

Should I Stay or Should I Go?

Il referendum del 1975 nel Regno Unito.
Londra e Bruxelles tra diplomazia e propaganda

L'avvicinamento del Regno Unito alle Comunità europee è stato lungo e graduale. Si è passati da un iniziale rifiuto alla consapevolezza di aver commesso un errore di valutazione a non partecipare e, infine, alla richiesta di adesione. Quando si pensa a questo percorso, tuttavia, raramente ci si sofferma sulle motivazioni che ne hanno comportato lunghezza e problemi. Il Regno Unito infatti, per ragioni di politica interna e internazionale, subito dopo l'adesione avrà un ripensamento rispetto alla collocazione del paese nel progetto comunitario. I problemi sottesi sono, in definitiva, quelli che avevano causato un processo di ammissione così lungo e che, non risolti, sono poi riaffiorati, portando Londra a chiedere di rivedere i termini di accesso proprio per quei punti controversi che si stagliano ancora prepotentemente sulla scena: il bilancio, i rapporti con il Commonwealth e la Politica Agricola Comune. Le diatribe di politica interna contribuiscono a deteriorare il quadro politico e conducono a un referendum sulla permanenza o meno nella Cee. Una consultazione che andrà spiegata ai cittadini e ai partner europei e internazionali. I negoziati si concludono, i britannici votano per rimanere nella Comunità, ma i problemi di fondo vengono risolti solo in parte. E il referendum non mette la parola fine all'indecisione britannica sul suo posto in Europa.

Christian Rossi è professore associato di Storia delle Relazioni Internazionali presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Cagliari, dove insegna Storia dell'integrazione europea e European Integration. I suoi interessi di ricerca variano dalla politica estera britannica nel mediterraneo alla storia dell'Unione Europea. Tra le sue pubblicazioni: *Il frutto avvelenato. Il Regno Unito e la propaganda dell'Asse in Palestina durante la seconda guerra mondiale (1940-1943)*, Aipsa, Cagliari, 2012; G. Borzoni, B. Onnis, C. Rossi (a cura di), *Momenti di Storia internazionale del Novecento. Diplomazia geopolitica, Soft power, Cooperazione*, FrancoAngeli, Milano, 2021.

 **FrancoAngeli**
La passione per le conoscenze

€ 25,00 (U)

ISBN 978-88-351-2060-5



9 788835 120605

1136.118

C. Rossi

SHOULD I STAY OR SHOULD I GO?

Christian Rossi

Should I Stay or Should I Go?

Il referendum del 1975 nel Regno Unito.
Londra e Bruxelles tra diplomazia
e propaganda

STUDI



Politica



FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Christian Rossi

Should I Stay or Should I Go?

Il referendum del 1975 nel Regno Unito.
Londra e Bruxelles tra diplomazia
e propaganda

 **FrancoAngeli**

Il volume è frutto della ricerca svolta nell'ambito del progetto "L'impatto delle fake news sulla propaganda e sulla diplomazia degli Stati nei contesti europeo, americano e asiatico" attuata presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Cagliari e finanziata con i fondi a valere del progetto FSC 2014-2020-Patto per lo Sviluppo della Regione Sardegna CUP: F76C18001140002.



Università degli Studi di Cagliari
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

FSC

Fondo per lo Sviluppo
e la Coesione



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

Ristampa									Anno										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota o in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese

In memoria di mia madre Nives e di zia Pina

Indice

Introduzione	pag. 9
1. Da padrini a paladini dell'Europa	» 15
1. L'avvicinamento del Regno Unito alla Cee e la nascita dell'idea di un referendum	» 15
2. La crisi politica del 1974, il cambio di governo e l'apertura dei negoziati	» 31
3. Le discussioni preliminari con i partner europei	» 41
2. Un repentino ripensamento	» 55
1. Le elezioni e il discorso della Corona di ottobre 1974	» 55
2. Le consultazioni con la Cee	» 59
3. Il Commonwealth e lo scenario internazionale	» 68
3. Una delicata gestione: la Cee divide la politica britannica	» 75
1. Il Libro Bianco sul referendum, le discussioni parlamentari e la propaganda elettorale	» 75
2. La fine dei negoziati con la Cee e la convocazione del referendum	» 96
3. La politica del Governo sull'informazione	» 108

4. Fuori dal guado?	pag. 117
1. L'eventuale vittoria del "leave": i piani per l'uscita	» 117
2. La vittoria dei "marketeers"	» 125
4. Le reazioni internazionali	» 148
Conclusioni	» 161
Bibliografia	» 165
Indice dei nomi	» 175

Introduzione

Should I Stay or Should I go? Questo famosissimo brano della band inglese The Clash, trasposto nelle vicende politico-diplomatiche britanniche, esprime in modo semplice e conciso lo stato d'animo e il rapporto conflittuale che il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ha avuto con le istituzioni europee negli ultimi sessant'anni. Una relazione che nel corso degli anni, ma a ben guardare molto prima del secondo conflitto mondiale, si è trasformata ed è cambiata insieme allo status del Regno Unito, che da grande potenza imperiale è diventato una media potenza regionale. Così si è passati da un'intesa decisa e ferma a una indecisa e a tratti sclerotica, per lo meno dal punto di vista britannico. Leggendo, infatti, i documenti e i resoconti diplomatici ci si rende conto che alcuni dei Sei della Cee avevano le idee ben chiare fin da subito su quale strada i rapporti avrebbero percorso. Come poi è successo.

L'avvicinamento del Regno Unito al progetto europeo è stato lento e graduale, passando da un iniziale rifiuto, alla consapevolezza di aver fatto un errore di valutazione a non aderire, fino alla richiesta di adesione. Si è trattato di un percorso a ostacoli, irto di difficoltà, pieno di trappole diplomatiche, poste da chi giudicava quella britannica una mossa avventata, ai limiti del controproducente, per Londra e per i Sei di Bruxelles. Un cammino che, però, grazie alla pervicacia dei primi ministri britannici succedutisi a Downing Street dal 1961 in poi, aiutati da alcuni dei Sei, Italia e paesi del Benelux in primis, ha portato all'agognata affiliazione nel 1972. Quando si pensa al processo di adesione del Regno Unito, però, raramente ci si sofferma sulle motivazioni che hanno comportato la lunghezza di questo procedimento. Un'estensione temporale dovuta all'opposizione immotivata del presidente francese Charles de Gaulle, al quale nella vulgata comune si addossano tutte le colpe? Oppure, a solide motivazioni politiche? Il presidente francese, è vero, si fece portavoce di queste motivazioni, ma è altrettanto vero che altri paesi le dividevano, in particolar modo la

Germania Ovest, la quale, tuttavia, non era in una posizione facile, a poco meno di vent'anni dalla fine della guerra.

Com'è noto, e questo è il nocciolo di questo lavoro, il Governo di Sua Maestà Britannica avrà, subito dopo l'adesione, un periodo di forte ripensamento sulla collocazione del paese nel progetto comunitario. Un ripensamento che soltanto in parte è dovuto a motivazioni di politica interna, perché esaminando bene i documenti elettorali del Partito Laburista, si tratta di moventi di politica internazionale. Il caso della riconsiderazione britannica alla partecipazione comunitaria del 1974 è il classico caso in cui la polemica interna a una parte politica si riverbera sugli interessi internazionali dello Stato. Il Partito Laburista, lacerato da una lotta di successione, spaccato al suo interno in alcune correnti politiche molto forti, fa emergere le sue contraddizioni e arriva al *redde rationem* utilizzando come punto di unificazione la contestazione, e forse l'amplificazione, di alcuni problemi sorti nel rapporto con la Comunità Economica Europea.

I dilemmi che il Partito Laburista individua, questo è importante sottolinearlo, non sono altro che i punti sui quali il presidente francese de Gaulle aveva sollevato numerosi interrogativi negli anni in cui aveva deciso di porre il veto all'ingresso di un paese comunque amico e alleato della Francia. Non si era trattato quindi di una semplice ripicca politica, ma, con il senno di poi, di avvertimenti fondati. Avvertimenti condivisi a suo tempo con la Germania Federale e con gli Stati Uniti, che pure avevano insistito perché si trovasse un punto compromissorio. L'accordo, com'è noto, fu trovato nel 1969, dopo le dimissioni del presidente de Gaulle e l'avvento di Georges Pompidou, ma sempre di compromesso si è trattato, e un compromesso raramente cancella i motivi di fondo.

Comunque sia il Regno Unito, forse spinto dai continui dinieghi opposti dalla Francia, ha assunto una posizione di forte interesse nei riguardi dell'Europa dei Sei, e con protervia ha costruito la strada per l'adesione, lanciata da un premier conservatore, Harold Macmillan, proseguita dal successore Alec Douglas-Home, e cavalcata anche dal laburista Harold Wilson, fino a giungere al traguardo agognato con un altro premier conservatore, Edward Heath. Il periodo di una Londra auspice di una costruzione europea unitaria dura però pochi anni, lacerata dalle lotte intestine al Partito Laburista, ormai dubbioso esecutore di un progetto in cui apparentemente non crede più, per lo meno nella sua unitarietà di partito delle masse. Ci si domanda se sia questo il fattore scatenante che ha portato al repentino ripensamento sull'adesione. Così facendo, tra la Comunità Economica Europea e il Regno Unito si creò un *vulnus*, e i problemi che i francesi, e in parte i tedeschi, avevano messo sotto osservazione all'atto dell'adesione riaffiorarono con prepotenza. Quelle incognite di cui anche Londra aveva contezza, ma che per volontà di compromesso ha fatto finta

di non vedere. Bastava poco a far riemergere la brace che covava sotto la cenere e il vento che la fece affiorare fu alimentato da una diatriba di partito. Il manifesto elettorale del Partito Laburista li indicherà con chiarezza quando porterà all'attenzione degli elettori la volontà di ripensamento dei rapporti tra Regno Unito e Comunità Europea. Quei problemi, a suo tempo indicati da Charles de Gaulle come dirimenti per una serena convivenza, tornano prepotentemente in scena. Si tratta della Politica Agricola Comune, del bilancio comunitario, dell'impatto sulla bilancia dei pagamenti e sulle strutture finanziarie sia britanniche sia europee, e dei rapporti con il Commonwealth e i paesi in via di sviluppo. Questioni note, appunto, sottovalutate qualche anno prima, ma che ora andavano affrontate in modo serio e deciso.

La politica internazionale diventa materia di politica interna e il Governo in carica, quello che esce con una vittoria mutilata dalle elezioni politiche generali del febbraio 1974, deve convincere gli elettori e un'incredula Comunità Europea, che è vitale per il Regno Unito rinegoziare i termini e rimuovere gli ostacoli sui quali la trattativa si era arenata per lunghi anni. I temi europei nel Regno Unito tornano a essere oggetto di dibattiti parlamentari molto accesi, lotta politica, propaganda e regolamentazione dell'accesso all'informazione. Negli anni 1974-1975 i lavori comunitari, già provati dalla crisi monetaria ed energetica, si paralizzano. Proprio in quegli anni i Laburisti muovono un'azione populista ante litteram come la convocazione di un referendum popolare nazionale con il quale si chiede agli elettori se il Regno debba rimanere dentro la Comunità Economica Europea oppure debba abbandonarla¹.

I rapporti tra il Regno Unito e la Cee, dall'avvicinamento al referendum sono stati descritti e studiati in molte opere, soprattutto britanniche, le quali si sono soffermate sul rapporto diretto tra la diplomazia europea e quella britannica². Stephen Wall e Con O'Neill, funzionari del servizio diplomatico di Sua

¹ Sulla genesi dell'euroscetticismo, cfr.: M. Gilbert, D. Pasquinucci (a cura di), *Euroscpticisms. The Historical Roots of a Political Challenge*, Brill, Leiden-Boston, 2020.

² D. Baker, D. Seawright (a cura di), *Britain for and against Europe. British Politics and the Question of European Integration*, Clarendon, Oxford, 1998; E. Baker, *Britain in a divided Europe, 1945-1970*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1971; G. Bentivoglio, *La relazione necessaria. La Gran Bretagna del governo Heath e gli Stati Uniti (1970-1974)*, FrancoAngeli, Milano, 2011; S. Cruciani, *L'integrazione europea tra crisi e rilanci (1947-2917)*, Sette Città, Viterbo, 2019; S. George, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1998; S. George, *Britain and the European Integration since 1945*, Blackwell, Cambridge, 1991; D. Gowland, A. Turner, *Reluctant Europeans. Britain and European Integration, 1945-1988*, Addison Wesley Longman, New York, 1999; A. Jones, *Britain and the European Union*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2007; L. Nuti, *Italy, the British application to the Eec, and the January debacle*, in R. Griffiths, S. Ward (a cura di), *The First Attempt to Enlarge the European Community, 1961-1963*, The Lothian Foundation, London, 1995; M. Pine, *Harold Wilson and Europe. Pursuing Britain's Membership of the European Community*, I.B. Tauris, London-New York, 2012; E. Royston Pike, *Britain's Prime Ministers*,

Maestà, hanno lasciato minuziosi resoconti di quanto hanno vissuto in prima persona, il primo sui rapporti intercorrenti tra Regno Unito e Istituzioni Europee³, il secondo sul negoziato di adesione⁴. Altri hanno descritto, a ridosso degli avvenimenti, l'andamento della politica interna e lo svolgimento della consultazione referendaria⁵. Questo lavoro si propone di riprendere una parte rimasta in ombra negli studi citati, analizzando il filo conduttore di quella che è diventata una relazione incompiuta a causa di quei problemi individuati dal generale de Gaulle, e come si vedrà, rimasti sul tappeto anche in seguito ai negoziati e al referendum, già ben individuati dai partner europei, con i quali si è riproposto il cliché degli anni precedenti all'adesione. Essendo una questione nata da un fatto di politica interna la campagna diplomatica sorta attorno al referendum è stata gestita principalmente da Downing Street, che ha utilizzato i dipartimenti ministeriali come supporto, in particolare il Foreign and Commonwealth Office, i cui funzionari hanno fatto da ponte con l'Ufficio del primo ministro, le capitali dei Sei paesi membri e le istituzioni comunitarie. La ricerca è stata possibile grazie alla documentazione raccolta presso i National Archives di Kew Gardens, Londra, dove sono stati consultati i documenti dell'Ufficio del primo ministro e dei dipartimenti ministeriali interessati⁶. La base documentaria, fedele guida per comprendere il processo decisionale sotteso a molte delle decisioni prese dal Governo britannico, e che fa luce su molte di esse, anche in visione

Odhams, London, 1968; I. Poggiolini, *L'Italia e l'Europa negli anni Settanta: una o più prospettive britanniche?*, in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano, 2009; I. Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla Cee (1972-1973)*, Unicopli, Milano, 2004; C. Rossi, *La politica mineraria britannica fuori dall'Impero. Il caso della Sardegna ai primi del Novecento*, in F. Congiu, C. Rossi (a cura di), *Politiche di potenza e impresa privata. Dinamiche di espansione del Regno Unito in Asia, Africa e Mediterraneo*, Aracne, Roma, 2020; N. P. Ludlow, *Roy Jenkins and the importance of top-level politics*, in K. Dyson, I. Maes (a cura di), *Architects of the Euro. Intellectuals in the Making of European Monetary Union*. Oxford University Press, Oxford, 2016; N.P. Ludlow, *Dealing with Britain. The Six and the first UK application to the Eec*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; L. Valent, *L'Europa non è Europa senza Londra. Il Regno Unito tra Cee e mondo (1964-1967)*, Unicopli, Milano, 2008.

