel 1966, svolse un significativo ruolo di mediazione durante le negoziazioni che si aprirono durante la crisi della sedia vuota e contribuì al raggiungimento del Compromesso di Lussemburgo, venendo incontro alle richieste della Francia e mediando tra i vari Stati membri, ribadendo comunque di non voler modificare il Trattato di Roma. Infatti, nonostante Couve de Murville, «nella sua ricerca de *la gloire* della Francia, riuscì ad infastidire e, a volte, irritare»<sup>540</sup> i delegati degli altri Stati membri, era inconcepibile un'Europa senza la Francia. Da questa constatazione discese la tenace attività di mediazione svolta da Emilio Colombo, che riuscì a tenere unito il fronte dei Cinque fino alla fine. Tutti, infatti, riconoscevano che fosse necessario «non ledere un interesse importantissimo di uno Stato membro e, nello stesso tempo, [...] tenere conto dell'interesse comunitario». <sup>541</sup> Tuttavia, il Compromesso di Lussemburgo, che avrebbe dovuto rinforzare il processo d'integrazione europea, comportò un diritto di veto che ostacolò l'applicazione del sistema decisionale maggioritario previsto dal Trattato di Roma. Infatti, dopo gli eventi del 1965 e del 1966, divenne sempre più difficile adottare nuovi atti ed il processo d'integrazione rallentò. Negli anni '80, l'Italia, comunque da sempre convinta europeista per scelta e per necessità, decise di rilanciare gli ideali europei e, concretamente, tentò di superare l'impasse del processo decisionale lanciando l'Atto Colombo-Genscher, che portò alla Dichiarazione di Stoccarda. Nonostante il fatto che la Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea fosse solo una dichiarazione politica e che i meccanismi ivi previsti per favorire l'adozione di votazioni a maggioranza uscirono indeboliti dal negoziato, essa aprì la strada alla successiva revisione del Trattato. L'Italia è sempre stata orientata a rafforzare la dimensione soprannazionale dell'unione Europea e si è battuta per ritornare alla procedura del voto a maggioranza, quando prevista dal Trattato. Ciononostante, nel corso del tempo, alcuni Stati membri hanno chiaramente manifestato la loro volontà di mantenere in vita il Compromesso di Lussemburgo.

---

<sup>540</sup> "Maurice Couve de Murville. Obituary", *The Economist*, 8 Gennaio 2000.

<sup>541</sup> Processo verbale della sessione straordinaria del Consiglio della Comunità Economica Europea, *op cit.*, p.15.

Sebbene l'approccio italiano nei confronti del processo di integrazione europea abbia sempre avuto una certa continuità, occasionalmente l'Italia ha evocato il Compromesso di Lussemburgo o minacciato di far ricorso al veto quando i suoi interessi in gioco erano troppo importanti per desistere. Ciò è accaduto l'ultima volta nel Dicembre 2008.

Infatti, ancora oggi, lo *spirito di Lussemburgo* permane ed aleggia sui lavori del Consiglio. Questa idea, di sicuro un retaggio del 1966, lascia ad uno Stato membro la facoltà di chiedere ai suoi partner di tenere in considerazione i suoi interessi particolari in alcune situazioni e, di solito, gli altri Stati membri prendono in considerazione la sua richiesta poiché, prima o poi, ciascuno di essi sa che potrebbe trovarsi in una situazione analoga.

Ciononostante, è importante sottolineare che il sistema istituzionale dell'Unione Europea è significativamente mutato nel corso degli ultimi decenni e non fluttua più tra un sistema intergovernativo ed uno federale. Infatti, il Parlamento Europeo è stato sempre più associato al processo decisionale e, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la procedura di codecisione diviene la procedura legislativa normale. In particolare, secondo la procedura di codecisione, il Consiglio ha un limite temporale per decidere, altrimenti prevale la posizione del Parlamento Europeo. Per questo motivo, il Compromesso di Lussemburgo ha perso il suo significato originario, che era quello di bloccare una decisione finché il consiglio non raggiungesse un accordo comune. Inoltre, il Consiglio tenta sempre di trovare l'accordo di tutti i suoi membri. Cionondimeno, i rappresentanti di alcuni Stati membri, senz'altro quelli della Francia, continuano a seguire le istruzioni dei loro Ministeri degli Affari Esteri, secondo le quali sia necessario sostenere uno Stato membro che invochi il Compromesso di Lussemburgo, in modo da mantenerlo in vita.<sup>542</sup> D'altronde, in una Unione Europea che ha raggiunto i 27 Stati membri, è altamente improbabile che il Compromesso di Lussemburgo venga usato per bloccare l'adozione di una decisione, anche perché il Compromesso di Lussemburgo non fa parte della cultura politica dei nuovi Stati membri. Inoltre, proprio a causa della presenza di così numerosi Stati membri, la necessità di raggiungere l'accordo incoraggia la ricerca di soluzioni di compromesso.