³ S. Wall, *The Official History of Britain and the European Community*, vol. II: *From Rejection to Referendum, 1963-1975*, Routledge, London-New York, 2013.

⁴ D. Hannay (a cura di), *Britain's Entry into the European Community. Report of the Negotiations of 1970-1972 by Sir Con O'Neill*, Frank Cass, London, 2000.

⁵ D. Butler, U. Kitzinger, *The 1975 Referendum*, Macmillan, London, 1976.

⁶ *The National Archives*, Kew Gardens, Londra (d'ora in poi: Tna); le serie consultate comprendono i fondi: Fco 30, *Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: European Economic Organisations Department and successor* (d'ora in poi: Fco 30); Cab 129, *Records of the Cabinet Office, Cabinet Memoranda – CP and C Series* (d'ora in poi: Cab 129); Prem 16, *Prime Minister's Office Correspondence and Papers, 1974-1979* (d'ora in poi: Prem 16); FV 61, *Department of Trade and Industry and Department of Trade: Europe, Industry and Technology* (d'ora in poi: FV 61); T 355, *Treasury: Overseas Finance Group: Finance (European Coordination) Division (2EC series) and Finance (European Monetary) Division* (d'ora in poi: T 355).

prospettica con quanto è accaduto poi nel più recente referendum del 2016, è stata integrata dai resoconti parlamentari Hansard⁷, dalle altre pubblicazioni ufficiali⁸, e dalla documentazione ufficiale delle istituzioni europee⁹.

La storia diplomatica del periodo precedente e contemporaneo al referendum è stata in parte ricostruita grazie anche alla profusione di opere monografiche, sia in italiano sia in inglese, che hanno studiato aspetti collaterali e collegati ai temi oggetto delle rinegoziazioni richieste dal Regno Unito alla Cee¹⁰. Sono stati di grande utilità tutti gli scritti di memorialistica lasciati da coloro che a vario titolo hanno ricoperto una carica pubblica, così come le opere biografiche¹¹. Non meno importante rispetto al ruolo francese, comunque

⁷ *Hansard*, The Official Report of Parliamentary Debates (House of Commons, d'ora in poi: HC; House of Lords, d'ora in poi: HL): 1966, 1967, 1970, 1971, 1972, 1974, 1975, api.parliament.uk/historic-hansard/index.html.

⁸ HM Government, *Britain's New Deal in Europe*, HmsO, London, 1975; V. Miller, *The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum*, HC, Briefing Paper, n. 7253, 13 July 2015; *Referendum on United Kingdom Membership of the European Community*, Presented to Parliament by the Lord President of the Council by Command of Her Majesty, February 1975, Londra, HmsO, Cmnd 5925.

⁹ *Bulletin of the European Communities*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities; *Introduction to the Fonds of the Central Archives relating to the First Enlargement of the European Economic Community, 1961-1973*, www.consilium.europa.eu/media/29665/archives-enlargement-1.pdf.

¹⁰ A. Duce, *Storia della politica internazionale (1957-2017). Dalle conquiste spaziali al centenario della rivoluzione d'ottobre*, Studium, Roma, 2019; T. Geiger, D. Kennedy, (a cura di), *Regional Trade Blocs, Multilateralism and the Gatt. Complementary Paths to Free Trade?*, Pinter, Londra, 1996; M.E. Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il Vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Edizioni Polistampa, Firenze, 2004; M.E. Guasconi, *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico e la fine della guerra fredda*, Mondadori Università, Milano, 2020; G. Laschi, *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, Peter Lang, Berna, 1999; P. Low, *Trading Free. The Gatt and US Trade Policy*, The Twentieth Century Fund Press, New York, 1993; G. Migani, A. Varsori (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World, 1969-1977*, Manchester University Press, Manchester-New York, 2014; C. Rossi, *La Freedom Doctrine di John F. Kennedy. Cooperazione allo sviluppo e disarmo nell'Europa Mediterranea (1961-1963)*, FrancoAngeli, Milano, 2006; U. Morelli, *La politica di sicurezza e di difesa dell'Unione europea*, in G. Finizio, U. Morelli (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma, 2015; A. Varsori, *Alle origini del presente. L'Europa occidentale e la crisi degli anni Settanta*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

¹¹ T. Benn, *Arguments for Democracy*, a cura di Chris Mullin, Jonathan Cape, London, 1981; T. Benn, *Out of the Wilderness. Diaries 1963-1967*, Arrow Books, London, 1988; T. Benn, *Office Without Power. Diaries 1968-1972*, Arrow Books, London, 1989; P. Corthorn, *Enoch Powell. Politics and Ideas in Modern Britain*, Oxford University Press, Oxford, 2019; M. Couve de Murville, *Une politique étrangère, 1958-1969*, Plon, Evreux, 1971; E. Heath, *The Course of my life: my autobiography*, Bloomsbury, London, 2011; A. Horne, *Macmillan. The Official Biography*, Macmillan, Oxford, 2008; H. Kissinger, *Years of Renewal*, Simon and Schuster, New York-Londra, 2000; B. Pimlott, *Harold Wilson*, William Collins, London, 2016; H. Macmillan, *At the End of the Day, 1961-1963*, Harper and Row Publishers, New York-London, 1973; M. Thatcher, *Gli anni di Downing Street*, Sperling & Kupfer, Milano, 1993; M. Thatcher, *The Path*

rilevabile sia nei resoconti britannici, ma per i periodi precedenti l'adesione anche sulla documentazione edita a Parigi¹², è stata la posizione di un paese come gli Stati Uniti, i quali avevano da sempre caldeggiato la partecipazione britannica alla Comunità Europea. I documenti editi a Washington¹³ mostrano come, nonostante i francesi temessero una presa di posizione dura nei confronti di un'Europa concorrente, gli Stati Uniti auspicassero, invece, che l'avventura britannica nella Cee continuasse, anche a scapito della "Special Relationship". Sulla posizione diplomatica francese, in merito alle rinegoziazioni, sarebbe opportuno uno studio apposito presso gli Archivi Nazionali di Francia, così come per la posizione italiana, poco conosciuta, ma sicuramente di mediazione, visto il timore di Roma che l'abbandono britannico potesse spostare il baricentro dei rapporti all'interno della Cee nuovamente a favore di Parigi e Bonn.

Al termine di questo lavoro è mio desiderio ringraziare quanti mi hanno in vario modo aiutato. Oltre al personale degli archivi e delle biblioteche ove ho svolto la ricerca, sia in Italia, sia nel Regno Unito, ringrazio innanzitutto Simona Marteddu, Michela Murgia, Marcella Dalu, Enrica Di Martino e Anna Deidda della Biblioteca del Distretto di Scienze Sociali, economiche e giuridiche – Sezione Scienze Politiche – dell'Università di Cagliari, che hanno sempre ottemperato a ogni richiesta di materiale bibliotecario sia interno sia esterno. Allo stesso modo desidero ringraziare il direttore del Dipartimento, l'amico e collega Prof. Mariano Porcu e il personale tutto del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali per l'aiuto in tutte le questioni riguardanti i finanziamenti alla ricerca. Ringrazio inoltre i colleghi e amici Barbara Onnis e Alessio Zuddas per aver letto la bozza iniziale del lavoro, e Barbara Barbieri per il suggerimento del titolo. Un grazie va agli amici Nicola, Mauro, Carlo, Francesca e Giulia che in questo tempo di pandemia sono stati una distrazione da un lavoro diventato senza orari. Profonda gratitudine, infine, va alla professoressa Liliana Saiu, che mi ha sempre guidato con i suoi consigli e con la sua esperienza, e alla professoressa Bianca Maria Carcangiu che con tenacia mi ha spronato, sostenuto e aiutato con molti consigli in quest'anno difficile sotto tanti punti di vista. Ringrazio, infine, la mia famiglia, e mio padre, in particolare, che si è dimostrato una roccia indistruttibile in un 2020 pieno di difficoltà.

to Power, Harper Press, London, 2011; D. R. Thorpe, *Alec Douglas-Home*, Politicos Publishing, London, 2007; P. Ziegler, *Edward Heath. The Authorised Biography*, Harper Press, London, 2010.

¹² Ministère des Affaires Etrangères, *Documents Diplomatiques Français* (d'ora in poi: Ddf), Peter Lang, Bruxelles, 1967, tome I (2008), tome II (2008).

¹³ Department of State, *Foreign Relations of the United States* (d'ora in poi: Frus), United States Government Printing Office, Washington DC, 1964-1968, vol. XII, *Western Europe* (2001); 1969-1976, vol. E-15, parte 2, *Documents on Western Europe, 1973-1976* (2014).

1. Da padrini a paladini dell'Europa

1. L'avvicinamento del Regno Unito alla Cee e la nascita dell'idea di un referendum

I rapporti tra il Regno Unito e le Comunità Europee sono stati sempre improntati a un binomio di forte collaborazione, ma con momenti di profonda crisi. Dopo i ripetuti inviti da parte degli Stati fondatori, sia all'inizio degli anni Cinquanta, con la proposta per il Piano Schuman, che portò alla creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, sia nel 1957, quando i Sei decisero di creare altre due comunità, una dedicata al mercato comune e l'altra al settore energetico, la Comunità Economica Europea e l'Euratom, Londra si era decisa ad avviare una discussione su un possibile ingresso all'inizio del 1961. In quell'occasione il primo ministro, Harold Macmillan, aveva confessato al collega australiano Robert Menzies che il Governo aveva probabilmente preso una decisione troppo frettolosa sulla non partecipazione al progetto comune europeo, decisione influenzata dal convincimento che la Cee sarebbe stata un fallimento o che in alternativa sarebbe stato possibile fare un accordo di associazione abbastanza soddisfacente senza bisogno di accedere con onori e oneri¹. Nelle more della decisione finale dei paesi membri della Comunità una serie di paesi capeggiati da Italia, Belgio e Paesi Bassi si erano detti favorevoli all'ingresso del Regno Unito, e in questo erano stati sostenuti anche dagli Stati Uniti, i quali con il nuovo presidente John F. Kennedy avevano auspicato un avvicinamento e un ingresso britannico nel progetto comunitario. L'Amministrazione Kennedy, in particolare, aveva chiarito ai partner europei di vedere

¹ H. Macmillan, *op. cit.*, p. 15. Su quanto l'accordo di associazione poco convenisse al Regno Unito fu fatto uno studio nel 1969 al tempo dell'adesione, ripreso poi nelle more della definizione della questione referendaria dal Governo Wilson, le cui conclusioni indicavano che a Londra convenisse, fatte tutte le somme, essere membro della Cee piuttosto che semplice associato, cfr. Sinclair a Butler, lettera del 23 luglio 1974, Tna, Fco 30/2421.

con molto favore il Mercato Comune, un apparato che aveva altissimi costi in termini economici per Washington ma aveva l'innegabile pregio di favorire il rafforzamento del blocco occidentale in funzione antisovietica. Il Regno Unito in un tale contesto era decisamente strategico, anche a costo di mettere da parte il "Gran Design", cavallo di battaglia elettorale del giovane presidente democratico². Il tema centrale delle discussioni all'interno del Governo britannico girò fondamentalmente attorno al Commonwealth, ai cui paesi Londra avrebbe voluto garantire un mercato maggiore e anche per tale motivo, dopo diverse votazioni alla Camera dei Comuni e molte discussioni nell'esecutivo, fu deciso di avviare l'iter per richiedere l'adesione alla Cee. Nonostante vi fossero ancora molti dubbi proprio tra i paesi del Commonwealth, e all'interno del Gabinetto britannico, con un partito sostanzialmente diviso in due, con Rab Butler a capo di coloro i quali avrebbero preferito soprassedere per il momento, in quanto vedevano problemi troppo grandi da superare nei riguardi del sistema agricolo comunitario e del Commonwealth³. Dubbi che non serpeggiavano soltanto oltremarina, ma anche tra coloro i quali avrebbero dovuto accogliere Londra tra le loro file, come la Francia. Malgrado questi presupposti, la pratica fu portata avanti e soltanto dopo mesi di incertezza, a gennaio 1963 il presidente francese Charles de Gaulle prese la decisione di mettere il veto all'ingresso del Regno Unito nella Comunità Economica Europea. Nel 1964, il paese si avviò verso le elezioni politiche generali svoltesi nel mese di ottobre, le quali videro una vittoria per pochi seggi del Partito Laburista contro il Partito Conservatore, orfano di Macmillan, il quale si era dimesso per motivi di salute, e guidato da Alexander Douglas-Home⁴. La scarsa maggioranza parlamentare, ma anche la

² C. Rossi, *La Freedom Doctrine di John F. Kennedy*, cit., pp. 31-37.

³ A. Home, *op.cit.*, pp. 257-259.

⁴ Le elezioni politiche generali del 1964, vinte di misura dal Partito Laburista, si erano svolte all'insegna della novità nella leadership dei due maggiori partiti. Sia i Conservatori, sia i Laburisti, difatti, avevano recentemente eletto due nuovi capi, Alexander Douglas-Home per i primi, e Harold Wilson nel caso dei secondi. La nomina dei due esponenti politici era stata in entrambi i casi alquanto inaspettata e frutto di una serie di avvenimenti singolari. Alexander Douglas-Home nel 1951 era succeduto al padre come Conte di Home ed era entrato a far parte della Camera dei Lord. Dato che era ormai pratica consolidata nel Regno Unito che un primo ministro non potesse essere un'esponente della Camera Alta, quando Macmillan forzò la mano del partito indicando alla Regina il suo favore per Douglas-Home, questi decise di rinunciare al suo titolo, invocando una legge da poco approvata dal Parlamento che consentiva di rinunciare ai titoli nobiliari ereditari. Sull'intera vicenda, che portò alla designazione di Douglas-Home, è stato scritto molto, perché si è trattato uno di quei casi di scuola in cui è stato fatto un uso sul filo del rasoio della Prerogativa Reale, uno di quei poteri di riserva che consentono al sovrano britannico di nominare il capo del Governo. La Regina ebbe diversi scambi epistolari con Macmillan e si recò al capezzale del primo ministro in carica per ricevere un "consiglio" su quale decisione prendere. La mossa dovette essere considerata ai limiti delle procedure costituzionali sia dalla Regina sia dal primo ministro uscente se è vero che quest'ultimo mise per iscritto delle istruzioni contenenti le motivazioni riguardanti la scelta del successore che sarebbero state depositate negli Archivi

cocente delusione provata in seguito al veto francese non consentirono al nuovo primo ministro Harold Wilson di affrontare nuovamente il tema dell'adesione alla Cee. La legislatura, d'altronde non era destinata a durare molto vista la poca manovrabilità concessa dagli elettori alla Camera dei Comuni e fu soltanto dopo aver preso la decisione di chiedere alla Regina Elisabetta II le elezioni anticipate che Wilson si decise a ritentare la carta europea⁵. Le nuove elezioni, tenutesi nel mese di marzo del 1966 diedero questa volta un risultato ben diverso e una maggioranza schiacciante al Partito Laburista⁶. L'idea di ripresentare la domanda di adesione fu addirittura annunciata dalla Regina alla Camera dei Lord nel tradizionale discorso della Corona all'inaugurazione della nuova legislatura il 21 aprile 1966, con una formula criptica che lasciava incertezza sui tempi, e faceva capire che la decisione non sarebbe chiaramente dipesa soltanto da Downing Street, ma soprattutto Oltremania. La sovrana disse infatti:

Il Mio Governo continuerà a promuovere l'unità economica dell'Europa e a rafforzare i legami tra la *European Free Trade Association* (Efta) e la Comunità Economica Europea. Il Governo è pronto a entrare nella Comunità Economica Europea atteso che gli interessi essenziali britannici e del Commonwealth siano salvaguardati. I ministri lavoreranno per la riduzione delle tariffe in accordo con il *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt) e per l'espansione del commercio del Commonwealth⁷.

Reali nel Castello di Windsor. Un modo per assumersi la responsabilità politica evitando così che la Sovrana potesse essere accusata di interferire politicamente. In merito a questa vicenda, cfr.: D. R. Thorpe, *op. cit.*, pp. 300-301; E. Royston Pike, *Britain's Prime Ministers*, Odhams, London, 1968, pp. 462-463; A. Horne, *op. cit.*, pp. 550-567; H. Macmillan, *op. cit.*, pp. 514-515. Nel caso del Partito Laburista il leader in carica era Hugh Gaitskell, fortemente contrario all'ingresso britannico nella Cee, il quale morì improvvisamente il 18 gennaio 1963 spianando l'elezione al giovane Harold Wilson che, appoggiato dalla sinistra del partito, sconfisse George Brown e James Callaghan. In merito a questa vicenda, cfr.: T. Heppell, *The Labour Party Leadership Election of 1963: Explaining the Unexpected Election of Harold Wilson*, in «Contemporary British History», 2010 (a. 24), n. 2, pp. 151-171.

⁵ Sulla politica europea di Wilson, cfr.: M. Pine, *op. cit.*

⁶ L'ascesa di Douglas-Home coincide con un periodo di forte instabilità, sia per la debolezza politica del nuovo primo ministro, sia per lo scandalo che coinvolse il ministro della Guerra del Governo Macmillan, John Profumo, che indebolì molto la reputazione del partito Conservatore. Quando la legislatura giunse alla scadenza naturale, nel 1964, il partito Laburista, pur uscendo da un periodo travagliato in seguito alla recente nomina di un nuovo leader, vinse la competizione elettorale con una maggioranza assoluta di appena quattro seggi, pochi per governare, ma soprattutto pochi per avere un'agibilità parlamentare alla Camera dei Comuni che potesse dare sicurezza ai provvedimenti dell'Esecutivo. Harold Wilson si ritrovò quindi primo ministro e decise di affrontare le sfide che il suo partito aveva indicato nel Manifesto elettorale, ma si rese immediatamente conto di non essere in grado di governare in acque tranquille con una maggioranza così risicata. Per questo motivo decise, a meno di due anni dalle elezioni, di chiedere alla Regina lo scioglimento anticipato del Parlamento e nuove elezioni politiche generali nel 1966, elezioni che diedero questa volta l'esito sperato dando al suo partito una maggioranza parlamentare stabile. Sulle elezioni del 1966, cfr.: D.E. Butler, A. King, *The British General Elections of 1966*, Macmillan, London, 1999.

⁷ Queen Elizabeth II, 1966 *Queen's Speech*, api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1966/apr/21/the-queens-speech (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

Nel paragrafo v'erano ricompresi tutti i buoni propositi del Governo, ma si ponevano alcune condizioni riguardanti la salvaguardia dei rapporti con il Commonwealth e di alcuni interessi fondamentali per il Regno Unito, quali agricoltura e pesca. Proprio quei campi, Commonwealth, agricoltura e pesca che erano stati uno dei nodi della precedente domanda di adesione, e per i quali l'allora presidente degli Stati Uniti Kennedy aveva chiesto agli europei di non fissare un prezzo troppo alto al Regno Unito⁸. Forte della nuova maggioranza Harold Wilson decise di riprendere il tema dell'adesione e qualche mese dopo il discorso della Corona si presentò alla Camera dei Comuni affermando che, dopo un'attenta revisione dei problemi esistenti tra il Regno Unito e la Cee, il Governo aveva deciso di intraprendere contatti di alto livello, che nel linguaggio diplomatico significa contatti a livello di capi di Stato e di Governo, per capire se sussistessero le condizioni favorevoli per una vincente candidatura di Londra. Il primo ministro era deciso a perseguire questa strada, di cui ormai si parlava da molto tempo, sia in patria sia all'estero, nell'interesse supremo del Regno Unito e come dichiarato nel manifesto elettorale del partito, e dalla Regina nel discorso della Corona, in piena sintonia con la partecipazione del paese all'Efta, nell'accettazione di tutte le clausole previste dai Trattati di Roma del 1957⁹.

In seguito alla comunicazione fatta alla Camera dei Comuni il primo ministro e il Foreign Secretary George Brown si recarono nelle capitali dei vari Stati membri della Comunità per cercare di sondare il terreno e capire quale fosse la percezione tra i vari Governi europei circa la possibilità che il Regno Unito presentasse una nuova domanda di adesione, soprattutto per evitare le sorprese del 1963, traendone un'impressione tutto sommato positiva. Di questi giri per le capitali europee Wilson riferì dettagliatamente il 2 maggio 1967 ai Comuni, affermando che esistevano delle perplessità, ma che tutto sommato non vi erano preclusioni ad avviare un franco negoziato che potesse portare a una risoluzione dei dilemmi profilatisi all'orizzonte. Questioni insormontabili non ve n'erano neppure con gli altri componenti dell'Efta, che pure erano stati informati, e avrebbero in futuro potuto prendere essi stessi contatti con la Comunità. Riguardo ai problemi, invece, intravisti da Londra si trattava chiaramente di quanto già emerso in varie sedi, ossia della Politica Agricola Comune (Pac), del budget comunitario, dell'impatto sulla bilancia dei pagamenti e sulle strutture finanziarie sia britanniche sia europee, e dei rapporti con il Commonwealth. Gli stessi dubbi già riscontrati in occasione della procedura di adesione del 1961, ma se si voleva vedere la questione in modo positivo, si poteva dire che si trattava di nodi venuti al pettine e sui quali si poteva aprire

⁸ C. Rossi, *La Freedom Doctrine di John F. Kennedy*, cit., p. 36.

⁹ Hansard, HC Deb, 10 November 1966, vol. 735, cc. 1539-1551.

un negoziato diretto per cercare di risolverli o, quanto meno, allentarli. Sulla politica agricola, secondo Harold Wilson, non vi era tanto da dire perché faceva parte consolidata della politica europea e il Regno Unito doveva necessariamente modificare la propria politica interna per adattarla ai bisogni comunitari, con un periodo di transizione medio-lungo. Un prezzo da pagare, che tuttavia era visto come ragionevole. Per quanto concerneva il Commonwealth erano sorti problemi con gli accordi commerciali stipulati con alcuni paesi, come ad esempio la Nuova Zelanda, e gli altri paesi produttori di zucchero per i quali il Regno Unito si era impegnato a difendere le quote di mercato. Non vi erano, in realtà, motivi ostativi nei Trattati di Roma per rivedere queste clausole e il Governo avrebbe fatto di tutto per assicurarsi il consenso dei Sei. D'altro canto, si trattava di piccoli sacrifici che potevano essere fatti in vista dei benefici che l'industria britannica avrebbe ricevuto aprendosi poi a un mercato di circa 300 milioni di persone. Wilson ricordava anche che vi era l'opportunità di giocare un ruolo da protagonisti in un club che prima o poi avrebbe ampliato la sua portata politica ed era importante per Londra sedere a quel tavolo a pieno titolo. Si trattava di alcuni dei molteplici motivi che avevano spinto il Governo a riconsiderare la necessità di fare nuovamente domanda di adesione alla Comunità Economica Europea e a chiedere al Parlamento di Westminster il via libera formale¹⁰.

Facendo seguito alla proposta del primo ministro, il segretario agli Esteri George Brown, il 10 maggio seguente, fece un accorato appello ai colleghi parlamentari, ricordando che la Comunità era un mercato comune, una felice idea di Robert Schuman, Jean Monnet e Paul Henry Spaak, della quale era tempo che la Gran Bretagna facesse parte. Si trattava di un grande progetto politico in evoluzione ed era importante contribuirvi. Certamente, ricordava Brown, l'idea d'Europa era anche quella della Federazione Europea, un'entità federale, la cui realizzazione non aveva avuto seguito, anche se, di tanto in tanto, tornava in auge. Non era, però, una politica codificata dai trattati e non era richiesto che il Regno Unito ne fosse partecipe, o se ne facesse promotore, e non era certamente coincidente con l'idea di unità politica, un qualcosa di ben diverso. D'altronde l'interesse primario del Regno Unito era la propria sicurezza, basata sulla difesa occidentale, un sistema di alleanze di cui molti paesi della Cee facevano già parte. La partecipazione a una comunità economica insieme a un gruppo di paesi con i quali c'era già un accordo militare non avrebbe fatto altro che garantire un valore aggiunto. Dopo una lunga e approfondita discussione la Camera dei Comuni approvò a larga maggioranza la risoluzione del Governo riguardante la necessità di procedere a una nuova domanda di adesione¹¹.

¹⁰ Hansard, HC Deb, 02 May 1967, vol. 746, cc. 310-332.

¹¹ Hansard, HC Deb, 10 May 1967, vol. 746, cc. 1504-1553.

Gli sforzi di Harold Wilson non furono sufficienti neppure in questa seconda occasione, nonostante i contatti diretti intercorsi tra Londra e Parigi e il tentativo, compiuto dal primo ministro in persona, di convincere il presidente de Gaulle della bontà della scelta operata dal suo Governo. L'occasione per un franco scambio di opinioni si verificò durante una visita di Wilson a Parigi ove quest'ultimo cercò di spiegare le motivazioni e le tempistiche di una tale scelta. La richiesta di accesso britannico era stata ponderata attentamente e vi erano molte ragioni di tipo economico, strategico e culturale che avevano spinto Downing Street a fare domanda. Una decisione che era stata presa per il bene del paese e dell'Europa e ciò era dimostrato dal fatto che si erano mossi in tal senso governi di estrazione opposta. Riguardo alle tempistiche la scelta del periodo era stata dettata dai numeri parlamentari, perché fino al 1966 il Governo non disponeva di una maggioranza parlamentare che consentisse agibilità di manovra politica. Certo, non sempre vi era stata concordanza di vedute tra l'Élysée e Downing Street, ma in molte occasioni e su molte materie si era trovata concordanza di vedute e questo significava che sarebbe stato possibile trovare un compromesso, su tutti quei campi nei quali vi sarebbe stato uno scontro politico. La motivazione per cui sarebbe stato importante trovare una linea comune risiedeva nel fatto che la coesione di Francia e Regno Unito avrebbe rafforzato l'asse di difesa, un qualcosa che ricercavano entrambe. Charles de Gaulle non fu così conciliante come il suo interlocutore probabilmente si aspettava perché, quando prese la parola, cominciò a elencare tutti i motivi di risentimento nei riguardi del Regno Unito a cominciare da un punto fermo: quando era nella posizione di prendere parte ai negoziati europei Londra non soltanto non aveva voluto partecipare, ma lo stesso Harold Macmillan, che pochi anni dopo avrebbe cambiato idea, aveva accusato i Sei di aprire il fronte di una guerra economica. Non solo. Una volta presa la decisione di fare domanda di adesione erano cominciati dei negoziati interminabili e sterili, che avevano visto come protagonista l'allora Lord del Sigillo Privato, Edward Heath. D'altronde allo stesso Wilson fu ricordato di non essere un campione di coerenza, dato che le sue posizioni sia prima di essere al Governo, sia poco dopo non erano mai state così favorevoli all'ingresso britannico nel Mercato Comune. Insomma, de Gaulle era un fiume in piena e le sue parole non lasciavano certo troppo spazio all'immaginazione. Costatava ancora una volta che vi erano profonde differenze tra ciò che il Governo britannico faceva e ciò che diceva, tra ciò che esprimeva e ciò che lasciava intendere, ossia una volontà di indipendenza che poco si conciliava con lo spirito comunitario. Ciò corrispondeva a quanto fatto subito dopo la Seconda Guerra Mondiale e a quanto detto da Winston Churchill al riguardo della necessità britannica di sponsorizzare un'Europa unita senza farne parte. Nonostante tutto, il presidente francese notava che c'erano stati dei passi avanti, un forte avvicinamento alla linea politica della Francia e di questo