---

<sup>542</sup> Intervista con Paolo Ponzano, *op. cit.*

Un altro tema sul quale riflettere riguarda il fatto che il Compromesso di Lussemburgo nacque e fu originariamente usato in ambiti in cui era invece prevista l'adozione di decisioni secondo la regola del voto a maggioranza: si trattava di una realtà parallela al Trattato e, in un certo senso, in violazione dello stesso Trattato. Quindi, quando si analizza il Compromesso di Lussemburgo oggi, bisogna valutare se quelli che sembrano suoi retaggi riproposti nei Trattati riproducono lo stesso meccanismo o, più semplicemente, seguono la stessa logica. Infatti, nei Trattati ci sono ancora un certo numero di situazioni che richiedono l'unanimità, ma queste forme di veto devono essere chiaramente distinte dal Compromesso di Lussemburgo.

Al giorno d'oggi, il Compromesso di Lussemburgo non sembra avere un impatto significativo sul processo decisionale, ma in alcuni contesti esso continua ad essere evocato e, probabilmente, lo sarà ancora in futuro. Questi contesti sono le arene politiche interne o internazionali, dove i leader politici evocano il diritto di veto, a volte per avviare o sostenere una certa discussione, altre volte, molto più spesso, per appagare o galvanizzare l'opinione pubblica del loro Paese. Infatti, il Compromesso di Lussemburgo fu elaborato da e per le élites politiche, quando la Comunità Europea aveva un certo assetto istituzionale che oggi è sensibilmente diverso. Infine, la permanenza di questo *spirito di Lussemburgo*, in un certo senso, riflette il fatto che l'Europa non è ancora quella di Walter Hallstein, ma non è più l'Europa di Charles de Gaulle, mentre «l'impegno per l'ulteriore, più conseguente sviluppo dell'integrazione europea è, per noi italiani, parte essenziale dell'impegno a proiettare nel futuro la nostra Costituzione repubblicana».<sup>543</sup>

---

<sup>543</sup> Lezione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano alla prima edizione della *Biennale della Democrazia*, Torino, Teatro Regio, 22 Aprile 2009.

# Bibliografia

## FONTI PRIMARIE

### Fonti Archivistiche

#### *Archivi italiani*

##### **Archivio Centrale dello Stato, Roma**

*Fondo Moro*

##### **Archivio Storico del Senato, Roma**

*Fondo Fanfani*

##### **Presidenza della Repubblica, Roma**

Lezione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano alla prima edizione della *Biennale della Democrazia*, Torino, Teatro Regio, 22 Aprile 2009.

#### *Archivi comunitari*

##### **Archivi del Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles**

Session extraordinaire du Conseil de la CEE, Luxembourg, 17, 18, 28 et 29.01.1966, Procès verbal, file no. CM2 CEE, CEEA 1966.2.

Question écrite n.116 de M. Vredeling, membre du PE, posée en date du 18.02.1966 au Conseil de la CEE concernant la réunion des délégations des Etats membres à Luxembourg, les 28 et 29.01.1966, file no. CM2 CEE, CEEA 1966.482.

##### **Archivi della Commissione Europea, Bruxelles**

Note de dossier *TV sans frontières – possibilité pour le Danemark d'invoquer le "compromis de Luxembourg"*, Commission des Communautés Européennes, Secrétariat Général, 10 Avril 1989.

Note to the file *Luxembourg and Ioannina*, European Commission, Press and Communication Service, 15 December 1999, MO D(99).

### ***Altri archivi***

**Achives du Ministère des Affaires Étrangères, Paris-Nantes**

### **Documenti Ufficiali**

*Documents diplomatiques français*, 1954-1967, Bruxelles [etc.], P.I.E. Peter Lang, 2006.

Damilano, Andrea (ed.), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana: 1943-1967*, Roma, Cinque lune, 1967.

*Bulletin de la Communauté économique européenne*, Mars 1966, no. 3.

*Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, März 1966, Nr. 3.

*Bulletin of the European Communities*, December 1965, no. 12.

*Bulletin of the European Communities*, March 1966, no. 3.

*Bulletin of the European Communities*, December 1974, no. 12.