prendeva nota con piacere, progressi che riguardavano l'indipendenza economica e industriale, anche se non si erano fatti miglioramenti per avvicinare la sterlina al paniere di monete europee. La sterlina era una moneta di riserva, che seguiva regole diverse dalle altre monete nonostante si fosse affrancata dal legame forte che aveva con gli Stati Uniti. De Gaulle notava, inoltre, in modo molto realistico, che il Trattato di Roma del 1957 era un accordo "in divenire", non era stato facile stipularlo, non era facile applicarlo e vi erano delle compensazioni continue che i paesi membri dovevano utilizzare per renderlo continuamente applicabile. Era stato difficile con le clausole industriali, ed era stata un'impresa titanica applicare le clausole del mercato agricolo comune. L'eventuale ingresso britannico non sarebbe stato indolore e avrebbe creato dei contraccolpi sul mercato agricolo sia per la Cee sia per la stessa Gran Bretagna. L'apertura del fronte europeo al Regno Unito poi avrebbe spinto altri paesi dell'area Efta a fare richiesta d'adesione e un conto era avere un'Europa di sei membri, un altro era averne una sempre più grande, con i conseguenziali problemi di amministrazione. Wilson ascoltò con molto interesse il discorso schietto del presidente francese e replicò con parole molto gravi e ponderate facendo quasi ammenda per l'incidente che aveva incrinato in modo così serio le relazioni diplomatiche tra i due paesi, riferendosi esplicitamente agli accordi di Nassau, stipulati dal predecessore Macmillan nel 1962 e da lui avversati in modo netto. La dimostrazione di questo fatto era data dalla decisione presa dal suo governo di annullare gli accordi di Nassau così come la necessità di creare una Forza Multilaterale all'interno della Nato, spinta dalla volontà di attuare una politica di desistenza incompatibile con un riarmo nucleare generalizzato. Sulla sterlina non vi era alcuna opposizione da parte del Governo britannico a risolvere il problema all'interno dell'Unione Europea dei Pagamenti e questo nonostante le forti difficoltà che avrebbe comportato per l'economia britannica. Si trattò di uno scambio di vedute molto franco sul quale de Gaulle terminò con una chiosa positiva, dicendosi felice che i due paesi potessero collaborare e trovare delle soluzioni comuni¹². Era certamente un'apertura di credito nei confronti del nuovo governo laburista, ma erano stati messi dei paletti molto forti e delle pregiudiziali chiare che avrebbero dovuto far accendere il campanello d'allarme a Whitehall circa la reale volontà del presidente francese di proseguire nei colloqui per l'adesione.

Come de Gaulle aveva immaginato l'avvicinamento britannico alla Comunità Economica Europea aveva spinto altri paesi ad accarezzare l'idea di aderire

¹² Promemoria di conversazione tra de Gaulle e Wilson del 24 gennaio 1967, Ddf, 1967, tome I (2008), pp. 127-137; sul problema della sterlina, cfr. anche: D. Gowland, A. Turner, *Reluctant Europeans. Britain and European Integration, 1945-1988*, Addison Wesley Longman, New York, 1999, pp. 176-177; sulle questioni di difesa, cfr.: L. Nuti, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche, 1945-1991*, il Mulino, Bologna, 2007.

al mercato comune. Difatti, in occasione della visita a Parigi di Tyge Dahlgaard, ministro del commercio e dell'integrazione europea di uno di questi paesi, la Danimarca, il ministro degli Affari Esteri francese Maurice Couve de Murville fu molto esplicito su quella che sarebbe stata la posizione del suo paese nei riguardi del Regno Unito, i cui problemi esistenti nel 1963 sembravano essere ancora sul tavolo. Nonostante a parole Londra si dicesse pronta ad accettare le clausole del Trattato Cee, nella pratica chiedeva delle modifiche alle norme che reggevano la Politica Agricola Comune, a causa dell'impatto che aveva nei commerci con i paesi del Commonwealth. L'idea di fondo, perseguita anche negli anni successivi, era legata al fatto che per modificare le clausole della Pac non era necessario intaccare i Trattati di Roma. Era vero, perché la politica agricola era normata separatamente dal Trattato, ma la proposta era inaccettabile per i francesi. Oltre al problema tecnico sulla sterlina ve n'era un altro d'ordine pratico, perché come aveva chiarito de Gaulle una comunità allargata sarebbe diventata qualcosa di molto diverso rispetto a quello che era il progetto originario voluto da Jean Monnet, sposato da tutti. Nonostante la posizione francese fosse chiara e circostanziata non sembrava, a detta dell'interlocutore danese, scevra da contraddizioni perché è vero che il Regno Unito aveva chiesto anni addietro la modifica di alcune clausole del Trattato di Roma e per evitarlo aveva quindi suggerito un semplice trattato di associazione alla Comunità Economica Europea. Proposta che era stata respinta dalla Francia, ma proprio ora che Londra dichiarava di accettare le clausole dei trattati senza richiedere modifiche era la Francia a proporre per contro un trattato di associazione. Un punto sul quale Couve de Murville non era d'accordo essendo evidente che le riserve poste dal Regno Unito sulla politica agricola, sebbene non impattassero sui Trattati, erano una manifestazione evidente di difficoltà difficilmente superabile¹³.

Il punto di vista francese doveva però scontrarsi, ancora una volta, con quello degli altri paesi, i quali con gradazioni diverse erano in linea di massima favorevoli alla partecipazione britannica, come d'altronde si era già avuto modo di vedere nel 1963, quando il veto francese aveva creato un'ondata di risentimento diplomatico nei riguardi della Francia. A dire il vero, tra tutti gli altri partner europei la Germania Ovest era quella più tiepida dopo la Francia, nonostante nel 1962, anche su pressioni americane, avesse rotto gli indugi a favore del Regno Unito. Nel 1967 la posizione era diventata ancora più defilata, perché la maggioranza al governo, una coalizione tra Cristiano-Democratici e Socialisti-Democratici aveva maggiore interesse a ricucire i rapporti con Parigi e, per la verità, nutriva numerose perplessità nei riguardi del Regno Unito, sia per le questioni sottolineate dal presidente de Gaulle, in particolare al riguardo

¹³ Promemoria di conversazione tra Couve de Mourville e Dahlgaard del 4 febbraio 1967, Ddf, 1967 tome I, pp. 214-216.

dell'ingrandimento della Comunità con l'ingresso di troppi paesi, sia soprattutto per alcune questioni che avevano irritato il Governo di Bonn quali il trattato di Non Proliferazione, la posizione ambigua di Londra sul confine orientale tedesco, o la proposta di trattato anglo-sovietico. Insomma, questioni che tendevano a raffreddare il rapporto tra Londra e Bonn¹⁴. Le discussioni andarono molto per le lunghe nelle riunioni dei vertici dei Sei, ed era chiaro che si stavano creando nuovamente dei blocchi contrapposti con la Francia e, in parte con la Germania Ovest, da una parte, Paesi Bassi, Lussemburgo, Belgio e Italia dall'altra¹⁵. Ai problemi già sollevati la Francia aggiunse anche la perplessità circa la reazione che una Comunità allargata ad altri tre o quattro paesi avrebbe sollevato negli Stati Uniti, che si sarebbero ritrovati a dover fronteggiare un gigante economico in un periodo di guerra¹⁶. Il quadro dipinto dalla Francia sulla posizione statunitense sembrava tuttavia alquanto pretestuoso perché a ben vedere, nonostante i rapporti tra l'amministrazione Johnson e il Regno Unito non fossero idilliaci¹⁷, sia alla Casa Bianca, ma soprattutto al dipartimento di Stato l'analisi che si faceva della situazione britannica era alquanto pragmatica e portava a un'unica via, ossia l'adesione. A Washington capivano bene che il Regno Unito aveva ormai perso la posizione di grande potenza nello scacchiere internazionale e stava avviandosi, in lento declino, a perdere anche la posizione di influenza che nutriva nei riguardi dei paesi del Commonwealth. Non solo, in Europa si stava creando nuovamente un forte asse franco-tedesco, che soltanto la presenza britannica sarebbe riuscita a bilanciare. Inoltre, nessun governo, di alcun colore politico, avrebbe potuto risolvere i problemi economici britannici se non con l'aiuto di un mercato più ampio su cui fare affidamento. Ancora una volta, così com'era già accaduto pochi anni addietro la richiesta di adesione era vista come la soluzione di questi problemi, e forse lo era veramente. Gli americani, questo, lo capivano bene, e anzi la posizione politica americana era esattamente opposta a quella prospettata dalla Francia. Agli Stati Uniti interessava che il Regno Unito risolvesse i problemi economici senza l'aiuto finanziario

¹⁴ Nota della Direzione per gli affari politici del 7 luglio 1967, Ddf, 1967 tome II, pp. 29-30.

¹⁵ Sul favore italiano alla partecipazione britannica alla Comunità Economica Europea è interessante leggere il resoconto dell'ambasciatore francese presso la Repubblica Italiana Etienne Burin des Rozières, il quale fece presente come in generale l'opinione pubblica italiana e tutti i partiti politici con l'eccezione dei partiti di estrema destra fossero a favore dell'allargamento. Persino le industrie agricole, che più di tutte avrebbero penato dall'ingresso britannico, erano favorevoli, sicuramente perché avevano frainteso le posizioni francesi in merito, cfr. Burin des Rozières a Couve de Murville, lettera del 16 novembre 1967, Ddf, 1967 tome II, pp. 628-630.

¹⁶ Boegner a Couve de Murville, telegramma del 27 giugno 1967, *ivi*, pp. 809-812; Boegner a Couve de Murville, telegramma dell'11 luglio 1967, *ivi*, pp. 42-45.

¹⁷ Sulla politica di Lyndon B. Johnson e l'integrazione europea, cfr.: M. Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-69*, Il Maestrale, Firenze, 2000.

americano, e questo poteva essere fatto solamente unendosi al Mercato Comune Europeo. Wilson lo sapeva bene perché gli era stato comunicato in occasione di una visita a Washington quando il presidente Johnson espresse chiaramente questi concetti: nessun aiuto finanziario americano per la crisi della sterlina, nessun venir meno del rapporto speciale in caso di ingresso britannico nella Comunità Economica Europea, perché una cosa non escludeva l'altra, e favore a una maggiore integrazione nella difesa dell'Europa¹⁸.

Le posizioni tra i partner europei, invece, restavano molto distanti, ed era palese, da tutte le discussioni emerse nel corso delle varie riunioni e degli incontri bilaterali, quali problemi si sarebbero ripresentati da parte britannica in un futuro non molto lontano, così come era chiaro che la Francia non avesse superato la diffidenza che nutriva verso Londra e questo, a torto o a ragione, impattava nel processo decisionale che comprendeva l'allargamento della Cee al Regno Unito. Difatti, il 18 e 19 dicembre 1967 la riunione dei Sei non raggiunse un punto d'incontro in relazione alla richiesta di adesione britannica, le posizioni emerse nel corso dei mesi precedenti finirono per cristallizzarsi con Francia e Germania Ovest arroccate su posizioni contrarie a un allargamento, a meno che prima il Regno Unito non avesse risolto i problemi legati allo squilibrio economico della sterlina e gli altri su posizioni favorevoli all'ingresso, pur se con diverse sfumature. Italia, Belgio e Paesi Bassi, in particolare, reputavano che le riforme economiche avviate dal Regno Unito fossero più che sufficienti per aprire un negoziato¹⁹. La regola dell'unanimità non lasciava però scampo a interpretazioni e senza una chiara posizione favorevole di tutti il negoziato non poteva che arenarsi. Come il ministro degli esteri francese ricordò, il suo Governo non era d'accordo ad aprire il negoziato di adesione del Regno Unito, a meno che Londra non risolvesse i problemi di tipo economico e monetario come fatto presente a più riprese prima di far nuovamente domanda²⁰, e secondo un suo personale modo di vedere, a esclusione della Germania Ovest, gli altri partner la vedevano in modo troppo semplice, mentre anche la posizione statunitense, nell'America di Lyndon Johnson era cambiata²¹. Si trattò di un vero e proprio nuovo veto francese, tant'è che gli altri paesi, come già era accaduto nel 1963, rilasciarono una dichiarazione nella quale si dissero convinti che Londra avrebbe provveduto a colmare il gap economico-monetario²². Un'affermazione

¹⁸ Promemoria del sottosegretario di Stato Ball al presidente Johnson del 22 luglio 1966, Department of State, Frus, 1964-1968, vol. XII, *Western Europe* (2001), pp. 545-553.

¹⁹ Boegner a Couve de Murville, telegramma del 21 novembre 1967, Ddf, 1967, tome II, pp. 643-646.

²⁰ Boegner a Couve de Murville, telegramma del 20 dicembre 1967, *ivi*, pp. 824-827.

²¹ M. Couve de Murville, *Une politique étrangère, 1958-1969*, Plon, Evreux, 1971, pp. 392-393.

²² *Introduction to the Fonds of the Central Archives relating to the First Enlargement of the European Economic Community, 1961-1973*, 12 October 2010, SN 4143/10, pp. 35-36, www.consilium.europa.eu/media/29665/archives-enlargement-1.pdf (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

che serviva a non sconfessare totalmente Parigi, anche se il Parlamento Europeo criticò apertamente la scelta francese²³.

Il Regno Unito, questa volta, dovette aspettare soltanto due anni prima che le prospettive si facessero più rosee, sia perché ad aprile del 1969 il presidente de Gaulle decise di dimettersi, ma anche e soprattutto perché in seno alle istituzioni europee i paesi favorevoli all'ingresso di Londra avevano continuato a discutere in modo approfondito modi e metodi per aiutare il vicino d'oltremarina a superare le resistenze della Francia, e della Germania Ovest. Una sorta di fortissima moral suasion sia in seno al Consiglio dei ministri sia al Parlamento Europeo²⁴. Si trattò di un lavoro che diede i suoi frutti, anche per la predisposizione favorevole del nuovo presidente francese Georges Pompidou, il quale comunicò ai partner la sua piattaforma programmatica in occasione del Summit dell'Aja a dicembre 1969, con un manifesto che prevedeva anche l'allargamento della Cee, la Francia aveva come punto fermo il successo delle Comunità e non poneva alcun veto a che si avviassero dei negoziati aperti e positivi²⁵. Il Vertice dell'Aja si chiuse quindi con la decisione di aprire i negoziati con tutti i paesi che avevano fatto domanda d'adesione. La sensazione, comunque, fu da subito positiva, forse anche complice l'assenza di un uomo dal carattere forte come de Gaulle, ed era chiaro a tutti i partecipanti che il successo della riunione dipendeva in grandissima misura dalla decisione di aprire i negoziati per l'allargamento sui quali diversi paesi membri, con il Lussemburgo in testa, ne fecero un punto fermo. Alla fine, dopo le dichiarazioni di Pompidou, il comunicato finale registrava il via libera ai negoziati:

All the delegations agreed that the various questions dealt with in the communique relating to the preparatory work for entry should be resolved before the beginning of negotiations with the United Kingdom and the other applicant States and decided upon in the first half of 1970. This means before 30 June. The negotiations with the applicant States should then begin directly²⁶.

Un successo, visto che nel comunicato finale si indicava persino una data, che serviva come spartiacque per risolvere quei problemi che persistevano e che non si erano certamente dissolti. In poche parole, si dava un po' di tem-

²³ Ivi, p. 38.

²⁴ Ivi, p. 38-40.

²⁵ Dichiarazione di Georges Pompidou, L'Aia, 1° dicembre 1969, *Bulletin of the European Communities*, February 1970, n. 2, cit., pp. 33-35; Sul vertice dell'Aja del 1969, cfr.: M.E. Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento*, cit.

²⁶ Meetings of the Heads of State or Government (Summit), The Hague, 1-2 December 1969, *aei.pitt.edu/1451/* (ultima consultazione: 7 luglio 2021); Final Communiqué of the Hague Summit (2 December 1969), cfr. Membership of the European Communities, Implications for Ireland, Laid by the Government before each House of the Oireachtas, April 1970, Dublin, The Stationery Office, April 1970, n. 138, pp. 109-112.

po alle delegazioni per affrontare i noti problemi che ostacolavano l'ingresso britannico, così da risolverli prima di affrontare il negoziato vero e proprio. Una circostanza favorevole che agevolava i piani del Governo di Sua Maestà nel suo avvicinamento alle Comunità, sancito con un Libro Bianco, il 4289, votato dalla Camera dei Comuni il 25 febbraio 1970²⁷ e dai Lord il 17 marzo seguente²⁸.

Nonostante i due maggiori partiti di governo britannici fossero impegnati nella campagna di avvicinamento politico alla Comunità Economica Europea non mancarono voci di dissenso all'interno dell'uno o dell'altro schieramento, in particolare nel Partito Laburista, forse il più tiepido fra i due, nonostante la leadership si fosse schierata a suo tempo per l'adesione. Nel 1972, quando il Governo pubblicò lo *European Community Bill*, le voci critiche furono maggiori rispetto a quelle favorevoli all'avvio dei negoziati e si può dire che il passaggio dal favore alla Comunità alla netta contrarietà nelle file laburiste fosse completo, pur se con qualche vistosa eccezione, grazie alla quale il disegno di legge superò le votazioni parlamentari²⁹. Una delle voci di maggior critica, tra i laburisti, veniva proprio dall'interno del Governo, dal momento che uno dei suoi più noti componenti, Tony Benn, all'epoca ministro dell'innovazione tecnologica e già ministro delle Poste, dichiarò la sua totale contrarietà all'adesione del Regno Unito alla Cee, di fatto facendo proprio il pensiero di de Gaulle nel merito³⁰, e palesando la necessità che il paese si esprimesse con un voto popolare in merito a questa possibilità perché sull'adesione si erano tenuti referendum in tutti i paesi coinvolti, mentre il Regno Unito era stato l'unico a investire il Parlamento della questione evitando di sentire l'opinione dei cittadini³¹. Benn cercò di influenzare il suo partito già in occasione dei contatti precedenti al 1970, e addirittura con più veemenza dopo l'avvio dei negoziati³², fino a spingersi ad affermare che il paese, complici diversi deputati laburisti, aveva abbandonato il cammino democratico votando l'ingresso nella Cee. La legislazione europea prendeva il sopravvento su quella nazionale e tali norme, una volta approvate dagli organi europei, non eletti, dovevano essere obbligatoriamente applicate nel Regno Unito, imposte dalle corti e non erano modificabili dal Parlamento di Westminster. L'unico modo per liberarsi di questo cappio sarebbe stato quello di denunciare il Trattato di adesione del Regno Unito, in parole povere abbandonando la Cee³³. Il ragionamento di Tony Benn

²⁷ Hansard, HC Deb, 24 February 1970, vol. 796, cc. 996-1162.

²⁸ Hansard, HL Deb, 17 March 1970, vol. 308, cc. 998-1016.

²⁹ T. Benn, *Office Without Power*, cit., pp. 400-401.

³⁰ T. Benn, *Out of the Wilderness*, cit., pp. 6-7.

³¹ T. Benn, *Office Without Power*, cit., pp. 414-415.

³² A. Jones, *op. cit.*, p. 135.

³³ T. Benn, *Arguments for Democracy*, cit., pp. 14-15.

si può ben affermare che stia alla base dei ragionamenti fatti solo pochi anni dopo con la convocazione del referendum del 1975 e anni dopo in occasione del referendum del 2016.

La decisione di non procedere a un referendum confermativo dell'adesione alle istituzioni europee, nonostante gli strali di Tony Benn, era stata presa già dal Governo Wilson in occasione della presentazione della domanda nel 1967, ed è vero che sulla questione si espresse anche Edward Heath, quand'era capo dell'opposizione, con una frase alquanto sibillina perché si disse convinto che i parlamentari non avrebbero mai votato per l'adesione alla Comunità Economica Europea sapendo che il popolo potesse avere delle riserve in merito, e se questa decisione non fosse stata presa per il bene esclusivo del paese³⁴. Si trattava probabilmente di un riferimento al particolare sistema elettorale britannico, il maggioritario secco a un turno, che lega molto più di altri sistemi la volontà degli elettori al proprio rappresentante in Parlamento.

Le parole del leader conservatore furono pronunciate qualche settimana prima dello scioglimento del Parlamento, occorso alla fine di maggio del 1970, per la convocazione delle elezioni politiche generali, che si svolsero nel mese di giugno e videro la vittoria del suo partito. Edward Heath, incaricato di formare il nuovo esecutivo, riprese, senza soluzione di continuità, la politica avviata da Wilson per traghettare il paese nella Comunità Economica Europea³⁵. V'è da dire che i due maggiori partiti si erano impegnati nel condurre i negoziati con i Sei, tanto più che i manifesti elettorali di entrambi avevano a chiare lettere esplicitato quale sarebbe stata la linea politica, che comunque necessitava di un forte mandato elettorale. Il manifesto del Partito Conservatore prometteva di negoziare l'adesione alla Cee, non nascondendo alcuni svantaggi che ci sarebbero stati nel breve periodo, tuttavia necessaria ad accrescere i mercati e a rendere il Regno Unito più forte nello scenario internazionale, e si impegnava «a negoziare, facendo un resoconto puntale al paese e al Parlamento dell'andamento delle interlocuzioni»³⁶. Il Partito Laburista, che aveva nel passato recente dell'esperienza di governo dato materialmente l'avvio ai negoziati, anche se non con successo, chiariva agli elettori che l'ingresso nella Cee sarebbe stato nell'esclusivo interesse britannico e dei paesi del Commonwealth, il cui valore andava salvaguardato. Come distinguo i Laburisti affermavano di non essere pronti a pagare qualsiasi prezzo, ma avrebbero negoziato da una posizione di forza dal momento che l'economia britannica era più forte rispetto agli anni

³⁴ P. Corthorn, *op. cit.*, pp. 197-198.

³⁵ Sulla politica di Edward Heath, cfr.: P. Ziegler, *op. cit.*; E. Heath, *op. cit.*

³⁶ *1970 Conservative Party General Election Manifesto. A Better Tomorrow*, www.conservativemanifesto.com/1970/1970-conservative-manifesto.shtml (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

passati³⁷, come d'altronde avevano chiesto i francesi a più riprese. Nessuno dei due partiti accennò a un possibile referendum, nonostante vi fossero delle differenze proprio tra le fila dei Laburisti, ma il primo ministro in carica, escluse a varie riprese la convocazione di un referendum nazionale, nonostante vi fosse il recente esempio di Gibilterra, ove i cittadini avevano votato per mantenere l'associazione con il Regno Unito. Al contrario della Colonia, il Regno Unito aveva un Parlamento ove si riunivano i rappresentanti del popolo, e in questa veste il Parlamento aveva pieni poteri e piena investitura per decidere sul futuro tenendo in debito conto gli interessi nazionali del paese³⁸.

Le elezioni politiche generali premiarono il partito Conservatore e, come si è detto, Edward Heath si ritrovò a Downing Street nel momento cruciale dei negoziati di adesione, quasi dieci anni dopo la prima richiesta presentata dall'allora governo conservatore nel 1961. L'incombenza di negoziare i termini di accesso nella Cee ricadde quindi su di lui, coadiuvato dall'ex primo ministro Alec Douglas-Home come Segretario di Stato agli Esteri. I contatti con i rappresentanti dei Sei si protrassero per più di un anno dopo le elezioni e il cambio di Governo³⁹. Nel frattempo, in patria le richieste nel campo della minoranza laburista per un referendum confermativo sul progetto di allargamento non solo non si erano sopite, ma Tony Benn aveva richiesto nuovamente una votazione all'interno del comitato esecutivo del partito⁴⁰. Nonostante la pesante sconfitta subita, non si diede per vinto e presentò un progetto di legge alla Camera dei Comuni in base al quale il Governo sarebbe stato obbligato a indire un referendum prima di accedere ai Trattati di Roma⁴¹. Il progetto di legge di Benn sul referendum dopo la prima lettura fu ammesso alla seconda lettura e discussione in aula, ma si arenò senza che la Camera prendesse una decisione⁴². V'è anche da dire che probabilmente stante la contrarietà del Governo si sarebbe arenato comunque prima della discussione plenaria dal momento che, intaccando la Prerogativa Reale, a un certo momento sarebbe servito il via libera della Regina per proseguirne la discussione in Parlamento, e con tutta probabilità il Governo avrebbe potuto chiedere alla sovrana di negare il Queen's Consent⁴³. Tony Benn

³⁷ 1970 *Labour Party Manifesto. Now Britain's Strong – Let's Make it Great to Live In*, www.labour-party.org.uk/manifestos/1970/1970-labour-manifesto.shtml (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

³⁸ S. Wall, *op. cit.*, pp. 414-415.

³⁹ Sulla politica del governo Heath e l'adesione, cfr.: I. Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata*, cit.; G. Bentivoglio, *op. cit.*, pp. 70-84.

⁴⁰ T. Benn, *Office Without Power*, cit., p. 341.

⁴¹ Hansard, HC Deb, 14 May 1971, vol. 817, c. 753; il fatto fu registrato anche nelle memorie del primo ministro, cfr. E. Heath, *op. cit.*

⁴² Hansard, HC Deb, 21 May 1971, vol. 817, c. 1759.

⁴³ Lo svolgimento di un eventuale referendum sull'adesione del Regno Unito alla Comunità Economica Europea avrebbe intaccato i poteri costituzionali della Regina, quei poteri indeterminati ricadenti all'interno della cosiddetta Prerogativa Reale, in quanto impattante sul diritto di

continuò a sollevare il dibattito relativo a un possibile referendum sia all'interno del suo partito dove l'idea fu ripetutamente bocciata, sia in Parlamento, tanto che dopo un paio di mesi la questione fu oggetto di un'interrogazione al primo ministro. In quell'occasione Heath fu chiamato in causa per un'intervista televisiva ove aveva dichiarato che non avrebbe traghettato il paese nella Cee se non con il placet del popolo britannico, ma ribadì che non c'era motivo né per arrivare a un'elezione generale né per convocare un referendum, soprattutto se si fosse trattato di una consultazione vincolante che avrebbe imbrigliato il Parlamento, e lo avrebbe di fatto esautorato dei suoi poteri. Anche Wilson si disse d'accordo con questa visione, ma solo se i deputati fossero stati messi nelle condizioni di decidere in scienza e coscienza quello che stavano votando, dal momento che il Governo in molti casi era stato lacunoso nella comunicazione con i parlamentari⁴⁴. Il fatto che il Premier avesse lasciato poco spazio a una possibile elezione generale confermativa del risultato dei negoziati portò il partito Laburista su posizioni più sfumate, seppur di fondo sempre ancora contrarie al referendum. Una posizione che con l'andare del tempo mutò, quasi in concomitanza con la fine dei negoziati con la Cee⁴⁵, approvati poi dalla Camera dei Comuni con votazione favorevole il 28 ottobre 1971, ma con il voto contrario dell'opposizione Laburista, che chiedeva un approfondimento maggiore, proprio sui temi per i quali vi sarebbe stata maggiore incertezza e che sarebbero stati un terreno di scontro negli anni a venire, e futuro oggetto dei dubbi sulla partecipazione del Regno Unito alla Comunità⁴⁶.

Si trattava di premesse che nel giro di pochi mesi avrebbero portato a una forte discussione interna al partito, e che spostarono l'asse decisamente a favore di una consultazione referendaria. V'è da dire che tra i laburisti vi erano alcuni deputati notoriamente e fortemente europeisti, tra i quali Roy Jenkins, assolutamente contrari a un referendum⁴⁷. Tuttavia, l'idea di chiedere il parere degli elettori, seppur nettamente minoritaria, cominciò evidentemente a farsi spazio an-

conchiudere i trattati internazionali, quale appunto era il trattato di adesione. Secondo la procedura parlamentare britannica qualunque disegno di legge, sia esso di provenienza governativa o parlamentare, a seconda che impatti sulla Prerogativa Reale o sui diritti ereditari del Principe del Galles, necessita del previo consenso della Sovrana, dello stesso Principe del Galles o di entrambi, perché il Parlamento possa procedere alle discussioni. Il progetto di legge presentato da Tony Benn, quindi, impattando direttamente sul diritto di stipulare un trattato, facente parte della Prerogativa Reale, avrebbe necessitato a un certo punto del suo percorso parlamentare del via libera della Regina. Cfr. *Queen's or Princes's Consent*, Office of the Parliamentary Counsel, September 2018.

⁴⁴ Hansard, HC Deb, 08 July 1971, vol. 820, cc. 1514-1516.