*Bulletin of the European Communities*, November 1981, no. 11.

*Bulletin of the European Communities*, June 1983, no. 6.

*Bulletin of the European Communities*, 1986, Supplement no. 2.

*Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, XII (Western Europe region), Washington, United States government printing office, 2001.

Parliamentary institutional resolutions, *The Genscher-Colombo Act and the Solemn Declaration of Stuttgart: a comparison*, European Union - European Parliament, DG for Research, Luxembourg, European Parliament, 1984.

*Official Journal of the European Communities*, February 1986, no. C 36, 17.

*Official Journal of the European Union*, March 1994, no. 3.

## Memorie e biografie

- Alphand, Hervé, *L'étonnement d'être: journal, 1939-1973*, Paris, Fayard, 1977.
- Couve de Murville, Maurice, *Une politique étrangère 1958-1969*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- De Gaulle, Charles, *Lettres, notes et carnets 1964-1966*, Paris, Plon, 1994.
- De Gaulle, Charles, *Mémoires*, Paris, Gallimard, 2000.
- De Gaulle, Charles, *Mémoires d'espoir, suivi d'un choix d'allocutions et messages sur la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> Républiques, 1946-1969*, Paris, Plon, 1994.
- Delors, Jacques, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004.
- Jenkins, Roy, *European diary: 1977-1981*, London, Collins, 1989.
- Lacouture, Jean, *De Gaulle: le goût des madeleines*, Paris, Seuil, 1965.
- Lacouture, Jean, *De Gaulle. 3. Le souverain 1959-1970*, Paris, Seuil, 1986.
- Mansholt, Sicco Leendert, *La crise: Conversations avec Janine Delaunay*, Paris, Editions Stock, 1974.
- Marjolin, Robert, *Le travail d'une vie: mémoires 1911-1986*, Paris, Robert Laffont, 1986.
- Monnet, Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.
- Nenni, Pietro, *Diari*, Milano, Sugarco, 1982.
- Ortona, Egidio, *Gli anni della Farnesina: pagine del diario 1961-1967*, Roma, SPAI, 1998.
- Peyrefitte, Alain, *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard, Vol. 2, 1997.
- Spaak, Paul-Henri, *Combats inachevés. Livre II: De l'espoir aux déceptions*, Paris, Fayard, 1969.
- Spinelli, Altiero, *Diario europeo: 1948-1969*; a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il mulino, 1989.
- Spinelli, Altiero, *Diario europeo: 1970-1976*; a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Spinelli, Altiero, *Diario europeo: 1976-1986*; a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Spinelli, Altiero, *Il lungo monologo*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1968.
- Spinelli, Altiero, *Il linguaggio notturno*; a cura di Luciano Angelino, Genova, Il melangolo, 2006.

Thatcher, Margaret, *The Downing Street years*, London, HarperCollins, 1993.

Werner, Pierre, *Itinéraires luxembourgeois et européens, Évolutions et souvenirs (1945-1985)*, Luxembourg, Editions Saint-Paul, Tome II, 1991.

## **Interviste**

Intervista con Roberto Baratta, esperto giuridico presso la Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'Unione Europea, Bruxelles, 9 Febbraio 2009.

Intervista con Christian Mestre, professore presso il Collegio d'Europa, Bruges, 20 Febbraio 2009.

Intervista telefonica con l'On. Gianni De Michelis, Membro del Parlamento Europeo, 22 Aprile 2009.

Intervista con Paolo Ponzano, Consigliere principale per gli affari istituzionali – Segretariato Generale della Commissione Europea, Bruxelles, 27 Febbraio 2009.

Intervista con Marco Piantini, funzionario del Parlamento Europeo distaccato presso l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente della Repubblica, Roma, 6 Aprile 2009.

Intervista telefonica con Pier Virgilio Dastoli, Direttore della Rappresentazione della Commissione Europea in Italia, 21 Aprile 2009.

Intervista con Emilio Colombo, Senatore a vita, Roma, 9 Febbraio e 16 Marzo 2010.

## **FONTI SECONDARIE**

### **Letteratura**

Ballini, Pier Luigi & Varsori, Antonio (a cura di), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004.

Bitsch, Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Editions Complexe, 2008.

Bruneteau, Bernard, *Histoire de l'unification européenne*, Paris, 1996.