⁴⁵ Sui negoziati tra Regno Unito e Comunità Economica Europea, cfr. su tutti: D. Hannay (a cura di), *op. cit.*

⁴⁶ Hansard, HC Deb, 28 October 1971, vol. 823, cc. 2076-217.

⁴⁷ S. Wall, *op. cit.*, pp. 415-417; N. Piers Ludlow, *Roy Jenkins and the importance of top-level politics*, cit., pp. 117-137.

che tra i Conservatori al Governo, se è vero che durante le discussioni relative al disegno di legge governativo per l'adesione alla Cee spuntò a un certo momento, il 14 marzo 1972, un emendamento di un deputato conservatore, Neil Marten, con il quale si chiedeva il ricorso al referendum popolare per l'approvazione dell'adesione. Per il partito Laburista si trattò di un emendamento dirimpente che spaccava la tenuta del governo ombra e del partito stesso, anche alla luce della posizione degli altri paesi. Inizialmente il governo ombra, dominato comunque da personalità europeiste, come per l'appunto Jenkins, decise di votare a sfavore dell'emendamento Marten, nondimeno, pochi giorni dopo il presidente francese George Pompidou affermò che non sarebbe stato contrario a un referendum in Francia sull'adesione britannica, e sulla stessa linea si espressero gli altri paesi candidati, Irlanda, Danimarca e Norvegia. A quel punto risultava che l'unico paese a non tenere un referendum sarebbe stato paradossalmente proprio il Regno Unito, come aveva effettivamente affermato Tony Benn. Gli umori all'interno del partito Laburista mutarono completamente, tanto che il Comitato dirigente nazionale del partito, forse anche a causa dell'assenza proprio dei due europeisti di punta Jenkins, e James Callaghan, votò di stretta misura la mozione portata avanti da Tony Benn che impegnava il partito nella richiesta di un referendum. La decisione fu confermata poi dal Governo ombra, dal quale Jenkins nel frattempo si era dimesso per protesta, e a fine marzo dal gruppo parlamentare con il voto favorevole anche del leader del partito Wilson, diventando in questo modo la politica ufficiale del partito da quel momento in avanti⁴⁸.

Rinfocolato da questa decisione il partito di opposizione decise di dare battaglia in Parlamento presentando un emendamento che assoggettava l'entrata in vigore della legge di ratifica del trattato di adesione alla Cee allo svolgimento delle elezioni politiche generali, in modo che fosse data la parola agli elettori e schierandosi anche a favore del giacente emendamento Marten sulla necessità di convocare un referendum popolare non vincolante, questo evidentemente per non contraddire quanto già detto dal primo ministro in proposito e confermato da Wilson, la cui politica era ormai attaccata apertamente da una parte del suo stesso partito. Il referendum così concepito sarebbe servito al Governo per valutare gli umori degli elettori circa gli effetti e la portata di una decisione storica come quella di aderire alla Cee. Nonostante l'accurato appello perché il partito rimanesse unito, i Laburisti si divisero e i due emendamenti furono comunque sconfitti, nonostante vi fossero pochi margini di successo, in seguito alla contrarietà dell'esecutivo⁴⁹. Superati questi ultimi scogli il disegno di legge governativo proseguì abbastanza spedito nel suo cammino parlamentare con

⁴⁸ V. Bogdanor, *The People and the Party System. Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981, pp. 40-41.

⁴⁹ Hansard, HC Deb, 18 April 1972, vol. 835, cc. 367-465.

l'approvazione definitiva della Camera dei Comuni il 13 luglio 1972⁵⁰, quella della Camera dei Lord il 20 settembre 1972⁵¹, ricevendo finalmente la Regia Sanzione il 17 ottobre dello stesso anno⁵².

2. La crisi politica del 1974, il cambio di governo e l'apertura dei negoziati

Circa un anno dopo l'ingresso del Regno Unito nelle Comunità cominciò a Londra un forte dibattito sull'inabilità dell'esecutivo guidato da Edward Heath di portare il paese fuori dalla gravissima crisi economica in cui era caduto, ma soprattutto in conseguenza dell'opposizione del mondo minerario, il quale aveva convocato una serie di scioperi dal momento che il Governo non ascoltava le rivendicazioni salariali e di sicurezza nel lavoro. Gli scioperi dei minatori stavano mettendo a dura prova il Paese, il quale si ritrovò a un certo punto a corto di energia elettrica sia per le forniture domestiche sia industriali⁵³. La crisi si stava acuendo a tal punto che Downing Street dovette chiedere la proclamazione dello stato d'emergenza ai Consiglieri di Stato⁵⁴, la Regina Madre Elisabetta e la principessa Margaret, sorella della Sovrana, che in quel momento sostituivano la Regina Elisabetta, la quale si trovava in Nuova Zelanda per inaugurare i Giochi del Commonwealth del 1974. La pressione sull'esecutivo fu tale che Heath si risolse a chiedere nuovamente la fiducia del popolo britannico con la convocazione di una tornata di elezioni generali. La tempistica scelta dal premier non fu delle più felici, vista l'assenza dal Paese del Capo dello Stato, che dovette autorizzare preventivamente e con istruzioni scritte, come richiesto dal *Regency Act 1953*, i Consiglieri di Stato, a sciogliere il Parlamento⁵⁵. La richiesta del primo ministro causò anche una piccola crisi sia con la Regina, sia con i paesi del Commonwealth perché, di fatto, il richiamo a Londra della sovrana fece rinascere i timori di una subalternità degli altri reami rispetto al Regno Unito e ai suoi interessi⁵⁶, dopo forti resistenze la sovrana si accordò con

⁵⁰ Hansard, HC Deb, 13 July 1972, vol. 840, cc. 1862-988.

⁵¹ Hansard, HL Deb, 20 September 1972, vol. 335, cc. 1134-273.

⁵² Hansard, HL Deb, 17 October 1972, vol. 335, c. 1677.

⁵³ Sulla crisi mineraria del 1974, cfr.: J. Arnold, "The Death of Sympathy" *Coal Mining, Workplace Hazards, and the Politics of Risk in Britain, ca. 1970-1990*, in «Historical Social Research / Historische Sozialforschung», 2016 (a. 41), n. 1, *Risk as an Analytical category: Selected Studies in the Social History of the Twentieth Century* (2016), pp. 91-110.

⁵⁴ Hansard, HC Deb, 07 February 1974, vol. 868, cc. 1368-1372; «The London Gazette», 8 February 1974, n. 46204.

⁵⁵ Supplement to «The London Gazette», 8 February 1974, n. 46205.

⁵⁶ P. Murphy, *Monarchy and the End of Empire. The House of Windsor, the British Government and the Post-war Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 143-144.

Downing Street per tornare a Londra soltanto all'ultimo momento, in tempo per sentire i risultati elettorali e incaricare il vincitore di formare un governo⁵⁷.

Quando partì la campagna elettorale il partito Laburista non ebbe grandi difficoltà a inserire nel manifesto elettorale la propria linea politica nei riguardi della Comunità Economica Europea. Non si sconfessava certamente la necessità di far parte della Cee, ma si ribadiva quanto era emerso dai dibattiti parlamentari in occasione della ratifica degli accordi, e si faceva una pesante critica nei riguardi del Governo in carica. L'errore dell'esecutivo era stato quello di accettare i termini imposti dai Sei senza battersi per rafforzare la posizione del Regno Unito, ma anzi accettando l'imposizione di tassazione esterna sugli alimenti, di pesi maggiori sulla bilancia dei pagamenti con la parallela eliminazione della possibilità di intervento del Parlamento nel decidere gli interessi nazionali, il tutto senza neppure sentire l'esigenza di interpellare gli elettori. In caso di vittoria, dunque, un governo a trazione laburista avrebbe cercato di rinegoziare i termini di appartenenza del Paese nella Cee delineando i campi di intervento ritenuti necessari per consentire una permanenza nel progetto europeo. I maggiori cambiamenti avrebbero dovuto riguardare la Politica Agricola Comune, in modo che cessasse di essere una minaccia nei riguardi del mercato globale nei prodotti alimentari, perché il sistema agricolo europeo impediva l'accesso di prodotti a basso costo dal mercato esterno, o per lo meno lo scoraggiava, e questo aveva creato un rialzo dei prezzi nel mercato britannico. Non meno importante era la possibilità di intervenire sulla bilancia dei pagamenti interna e sulle politiche per l'impiego. Strettamente legato al problema agricolo erano il mercato del Commonwealth e quello dei paesi in via di sviluppo, che come si è già visto, erano stati oggetto di molti dei dubbi sollevati da vari paesi e dallo stesso Regno Unito in occasione della campagna di adesione. Gli interessi di queste entità sarebbero stati meglio protetti se si fosse mantenuto un livello di accesso al mercato interno britannico più elastico rispetto a quello pensato dalla Comunità con la formula dei "territori d'oltremare associati". Un secondo aspetto che il Regno Unito avrebbe dovuto discutere riguardava il Bilancio comunitario, riguardo al quale il metodo di spesa, delle cosiddette risorse proprie, formate dalla raccolta delle tasse e dei dazi, tutta o quasi indirizzata all'agricoltura, era un discorso difficile da accettare per Londra, dal momento che i britannici si trovavano a contribuire alle spese comunitarie molto più di quanto poi ricevevano indietro. Anche l'organizzazione della politica economica e monetaria creava qualche problema, perché la parità fittizia tra le monete europee era considerata uno dei motivi della crescita della disoccupazione. L'unico modo accettabile per risolvere questi problemi era una discussione nel più

⁵⁷ S. Bradford, *Elizabeth. A Biography of Britain's Queen*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 1996, p. 372.

ampio quadro globale, piuttosto che cercare una via tutta europea. Strettamente legato a questi aspetti vi era poi il problema della perdita di sovranità a cui il Parlamento di Westminster era esposto. Per i laburisti l'unico modo per guidare l'economia britannica era quello di farlo utilizzando la leva legislativa nazionale con le dovute politiche fiscali, industriali e regionali. Per finire, il Partito non era affatto d'accordo sulla futura armonizzazione dell'imposta sul valore aggiunto, che avrebbe comportato la modifica della legge fiscale. Nel partito Laburista, quindi si stava facendo strada l'idea che alcuni punti del trattato di adesione andassero ridiscussi e una volta discussi e accettati i nuovi termini la permanenza del Regno Unito presso le Comunità potesse proseguire se gli elettori avessero così deciso con nuove elezioni politiche generali o tramite un referendum consultivo. In caso di consultazione affermativa il Governo avrebbe giocato pienamente il suo ruolo nella nuova Europa, al contrario, se gli elettori avessero bocciato la permanenza nelle Comunità o non si fossero trovati dei nuovi termini ritenuti validi si sarebbe negoziata un'eventuale uscita del Paese dal progetto comunitario⁵⁸.

La questione riguardante la sovranità parlamentare era, in realtà, prettamente politica, perché come gli stessi membri del Governo avevano poi ammesso, sarebbe stato difficile per il Regno Unito sganciarsi completamente dalla sfera d'influenza politica, economica e istituzionale della Cee. Il Regno Unito, infatti, per ammissione degli stessi Laburisti non era in grado di legiferare in autonomia su molte materie quali commercio, lavoro, difesa, prodotti alimentari, tutte materie per le quali serviva un accordo con i vicini europei. Meglio partecipare nel prendere le decisioni che subirle, tanto più che numerose scelte andavano fatte comunque con l'accordo esplicito di tutti i paesi membri. Nessuna delle posizioni costituzionali del paese sarebbe stata toccata, non i poteri della Prerogativa Reale esercitati dalla Regina, non certamente le tradizioni del popolo britannico e men che meno le norme di Common Law. Le leggi comunitarie avrebbero impattato, ma sempre con il consenso del Parlamento di Westminster su alcune norme commerciali e industriali⁵⁹. Una posizione di facciata, e decisamente diversa da quella espressa da molti maggiori del partito, che avevano con il loro pensiero influenzato la scelta di optare per una consultazione popolare.

Le elezioni generali di febbraio produssero il cosiddetto fenomeno chiamato "Hung Parliament" nel linguaggio costituzionale britannico, un qualcosa che non accadeva dal 1929, una di quelle rarissime occasioni considerate potenzial-

⁵⁸ The Labour Party Manifesto. *Let us work together – Labour's way out of the crisis*, February 1974, www.labour-party.org.uk/manifestos/1974/Feb/1974-feb-labour-manifesto.shtml (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

⁵⁹ *Britain's New Deal in Europe*, in Craig a Spreckley, lettera dell'8 maggio 1975, Tna, FV, 61/30.

mente pericolose, e addirittura un incubo per il monarca britannico, che deve intervenire con i poteri della Prerogativa Reale, senza avere completa copertura ministeriale. Nel caso particolare, Elisabetta II dovette attendere le decisioni dei due maggiori partiti, i quali si ritrovarono entrambi senza una maggioranza chiara alla Camera dei Comuni. Il Partito Conservatore, in carica al momento delle elezioni, si ritrovò con tre seggi in meno rispetto all'opposizione e tentò inizialmente di formare un governo di coalizione con i Liberal-Democratici, confidando nell'astensione degli Unionisti dell'Irlanda del Nord. Quando fu chiaro che non vi fossero i margini, perché le contropartite da dare ai Liberali in termini di concessioni sulla legge elettorale erano troppo onerose, Heath decise di dimettersi spianando la strada a un ritorno di Harold Wilson a Downing Street⁶⁰. Si trattava, a ogni modo, di un Governo di minoranza non in grado di fare molta strada in autonomia, e presto o tardi sarebbero servite nuove elezioni, si trattava di comprendere quale sarebbe stato il periodo più favorevole per convocarle.

Nel mese di aprile Wilson decise di aprire con la Comunità le consultazioni per la rinegoziazione dei termini di appartenenza del Regno Unito e seguirono, quindi, diversi mesi di confronti serrati con i partner europei condotti sia direttamente dal primo ministro sia dal Segretario agli Esteri James Callaghan. Il Governo cominciò, parimenti, lunghe discussioni interne riguardanti la serie di argomentazioni da portare in sede negoziale europea, all'interno del gruppo denominato "European Community Strategy", dove i ministri interessati a livello comunitario avrebbero potuto riportare le loro impressioni ai colleghi⁶¹. Tutti erano concordi, comunque, che il punto di partenza di ogni discussione dovesse essere il discorso tenuto dal Segretario agli Esteri al Consiglio del Lussemburgo del 1° aprile 1974, naturalmente approvato dal Governo⁶².

Il Foreign and Commonwealth Office, in vista delle discussioni di rinegoziazione, soprattutto per rafforzare la posizione internazionale del Regno Unito tra i paesi del Commonwealth e altri partner strategici, aveva da tempo provveduto a programmare una serie di incontri che il Segretario agli Esteri avrebbe dovuto tenere con i suoi omologhi in vari paesi della grande famiglia un tempo parte dell'Impero britannico, e ora ancorata anche alle politiche europee. In occasione delle riunioni, i ministri degli Esteri del Commonwealth chiesero delucidazioni e precisazioni sulla futura posizione di Londra e sulle possibili conseguenze politiche. In molti si domandavano quale fosse la politica del

⁶⁰ S. Bedell Smith, *Elizabeth. The Queen*, Penguin Books, London-New York, 2012, p. 254; B. Pimlott, *op. cit.*, pp. 685-687; S. Bradford, *op. cit.*, p. 372.

⁶¹ Resoconto dell'incontro dello European Community Strategy Committee, 13 marzo 1974, Tna, Fco 30/2388.

⁶² Draft Statement by the Foreign and Commonwealth Secretary, 25 marzo 1974, *ivi*; Hunt a Wilson, lettera del 24 aprile 1974, Tna, Prem 16/73.

Governo britannico sul futuro dell'Europa, al di là di rivendicazioni su alcuni aspetti parziali dell'intero progetto europeo. Una risposta a queste domande non era affatto semplice perché anche la futura creazione di un'unione europea, in quel momento ancora lontana, ma che si affacciava ormai prepotente sui tavoli dei parlamentari a Strasburgo e Bruxelles, creava non poche perplessità a Whitehall, ove non vedevano ancora un chiaro progetto all'orizzonte e non capivano quale fosse poi il progetto di unione che si voleva fare. Insomma, un vecchio dilemma tra federalismo, funzionalismo e confederalismo. Se era vero che nell'immaginario britannico la parola "unione" non aveva una connotazione felice, anche a causa dei problemi legati all'Irlanda del Nord, era anche vero che nel caso dell'Europa l'idea era stata lanciata da alcuni deputati europei federalisti, Altiero Spinelli in primo luogo, e ripresa poi da Georges Pompidou, pur senza che ne avesse fatto una sua bandiera personale. La questione era stata anche ripresa durante uno degli incontri dei ministri degli esteri della Comunità Europea nel mese di aprile del 1974 quando vi era stata un'ampia discussione sui questi temi. Il problema, come molti mettevano in evidenza, riguardava in realtà le funzioni e i poteri che si sarebbero voluti dare alla futura Unione, perché le discussioni erano ancora molto astratte. Il presidente della Commissione europea Ortoli, ad esempio, si domandava se sarebbe stato possibile o auspicabile in futuro creare una moneta unica, una difesa unitaria, una politica estera comune, e nel qual caso si chiedeva, se ci sarebbero stati funzionari o ministri responsabili per quelle particolari politiche. Molti poi parlavano di cooperazione intergovernativa, che era qualcosa di diverso rispetto a una linea politica unica e questo fatto indeboliva l'azione della Commissione Europea nei confronti dell'integrazione, senza contare il fatto che i governi si stavano concentrando sull'aspetto economico, tralasciando e indebolendo l'aspetto, fondamentale, di una politica estera comune. La posizione dell'Italia, rappresentata alla riunione da Aldo Moro⁶³, andava in favore di una soluzione federale, anche per la particolare situazione politica, che avrebbe potuto portare a scelte esplosive da parte dell'elettorato, con indebite pressioni sui governi democratici. Anche il Segretario agli Esteri britannico concordava, in generale, col punto di vista espresso dai vari colleghi, ma ribadiva che il suo Governo non poteva non tenere conto della posizione dell'opinione pubblica britannica, in attesa dell'esito delle rinegoziazioni, ed eventualmente di nuove elezioni o di un referendum. In generale, comunque, si trattava di discussioni alquanto premature sul futuro politico della Comunità Europea, ma soprattutto di materie per le quali si paventava la neces-

⁶³ Sulla posizione di Aldo Moro nella politica monetaria internazionale, di cui molto si parlò in occasione dell'adesione britannica e del successivo referendum, cfr.: D. Caviglia, *Aldo Moro e la crisi del sistema monetario internazionale*, in F. Perfetti, A. Ungari, D. Caviglia, D. De Luca (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Le Lettere, Firenze, 2011, pp. 735-754.

sità di una profonda revisione dei trattati istitutivi. Un qualcosa su cui nessuno, in quel particolare momento politico, era disposto a rischiare una bocciatura durante le procedure costituzionali di ratifica⁶⁴.

Le stesse preoccupazioni nutrite a livello europeo circa i futuri assetti dei rapporti tra il Regno Unito e la Comunità erano presenti negli Stati Uniti e in Canada, dove le due amministrazioni, oltre alla preoccupazione per la crisi economica in corso, chiedevano delucidazioni sui termini di rinegoziazione e sui problemi che il Regno Unito aveva con la Comunità, di cui prima del Consiglio Europeo del Lussemburgo nel quale erano stati esplicitati, non avevano avuto sentore. Sia Washington, sia Ottawa erano molto vicine a Londra e ne comprendevano le motivazioni, ma entrambi i paesi espressero l'auspicio che il Regno Unito rimanesse parte integrante della Comunità⁶⁵. L'incaricato d'affari degli Stati Uniti a Londra, Earl Sohm, era dell'idea che il governo laburista volesse nuovamente riproporre il concetto di "Special Relationship", in antitesi alla partecipazione alla Comunità, e non appena fosse successo si sarebbe dovuto chiarire che per il dipartimento di Stato i due concetti andavano di pari passo, necessariamente uniti e non posti in alternativa⁶⁶. Una posizione affatto diversa da quella espressa pochi anni prima da Lyndon Johnson, seppur in contesti differenti per un concetto non nuovo⁶⁷.

A livello politico interno il primo ministro Wilson si era convinto da diverso tempo della necessità di procedere a un referendum sugli esiti della rinegoziazione, perché lo reputava il mezzo migliore, più chiaro e diretto perché gli elettori potessero esprimere la loro posizione senza che vi fosse, a latere, un inquinamento di altri temi, che per ovvi motivi sarebbero stati oggetto di dibattito se la questione fosse stata ricondotta all'interno di una più vasta campagna elettorale per eventuali elezioni politiche generali. L'unica variabile che secondo lui avrebbe potuto portare a sottoporre la questione entro un manifesto per le elezioni generali si sarebbe potuta verificare soltanto nel caso in cui il governo fosse stato battuto in Parlamento su questa questione⁶⁸. Riguardo invece ai punti da toccare nei negoziati, si può dire che fossero stati ben delineati nel Manifesto elettorale del mese di febbraio e riguardavano le note posizioni su

⁶⁴ Resoconto di Wright del 21 aprile 1974 della Riunione dei ministri degli esteri degli Stati membri della Comunità Europea del 20-21 aprile 1974, Qz 2191, Tna, Prem 16/73.

⁶⁵ Shore a Wilson, lettera del 25 aprile 1974, *ivi*.

⁶⁶ Sohm a Kissinger, telegramma del 5 aprile 1974, n. 4301, Frus, 1969-1976, vol. E-15, parte 2, D. 230.

⁶⁷ C. Rossi, *L'Unione Europea al bivio. Momenti di crisi e rilancio delle istituzioni europee*, in S. Cherchi, G.G. Ortu (a cura di), *L'Europa al bivio*, Isolapalma, Monastir, 2021, pp. 43-44; sui rapporti generali tra Regno Unito e Stati Uniti tra l'ingresso nella Cee e il referendum, cfr.: T. Robb, *A Strained Partnership? US-UK Relations in the Era of Détente, 1969-1977*, Manchester University Press, Manchester-New York, 2014.

⁶⁸ Bridges a Alexander lettera del 29 aprile 1974, Tna, Prem 16/73.

politica agricola, bilancio e rapporti con il Commonwealth e paesi in via di sviluppo. Il punto centrale che emergeva dalle discussioni tra i ministri riguardava la possibilità che il Parlamento di Westminster potesse mantenere una potestà attiva per incidere attivamente su politica fiscale, industriale e regionale⁶⁹.

Nel mirino del Governo britannico, inoltre, vi erano alcuni meccanismi previsti dai trattati europei e dai regolamenti successivi che permettevano alla Comunità europea di intervenire con correttivi nei meccanismi del libero mercato. Talvolta si trattava di interventi utili, ma altre volte si era in presenza di azioni che danneggiavano di riflesso altri Stati membri. Era pur vero che per tutti gli interventi futuri il Parlamento britannico avrebbe avuto la possibilità di interporre a bloccare una legislazione europea non gradita, ma l'idea di base sarebbe stata quella di persuadere gli altri paesi a concedere al Regno Unito alcune deroghe per la disapplicazione di determinate regole. Il Manifesto laburista del febbraio 1974 aveva delineato l'ipotesi che il Governo non fosse costretto ad accettare decisioni buone per alcuni paesi, ma con un forte impatto negativo dal punto di vista dell'industria e dell'espansione economica e del lavoro in altri, segnatamente nel Regno Unito. Si trattava, in pratica, di lasciare pieni poteri al Parlamento nazionale in tutti quei casi in cui si sarebbe dovuto agire sulla leva fiscale e sulle politiche per il lavoro. Vi erano poi da studiare approfonditamente gli aspetti relativi alle procedure legislative interne dal momento che alcune materie indicate e previste dai Trattati istitutivi delle Comunità Europee erano direttamente applicabili nel Regno Unito in seguito all'approvazione dello *European Community Act* del 1972⁷⁰. La politica fiscale, in realtà, era una questione che si stava discutendo in conseguenza della decisione presa nel 1971 di procedere con l'idea di una moneta comune, perché i trattati istitutivi e i regolamenti successivi non avevano previsto la creazione di una fiscalità unica europea. Si trattava quindi di una possibilità futura, che Londra voleva, come si vedrà, evitare.

Il Governo si preparò dettagliatamente per arrivare alle riunioni europee con le idee chiare e dispose una lista di punti imprescindibili sui quali si sarebbe dovuto trovare un punto di incontro per rendere la permanenza nella Comunità meno traumatica e più pacifica dal punto di vista del gradimento reciproco, ma soprattutto in vista dei vicendevoli interessi. Il primo punto riguardava il commercio, che in base ai Trattati ricadeva quasi completamente nella sfera decisionale comunitaria, così come le tariffe doganali esterne, stabilite in blocco dalla Comunità. Le limitazioni di quantità intraeuropee erano proibite, mentre le limitazioni esterne erano decise per via regolamentare da Bruxelles. Vi erano, tuttavia, alcuni prodotti che esulavano da queste regole e sui quali vi era un

⁶⁹ Nairne a Bridges, lettera del 24 aprile 1974, ivi.

⁷⁰ Nota del 25 aprile 1974, ivi.

limitato margine di intervento da parte degli Stati membri. Su questo aspetto il Regno Unito aveva cominciato a uniformarsi al sistema europeo e il periodo di transizione sarebbe terminato entro il 1977. I negoziati sul commercio venivano condotti dalla Commissione, in ambito Gatt, su mandato e per conto degli Stati membri, anche con rappresentanti britannici. La Comunità si muoveva in blocco sia con i paesi terzi, sia con quelli legati alla Comunità da accordi di associazione, come nel caso dei paesi Africa-Caraibi-Pacifico (Acp) inclusi negli accordi di Yaoundé del 1963⁷¹, per i quali venivano negoziati tassi di scambio favorevoli, o ad hoc, sulla base del paese coinvolto. Nonostante tutte queste regole comuni, al Foreign and Commonwealth Office si notava che vi era comunque spazio di manovra per accordi diretti, soprattutto in taluni campi e con alcuni paesi, come accaduto con le restrizioni al commercio concesse al Giappone, facendo attenzione a non violare la lettera e lo spirito delle regole comunitarie, o come ad esempio con i trattati di cooperazione industriale posti in essere con alcuni paesi del Blocco orientale o con i paesi produttori di petrolio. Vi era l'esempio di eccezioni con Paesi terzi, quali gli Stati Uniti, anche se in caso di tensione nei rapporti si poteva immediatamente rifarsi alla Commissione, che avrebbe agito a nome della Comunità, riportando la contesa in sede Gatt⁷², quindi, quella dei negoziati diretti, visti i binari stretti, era una leva da usare con cautela anche per non ritrovarsi isolati dagli altri Stati membri⁷³. Nell'ambito degli accordi commerciali il Regno Unito, così come gli altri Stati membri, aveva numerose possibilità di intervento nella ricerca di esenzioni sia nell'ambito dei negoziati Gatt sia con esenzioni previste dai Trattati di Roma, dal Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, e dal Trattato di Adesione, tramite le cosiddette clausole di salvaguardia. Vi erano d'altronde precedenti per il loro utilizzo, come nel caso della crisi che aveva investito la Francia nel 1968⁷⁴. Un altro aspetto esaminato dai funzionari del Fco riguardava il movimento dei capitali per i quali, dopo un periodo di transizione, anche il Regno Unito avrebbe dovuto allinearsi ai Trattati e alle direttive

⁷¹ C. Rossi, *La Freedom Doctrine di John F. Kennedy*, cit., pp. 157-159; E. Calandri, *L'Italia e il Development Assistance Committee (1958-1968). Preistoria dell'aiuto pubblico allo sviluppo*, in L. Tosi, L. Tosone (a cura di), *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 2006, pp. 203-206; E. Calandri, *La politica italiana di cooperazione bilaterale allo sviluppo negli anni di Fanfani*, in A. Giovagnoli, L. Tosi (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana. Atti del Convegno di studi tenuto a Roma il 3 e 4 febbraio 2009*, Marsilio, Venezia, 2010.

⁷² Sui negoziati Gatt, cfr.: T. Geiger, D. Kennedy (a cura di), *op. cit.*; P. Low, *Trading Free. The Gatt and US Trade Policy*, The Twentieth Century Fund Press, New York, 1993; L. Coppolaro, *The Making of a World Trading Power. The European Economic Community (Eec) in the Gatt Kennedy Round Negotiations (1963-67)*, Routledge, London-New York, 2016.