- Camps, Miriam, *European unification in the Sixties: from the Veto to the crisis*, London, Oxford University Press, 1967.
- Cangelosi, Rocco, *Dal progetto di Trattato Spinelli all'Atto Unico Europeo*, Milano, 1987.
- Clarisse, Yves & Quatremer, Jean, *Les maîtres de l'Europe*, Paris, Bernard Grasset, 2005.
- Craveri, Paolo & Varsori, Antonio, *L'Italia nella costruzione europea: un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, Angeli, 2009.
- Dehousse, Jean-Maurice, *La fusion des Communautés au lendemains des accords de Luxembourg*, The Hague, Nijhoff, 1967.
- Deighton, Anne & Milward, Alan S. (eds.), *Widening, deepening and acceleration: the European Economic Community 1957-1963*, Baden-Baden, Nomos, 1999.
- De Siervo, Ugo, Guerrieri, Sandro, Varsori, Antonio (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carrocci, 2004.
- Dinan, Desmond, *Ever closer union: an introduction to European integration*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005.
- Dinan, Desmond, *Origins and evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Di Nolfo, Ennio, *Storia delle relazioni internazionali. 1918-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- Doutriaux Y., *Le Traité sur l'Union Européenne*, Paris, 1992.
- Ferraris, Luigi Vittorio, *Manuale della politica estera italiana: 1947-1993*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- Galli, Giorgio, *Storia della Democrazia Cristiana*, Milano, Kaos, 2007.
- Galli, Rosemary, *La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria*, Roma, Istituto affari internazionali, Bologna, Il Mulino, 1976.
- Ginsborg, Paul, *A history of contemporary Italy: society and politics 1943-1988*, New York, Palgrave Macmillan, 2003.
- Grosser, Alfred, *Affaires extérieures: la politique de la France 1944-1989*, Paris, Flammarion, 1989.
- Guasconi, Maria Eleonora, *L'Europa tra continuità e cambiamento: il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, Polistampa, 2004.
- Hallstein, Walter, *United Europe. Challenge and opportunity*, Cambridge, Harvard University Press, 1962.



- Hallstein, Walter, *La unificación de Europa: antecedentes y problemas*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1966.
- Hallstein, Walter, *L'Europe inachevée*, Paris, Robert Laffont, 1970.
- Hallstein, Walter, *Europa federazione incompiuta*, Milano, Rizzoli, 1970.
- Jouve, Edmond, *Le général de Gaulle et la construction de l'Europe: 1940-1966*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967.
- Jacqué, Jean-Paule., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2006.
- Kissinger, Henry Alfred, *L'Arte della diplomazia*, Milano, Sperling & Kupfer, 1996.
- Kolodziej, Edward A., *French international policy under de Gaulle and Pompidou – The politics of Grandeur*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1974.
- Kulski, Wladyslaw Wszebor, *De Gaulle and the world: the foreign policy of the fifth French Republic*, Syracuse, Syracuse University Press, 1966.
- Labohm, Hans H. J. (ed.), *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid. Terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag, SDU uitgevers, 1977.
- Lamassoure, Alain, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004.
- Lay, Fernando, *L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione europea: origini e sviluppi della Dichiarazione di Stoccarda*, Padova, CEDAM, 1983.
- Loth, Wilfried, Wallace, William, Wessels, Wolfgang, *Walter Hallstein: the forgotten European?*, Houndmills, Macmillan, 1998.
- Loth, Wilfried (ed.), *Crises and Compromises: the European Project, 1963-1969*, Baden-Baden, Nomos, 2001.
- Ludlow Piers, N., *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist challenge*, Londres, Routledge, 2006.
- Ludlow Piers, N., *European integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, London, Routledge, 2007.
- Maillard, Pierre, *De Gaulle et l'Europe entre la nation et Maastricht*, Paris, Tallandier, 1995.
- Malandrino, Corrado, *Oltre il compromesso del Lussemburgo verso l'Europa federale: Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota" (1965-66)*, Alessandria, Università del Piemonte orientale "Amedeo Avogadro", 2002.
- Mammarella, Giuseppe & Cacace, Paolo, *Storia della Costruzione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

- Mammarella, Giuseppe & Cacace, Paolo, *La politica estera dell'Italia: dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma [etc.], GLF editori Laterza, 2006.
- Mammarella, Giuseppe & Cacace, Paolo, *Storia e politica dell'Unione europea, (1926-2005)*, Roma-Bari, GLF Editori Laterza, 2008.
- Merriënboer, Johan, *Mansholt. Een biografie*, Amsterdam, Boom, 2006.
- Mitterrand, François, *Réflexions sur la politique extérieure de la France: introduction à vingt-cinq discours (1981-1985)*, Paris, Fayard, 1986.
- Neri Gualdesi, Marinella, *Il cuore a Bruxelles – la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione europea*, Pisa, ETS, 2004.
- Newhouse, John, *Collision in Brussels: the Common Market crisis of 30 June 1965*, London, Faber and Faber, 1967.
- Olivi, Bino & Giacone, Alessandro, *L'Europe difficile: histoire politique de la construction européenne*, Paris, Gallimard, 2007.
- Ortona, Egidio, *Anni d'America, La diplomazia, 1953-1961*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- Palayret, Jean-Marie, Wallace, Helen, Winand, Pascaline (eds.), *Visions, Votes and Vetoes, The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Bruxelles, Peter Lang, 2006.
- Pistone, Sergio, *L'Italia e l'unità europea: dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento Europeo*, Torino, Loescher, 1982.
- Ronzitti, Natalino, *La politica estera italiana: autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza*, Istituto affari internazionali, Roma, Edizioni di Comunità, 1977.
- Russo, Ivano, *Politica estera e "diplomazia personale". Fanfani, De Gaulle e le relazioni italo-francesi negli anni Cinquanta*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- Ruyt, Jean de, *L'acte unique européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1987.
- Urwin, Derek W., *The community of Europe: a history of European integration since 1945*, London, Longman, 1995.
- Väisse, Maurice, *La grandeur: politique étrangère du général De Gaulle, 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998.
- Vannicelli, Primo, *Italy, NATO and the European Community: the interplay of foreign policy and domestic politics*, Harvard, Harvard University, Centre for International Affairs, 1974.
- Varsori, Antonio, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

Varsori, Antonio & Ballini, Pier Luigi (a cura di), *L'Italia e l'Europa, 1947-1979*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

Weiler, Joseph H.H., *The transformation of Europe*, New Haven, Yale University, 1991.

Werts, Jan, *The European Council*, London, John Harper, 2008.

### **Articoli da riviste scientifiche**

Bangemann, Martin, “Le vote majoritaire pour l'Union européenne élargie“, in *Revue du Marché unique européen*, no 1, 1995, pp. 175-180.

Baratta, Roberto, “Le principali novità del Trattato di Lisbona“, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Anno XIII, Fasc. 1, Minalo, Giuffrè, 2008, pp. 21-70.

Carrera, Sergio & Geyer, Florian, “The Reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the common Area of Freedom, Security & Justice“, in *CEPS Policy Brief*, no. 141, Brussels, Centre for European Policy Studies, August 2007.

Golub, Jonathan, “In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community“, in *International Organization*, vol. 53:04, 1999, pp. 733-764.

Heisenberg, Dorothee, “The institution of *Consensus* in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council“, in *European Journal of Political Research*, 2005.

Lambert, J., “The constitutional crisis 1965-66“, in *Journal of Common Market Studies*, no. 5, 1966.

Ludlow Piers, N., *Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy, the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965-1966*, in *Contemporary European History* no. 8 (2), 1999.

Mestre, Christian, “Le Conseil des Ministres“, in *Répertoire de droit communautaire*, Encyclopédie Dalloz, Paris, Dalloz, 1995, pp. 13-17.

Middelard, Luuk van, “Spanning the River - The constitutional Crisis of 1965-1966 as the Genesis of Europe's Political order“, in *European constitutional Law Review*, no. 4, 2008, pp. 98-126.

Monar, Jörg, “Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung“, in *Integration*, vol. 31 , no. 4, 2008, pp. 379-398.

- Ponzano, Paolo, "La prassi del processo decisionale nella Comunità Europea: il ruolo della Commissione", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Anno I, Fasc. 4, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1029-1048.
- Sieberson, Stephen C., "Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon", in *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50:4, 2010, pp. 921-995.
- Teasdale, Anthony, "The life and death of the Luxembourg Compromise", in *Journal of Common Market Studies*, no. 31, 1993.
- Tsebelis, George & Garrett, Geoffrey, "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union", in *International Organization*, vol. 55:2, 2001, pp. 357-390.
- Varsori, Antonio, "La classe politique italienne et le couple franco-allemand", in *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, Avril-Juin 1997 no. 29(2), pp. 243-257.
- Vasey, Martin, "Decision-making in the agriculture Council and the Luxembourg Compromise", in *Common Market Law Review*, no. 25, Kluwer Academic Publishers, 1988, pp. 725-732.

## Stampa

- Ballardin, G.F., "Parigi ha deciso di boicottare il MEC", *Corriere della Sera*. 1 Luglio 1965, p. 16.
- Caizzi, Ivo, "Clima e UE, Berlusconi pronto a mettere il veto", *Corriere della Sera*, 11 Dicembre 2008.
- D'Argenio, Roberto, "Un piano europeo sul clima Sarkozy strappa l'accordo", *La Repubblica*, 13 dicembre 2008, p. 11.
- Foresta Martin, Franco, "Clima, premio «della vergogna» all'Italia", *Corriere della Sera*, 11 Dicembre 2008.
- "Maurice Couve de Murville. Obituary", *The Economist*, 8 Gennaio 2000.

## Appendice

# Appendice I

## Le Compromis de Luxembourg<sup>544</sup>

*Communiqué final de la session extraordinaire du Conseil  
Luxembourg, 29 janvier 1966*

### b) Procédure du vote à la majorité

I. Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du Traité.

II. En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.

III. Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.

IV. Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise, selon la procédure normale, des travaux de la Communauté.

---

<sup>544</sup> *Bulletin de la Communauté économique européenne*, Mars 1966, no. 3, p. 9.

## Appendice II

### The Luxembourg Compromise<sup>545</sup>

*Abstract Final Communiqué of the extraordinary session of the Council  
Luxembourg, 29 January 1966*

#### b) Majority voting procedure

I. Where, in the case of decisions which may be taken by majority vote on a proposal of the Commission, very important interests of one or more partners are at stake, the Members of the Council will endeavour, within a reasonable time, to reach solutions which can be adopted by all the Members of the Council while respecting their mutual interests and those of the Community, in accordance with Article 2 of the Treaty.

II. With regard to the preceding paragraph, the French delegation considers that where very important interests are at stake the discussion must be continued until unanimous agreement is reached.

III. The six delegations note that there is a divergence of views on what should be done in the event of a failure to reach complete agreement.

IV. The six delegations nevertheless consider that this divergence does not prevent the Community's work being resumed in accordance with the normal procedure.

---

<sup>545</sup> *Bulletin of the European Communities*, March 1966, no. 3, p. 9.

## Appendice III

### Dem Luxemburger Kompromiss<sup>546</sup>

*Schlußkommuniqué der außerordentlichen Tagung des Ministerrats  
Luxemburg, 29 Januar 1966*

#### b) Mehrheitsentscheidungen

I. Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefaßt werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rats innerhalb eines angemessenen Zeitraums bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rats unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft gemäß Artikel 2 des Vertrags angenommen werden können.

II. Hinsichtlich des vorstehenden Absatzes ist die französische Delegation der Auffassung, daß bei sehr wichtigen Interessen die Erörterung fortgesetzt werden muß, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist.

III. Die sechs Delegationen stellen fest, daß in der Frage, was geschehen sollte, falls keine vollständige Einigung zustande kommt, weiterhin unterschiedliche Meinungen bestehen.

IV. Die sechs Delegationen sind jedoch der Auffassung, daß diese Meinungsverschiedenheiten nicht verhindern, daß die Arbeit der Gemeinschaft nach dem normalen Verfahren wiederaufgenommen wird.

---

<sup>546</sup> *Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, März 1966, Nr. 3, p. 9.



## Appendice IV

### Il Compromesso di Lussemburgo<sup>547</sup>

*Estratto del Comunicato finale della sessione straordinaria del Consiglio  
Lussemburgo, 29 Gennaio 1966*

#### b) Procedura del voto a maggioranza

I. Nel caso di decisioni che possono essere prese a maggioranza su proposta della Commissione e qualora siano in causa interessi molto importanti di uno o più partners, i membri del Consiglio faranno in modo di pervenire, entro un termine conveniente, a soluzioni che possano essere adottate da tutti i membri del Consiglio nel rispetto dei loro reciproci interessi e di quelli della Comunità, conformemente all'articolo 2 del Trattato.

II. Per quanto riguarda il paragrafo precedente, la delegazione francese ritiene che, qualora si tratti interessi molto importanti, la discussione debba proseguire fino al raggiungimento di un accordo unanime.

III. Le sei seguenti delegazioni costatano che esiste una divergenza su quanto dovrebbe essere fatto qualora non si pervenisse a una conciliazione completa.

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

---

<sup>547</sup> *Bulletin of the European Communities*, March 1966, no. 3, p. 9.

## Appendice V

### Lista delle Delegazioni presenti alle negoziazioni di Lussemburgo<sup>548</sup>

*(Lussemburgo, 17, 18, 28 e 29 Gennaio 1966)*

#### **Belgio**

Sig. Spaak	Vice Primo Ministro e Ministro degli Affari Esteri
Sig. Fayat	Ministro, Sottosegretario di Stato agli Affari Europei
Sig. Van Der Meulen	Ambasciatore, Rappresentante Permanente presso le Comunità Europee
Sig. Davignon	Capo Gabinetto del Sig. Spaak
Sig. Grandry	Capo Gabinetto del Sig. Fayat
Sig. Doumont	Rappresentante Permanente Aggiunto presso le Comunità Europee

#### **Germania**

Sig. Schroeder	Ministro degli Affari Esteri
Sig. Schmuecker	Ministro degli Affari Economici

---

<sup>548</sup> Session extraordinaire du Conseil de la CEE, Luxembourg, 17, 18, 28 et 29.01.1966, Procès verbal, file no. CM2 CEE, CEEA 1966.2, Council of Ministers Archives, Brussels, pp. 2-2 ter.

Sig. Lahr	Segretario di Stato presso il Ministro degli Affari Esteri
Sig. Neef	Segretario di Stato presso il Ministro degli Affari Economici
Sig. Sachs	Ambasciatore, Rappresentante Permanente presso le Comunità Europee
Sig. Estner	Ministerialdirektor presso il Ministro degli Affari Economici
Sig. von Stempel	Vortragender Legationsrat I. Kl., Ministro degli Affari Esteri
Sig. Blomeyer	Consigliere alla Rappresentanza Permanente presso le Comunità Europee

### **Francia**

Sig. Couve de Murville	Ministro degli Affari Esteri
Sig. Wormser	Direttore Generale degli Affari Economici e finanziari presso il Ministero degli Affari Esteri
Sig. Boegner	Ambasciatore, Rappresentante Permanente presso le Comunità Europee
Sig. Lebel	Direttore del Servizio Stampa presso il Ministero degli Affari Esteri
Sig. Brunet	Capo del Servizio della cooperazione economica presso il Ministero degli Affari Esteri
Sig. Consigny	Consigliere tecnico presso il Gabinetto del Ministro degli Affari Esteri

Sig. Ulrich Rappresentante Permanente aggiunto presso le Comunità Europee

Sig. Casimajou Segretario degli Affari Esteri presso la Direzione Generale degli Affari Economici e Finanziari

### **Italia**

Sig. Colombo Ministro del Tesoro

Sig. Zagari Sottosegretario di Stato presso il Ministero degli Affari Esteri

Sig. Venturini Ambasciatore, Rappresentante Permanente presso le Comunità Europee

Sig. Ortona Ambasciatore, Direttore Generale degli Affari Economici presso il Ministero degli Affari Esteri

Sig. Guazzaroni Direttore Generale aggiunto presso il Ministero degli Affari Esteri

Sig. Mosca Rappresentante Permanente aggiunto presso le Comunità Europee

### **Lussemburgo**

Sig. Werner Presidente del Governo, Ministro degli Affari Esteri

Sig. Fischbach Segretario di Stato degli Affari Esteri

Sig. Borschette	Ambasciatore, Rappresentante Permanente presso le Comunità Europee
Sig. Pescatore	Segretario Generale presso il Ministero degli Affari Esteri
Sig. Dhur	Capo della direzione delle relazioni economiche internazionali presso il Ministero degli Affari Esteri
Sig. de Muyser	Capo del servizio “Mercato Comune” presso il Ministero degli Affari Esteri
Sig. Dondelinger	Rappresentante Permanente aggiunto presso le Comunità Europee

#### **Paesi Bassi**

Sig. Luns	Ministro degli Affari Esteri
Sig. de Blok	Segretario di Stato degli Affari Esteri
Sig. Spierenburg	Ambasciatore, Rappresentante Permanente presso le Comunità Europee
Sig. Hartogh	Direttore Generale della Cooperazione europea presso il Ministero degli Affari Esteri
Sig. Rutten	Rappresentante Permanente aggiunto presso le Comunità Europee
Sig. Riphagen	Consigliere giuridico presso il Ministero degli Affari Esteri

## Appendice VI

### Mémoire du gouvernement français<sup>549</sup>

*Luxembourg, 17 et 18 janvier 1966*

1. La coopération du Conseil et de la Commission constitue l'élément moteur de la Communauté. Cette coopération doit se manifester à tous les stades. En conséquence, avant d'adopter définitivement une proposition présentant une importance particulière pour l'ensemble des États, la Commission doit consulter les gouvernements à un niveau approprié. Cette consultation ne porte pas atteinte au pouvoir d'initiative et de préparation que la Commission tient du Traité ; elle oblige seulement cette institution à en user à bon escient.

2. Il doit être posé en règle qu'en aucun cas, la Commission ne doit dévoiler la teneur de ses propositions à l'Assemblée ou à l'opinion publique avant que le Conseil en ait été saisi officiellement. A fortiori, la Commission n'a pas à prendre l'initiative de publier ses propositions au Journal officiel des Communautés.

3. a) La Commission propose souvent au Conseil des décisions qui, au lieu de traiter le fond des problèmes posés, se bornent à lui donner des pouvoirs pour agir ultérieurement, mais sans préciser les mesures que la Commission prendrait dans le cas où ces pouvoirs lui seraient donnés (proposition de 1963, relative à la défense commerciale ; certaines propositions de politique commerciale).

b) Dans certains cas, la Commission peut recevoir du Conseil les compétences requises pour assurer l'exécution des règles que celui-ci établit. Ce transfert de compétence ne saurait impliquer que les tâches confiées à la Commission doivent échapper au Conseil. Sans doute, dans

---

<sup>549</sup> ACS, Fondo Moro, busta 11-12, *Mémoire du gouvernement français*, Luxembourg, 17 et 18 janvier 1966.

certaines secteurs comme celui de l'agriculture, le Conseil peut intervenir au niveau de l'exécution par sa représentation au sein des comités de gestion. Il faut pourtant noter que, loin de se satisfaire de ce système, la Commission cherche à substituer aux comités de gestion de simples comités consultatifs ne lui imposant pas de contrainte (cas du règlement n° 19/65 relatif aux ententes ; proposition de la Commission de 1965 relative aux transports).

c) Il importe que les pouvoirs d'exécution ainsi confiés à la Commission soient exactement définis et ne laissent pas place à des appréciations discrétionnaires ou à une responsabilité propre, faute de quoi ne serait pas respecté l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté, garantie fondamentale accordée par le Traité.

4. Le Traité dispose que « la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. » Force est de reconnaître que, dans la pratique, la Commission propose très souvent des directives qui contiennent dans le détail la description des règles applicables ; la seule liberté laissée alors aux Etats est de choisir la forme nationale dont son contenu sera revêtu, ainsi que de prendre les diverses mesures nationales de mise en œuvre qui s'imposent.

Il est évident qu'une telle pratique constitue de la part de la Commission une tentative de faire glisser la matière dont de telles directives sont l'objet, de la compétence nationale à la compétence communautaire.

Il convient donc que de tels errements soient abandonnés.

5. En 1959, le Conseil a arrêté les règles devant régir, à titre provisoire, la reconnaissance des missions diplomatiques accréditées auprès de la Communauté. Ces règles aboutissent à un partage de prérogatives entre le Conseil et la Commission. En particulier, les lettres de créance sont présentées au président de la Commission qui a institué à cet effet un cérémonial calqué sur celui en usage dans les Etats, alors que le traité de Rome prévoit que, seul, le Conseil peut engager la Communauté à l'égard des pays tiers.

Il faut donc mettre un terme aux errements actuels et rétablir le Conseil dans l'intégralité de ses prérogatives.

6. Par voie de conséquence, les démarches des représentants étrangers faites auprès de la Commission doivent être portées, dans les délais les plus brefs, à la connaissance du Conseil ou du représentant de l'Etat qui assure la présidence.

7. Le Traité règle de manière nuancée, selon les organisations concernées, la procédure suivant laquelle la Communauté entretient des relations avec les autres organisations internationales.

Cette situation paraît avoir été perdue de vue par la Commission, qui semble croire qu'elle dispose dans ce domaine d'un véritable pouvoir discrétionnaire.

Il convient que le Conseil apprécie, cas par cas, en fonction des seuls intérêts de la Communauté, la forme et la nature des liaisons à établir.

8. Les membres de la Commission doivent être tenus d'observer dans leurs déclarations publiques une neutralité décente à l'égard de la politique suivie par les gouvernements de tous les Etats membres.

9. La politique d'information ne doit pas être conçue et mise en œuvre par la Commission seule, mais conjointement par le Conseil et par la Commission. Le Conseil doit exercer un contrôle effectif et pas seulement d'ordre budgétaire sur les activités du service d'information des Communautés.

10. Les modalités du contrôle de l'engagement, de l'ordonnancement et de l'exécution des dépenses des Communautés devraient être révisées en vue de donner à ce contrôle une efficacité que, notoirement, il n'a pas actuellement.