⁷³ Annex I, Nota del 25 aprile 1974, Tna, Prem 16/73.

⁷⁴ B. Bagnato, *Diplomazia e Idées Reçues. Italia e Francia fra "susceptibilità" e "arroganza" (1947-1994)*, in «Rivista Italiana di Storia Internazionale», 2018 (a. 1), n. 2, pp. 292-294.

comunitarie in materia. Erano previste soltanto poche eccezioni per le quali comunque sarebbe servito il via libera della Commissione, pur essendo vero che recentemente Londra si era avvalsa della possibilità di applicare alcune restrizioni e nessuno a Bruxelles aveva eccepito alcunché⁷⁵.

Un aspetto particolarmente importante, trattato dai funzionari del Foreign and Commonwealth Office, e che preoccupava particolarmente Whitehall, riguardava il dossier sulla politica economica e monetaria, entrato prepotentemente nell'agenda comunitaria dopo il Vertice dell'Aja del 1969 anche a causa delle successive crisi valutarie e petrolifere⁷⁶, quando il Consiglio con due risoluzioni nel 1971 e nel 1972 aveva deciso che la Comunità nell'arco di un decennio avrebbe dovuto dotarsi di una divisa comune. L'avanzamento del progetto andò molto a rilento e dopo il fallimento del "Serpente monetario" il processo di convergenza verso una politica economica e monetaria si ridusse a una serie di consultazioni a livello comunitario, ma nulla di più⁷⁷. In materia di politica economica il Regno Unito, una volta entrato nella Comunità Europea, aveva cominciato a conformarsi alle direttive che prevedevano un'armonizzazione dell'Iva, in previsione di una futura abolizione della "frontiera fiscale", e di tutte le tasse indirette previste all'interno dei paesi membri nel quadro dell'Unione Economica e Monetaria, armonizzazione peraltro mai avvenuta, anche perché si trattava di una di quelle decisioni sulle quali si concordava soltanto in un quadro di unanimità in seno al Consiglio. Nel Regno Unito l'idea della moneta comune europea era vista con grande scetticismo e giudicata irrealistica, sia dal Governo, sia dall'opinione pubblica⁷⁸. La data del 1980 come ultimativa per il raggiungimento della parità dei cambi tra le monete europee, in questo contesto, appariva quindi alquanto azzardata. Nonostante questa percezione negativa molti paesi membri erano fortemente convinti della necessità di arrivare a una moneta unica. Le politiche monetarie, però, non erano viste da Londra come prioritarie per l'agenda politica e, comunque, non rappresentavano uno scoglio insormontabile o qualcosa per cui valesse la pena aprire un tavolo di confronto serrato nelle rinegoziazioni, appunto perché la mancanza di unità di intenti a livello comunitario ne faceva un dossier che sarebbe andato avanti molto lentamente e non avrebbe impattato sui negoziati, né nel breve, né nel medio-lungo periodo⁷⁹. Il Governo britannico fece un'analisi dettagliata di tutti

⁷⁵ Annex II, Nota del 25 aprile 1974, Tna, Prem 16/73.

⁷⁶ D. Basosi, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon, 1969-1973*, Polistampa, Firenze, 2006.

⁷⁷ Sulla genesi delle questioni monetarie europee, cfr.: M.E. Guasconi, *Europa tra continuità e cambiamento*, cit., pp. 89-142; D. Preda, *Il ruolo di Giulio Andreotti nella nascita del Sistema Monetario Europeo*, in F. Lefebvre D'Ovidio, L. Micheletta, *Giulio Andreotti e l'Europa*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2017.

⁷⁸ P. Ziegler, *op. cit.*, p. 282.

⁷⁹ Annex III, Nota del 25 aprile 1974, Tna, Prem 16/73.

gli altri aspetti che intendeva portare in discussione in merito ai termini delle rinegoziazioni, dalla politica di coesione regionale, a quella degli aiuti di Stato e delle nazionalizzazioni fino alle politiche incluse nel trattato di fondazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, maggiormente restrittivo rispetto ai Trattati di Roma⁸⁰. Questi creavano regole leggermente diverse e dettagliavano maggiormente i poteri del Consiglio e della Commissione rispetto agli Stati membri, con un piccolo buco legislativo riguardo ad alcuni poteri del Consiglio⁸¹.

La posizione britannica in realtà non era totalmente ostile ai processi comunitari, infatti ve n'erano alcuni velatamente apprezzati e utili al Regno Unito, in particolare nel Mercato Comune, sul quale, invece, molte perplessità arrivavano paradossalmente da Italia e Francia. In un tale contesto i negoziatori di Londra avrebbero potuto sfruttare a loro vantaggio tali perplessità nei riguardi delle posizioni della Commissione e richiedere la correzione di alcune norme, come quelle sugli aiuti regionali, nel caso in cui vi fosse stata una richiesta più generale di revisione. Questo poteva avvenire anche nel caso di incontri dedicati a capitoli differenti rispetto al budget o al Mercato Comune, allargando il discorso alle richieste oggetto di rinegoziazione⁸².

Il Governo di Sua Maestà discusse a lungo sulla strategia da adottare con le autorità europee e circa due mesi dopo le elezioni di febbraio 1974 fu deciso di compiere un primo passaggio. Il Segretario agli Esteri James Callaghan colse quindi l'occasione di un Consiglio dei ministri europeo programmato a Città del Lussemburgo ai primi di aprile per comunicare che il Regno Unito intendeva presentare una richiesta di rinegoziazione dei termini di accesso. Callaghan fece presente, difatti, che il partito Laburista, pur avendo a suo tempo proposto la domanda di adesione, non aveva poi aderito ai termini negoziati dal governo in carica al momento dell'allargamento e, pertanto, aveva intenzione di chiedere una modifica e di porre all'attenzione degli elettori la permanenza del paese nelle Comunità. Il Segretario agli Esteri chiarì che i termini da rinegoziare sarebbero stati quelli indicati nel manifesto elettorale, in particolare la Politica Agricola Comune, con tutte le questioni collegate, inclusi i commerci con alcuni paesi del Commonwealth, quali la Nuova Zelanda, il Bilancio comunitario, nei termini di esborso maggiore britannico, i poteri del parlamento britannico in riferimento alla legislazione europea, nonché i proventi dall'imposta per il valore aggiunto. Callaghan rimarcò che la sua posizione personale fosse quella di un Regno Unito parte integrante dell'Europa, ma era necessario addivenire

⁸⁰ Annex IV, Nota del 25 aprile 1974, *ivi*; Annex V, *ivi*.

⁸¹ Annex V, Nota del 25 aprile 1974, *ivi*.

⁸² Hunt a Wilson, nota A07048 del 14 maggio 1974, *ivi*; Hunt a Wilson, nota A07049 del 14 maggio 1974, *ivi*.

a nuovi termini che consentissero al suo paese di giocare un ruolo centrale per sentirsi veramente parte della famiglia europea. Aggiunse anche che, se fosse stato impossibile addivenire a un compromesso, il Governo sarebbe stato pronto a percorrere la dolorosa via dell'uscita nel caso in cui gli elettori avessero deciso per quella strada⁸³. In seguito alla comunicazione fatta a Lussemburgo si decise che i colloqui tra il Regno Unito e la Cee sarebbero stati aggiornati per dare il tempo alle cancellerie dei due paesi di istruire i dossier. Questo diede il margine a Downing Street di avviare interlocuzioni riservate per capire come approfondire il discorso con i vari leader europei, sfruttando, all'uopo, anche le riunioni che via via si sarebbero tenute fra i ministri degli esteri⁸⁴.

3. Le discussioni preliminari con i partner europei

Della necessità di un'approfondita rinegoziazione dei termini parlò in modo esplicito direttamente il primo ministro con il Presidente della Commissione Europea François-Xavier Ortoli in occasione di una visita di quest'ultimo a Londra nel mese di maggio del 1974. Ortoli era conscio del fatto che la Comunità e i suoi nove membri fossero in grande affanno a causa della crisi economica, ma era necessario che si trovasse un punto di convergenza comune, che esisteva e andava soltanto trovato. Su questo aspetto e sulla ricerca di politiche comuni Harold Wilson era assai scettico, tanto da chiedere a Ortoli quale fosse la posizione dei vari paesi riguardo al progetto di Unione Europea, sul quale alle ultime riunioni non aveva sentito voci particolarmente risuonanti di favore. Riguardo alla rinegoziazione dei termini di accesso il Governo si era deciso una volta vinte le elezioni di febbraio perché reputava che fosse negli interessi del popolo britannico eliminare alcune clausole troppo pesanti e inaccettabili. Cambiare alcuni termini non significava necessariamente modificare i trattati, anzi, Wilson si disse favorevolmente impressionato dalla disponibilità di massima ricevuta dai paesi membri di procedere in tale direzione⁸⁵. Era evidente come tutti comprendessero che fosse pericoloso andare a toccare accordi internazionali che avrebbero avuto bisogno di un voto parlamentare in tutti i paesi membri per ottenerne la ratifica. Un passaggio insidioso, in realtà, sul quale pochi erano disposti a correre rischi. Per Wilson negoziare non significava farlo nell'immediato, anche perché i paesi europei erano attanagliati da una

⁸³ Statement by James Callaghan, Luxembourg Council, 1 April 1974, Bulletin of the European Communities. Dir. of publ. Commission of the European Communities, March 1974, n. 3, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, p. 14-19.

⁸⁴ Alexander a Nairne, nota del 14 maggio 1974, Tna, Prem 16/73; Nota del 2 maggio 1974, Tna, Fco 30/2393.

⁸⁵ Butler a Falkender, lettera del 18 marzo 1974, Tna, Fco 33/2399.

forte crisi politica ed economica ed era accettabile allungare i tempi. Riguardo ai trattati istitutivi, Ortoli puntualizzò che risultavano molto più flessibili di quanto l'opinione pubblica potesse pensare, e quella loro duttilità era stata una risorsa preziosa per le istituzioni comunitarie nel concedere molta libertà nello sviluppo economico. Il presidente della Commissione Europea, pur comprendendo le mutate circostanze economiche, auspicava che la Comunità affrontasse unita la crisi combattendo le politiche deflattive e restrittive che molti paesi erano invece tentati di assumere. Un aspetto sul quale il primo ministro era dubbioso perché molti alleati, Stati Uniti e Giappone in primo luogo si stavano orientando verso questo tipo di politiche. Un problema ben noto al presidente Ortoli, il quale si lamentò del fatto che anche il Governo italiano avesse proceduto con queste politiche e v'era il timore che altri paesi potessero imitarne l'esempio⁸⁶. Un qualcosa di cui anche il presidente del Parlamento Cornelis Berkhouwer si era lamentato con il Segretario di Stato agli Esteri in occasione di un incontro⁸⁷.

Uno degli aspetti che maggiormente preoccupavano il primo ministro e il Governo riguardava la partecipazione del Regno Unito al budget pluriennale della Comunità. Una questione legata, oltre che agli esiti delle rinegoziazioni, anche all'evoluzione della crisi economica. Un altro punto importante concerneva la politica delle risorse proprie comunitarie, inaugurata pochi anni prima e lo sbilanciamento che la Politica Agricola Comune causava al Regno Unito, perché il paese era uno dei maggiori importatori di prodotti agricoli e questo fatto impattava in modo imponente sul saldo del bilancio britannico, un problema che sarebbe stato affrontato qualche anno dopo da Margaret Thatcher una volta insediata a Downing Street⁸⁸. Strettamente collegato alle risorse era il capitolo delle spese e degli investimenti comunitari, che a questo punto risultavano particolarmente esosi per Londra. Ortoli non conosceva a fondo le esigenze britanniche, ma era conscio del fatto che si dovesse investire in politiche di sviluppo regionale, in politiche comuni per l'energia sia nel campo petrolifero sia in quello carbonifero, strategici per il Regno Unito e dove il paese avrebbe dovuto ottenere forti benefici da parte comunitaria. A questo andava incluso anche il campo della conservazione energetica, come suggerì il primo ministro. Wilson fu molto onesto con il presidente del Parlamento Europeo e gli disse che i governi, in via generale, dovevano essere sempre legati alla volontà popolare ed evitare di discostarsene e, in merito alla percezione che si aveva nel Regno Unito, vi era molta parte dell'opinione pubblica delusa e con una pessima opi-

⁸⁶ Promemoria di conversazione tra Wilson e Ortoli, 13 maggio 1974, Tna, Prem 16/73.

⁸⁷ Promemoria di conversazione tra Callaghan e Berkhouwer del 6 maggio 1974, in Palliser ad Acland, lettera del 10 maggio 1974, ivi.

⁸⁸ M. Thatcher, *Gli anni di Downing Street*, Sperling & Kupfer, Milano, 1993, pp. 51-55.

nione della Comunità. Osservazioni che il primo ministro aveva registrato nelle visite compiute nelle differenti regioni del Regno. Egli era certo che un vento di scetticismo ci potesse essere anche in altri Stati membri. Ortoli, dal canto suo, pur conscio di tutti questi problemi, era però ottimista perché tre dei maggiori Stati membri della Comunità avevano una nuova leadership e questo avrebbe comportato la possibilità di modellare il futuro su nuove basi⁸⁹, anche riguardo alle richieste britanniche, sulle quali Helmut Schmidt era maggiormente sensibile rispetto ai colleghi di governo. La Germania, contrariamente al passato, sembrava ora più disponibile all'eventualità di collaborare e aiutare il Regno Unito, sempre che Londra fosse bendisposta, a impegnarsi nuovamente nel progetto europeo. Harold Wilson, pur accogliendo con favore questa posizione, disse di essere convinto che il popolo britannico, una volta definiti i termini della rinegoziazione, dovesse in qualche modo esprimere una sua posizione, non tanto e non necessariamente perché vi fosse risentimento nei confronti della Comunità, quanto per renderlo partecipe del progetto⁹⁰. Un punto di vista che non era distante dall'idea che si svilupperà in futuro nella Comunità prima e nell'Unione Europea poi, in rapporto alla conoscenza di quello che è il progetto comunitario. La sua libera adesione è uno dei principi cardine di quello che si chiama processo di adesione.

Il primo ministro, quantunque avesse velatamente annunciato la consultazione popolare, non aveva tuttavia deciso in quale forma il Governo avrebbe posto la questione, se con un referendum ad hoc o tramite le elezioni politiche generali, anche se probabilmente il mezzo referendario sarebbe stato il più idoneo. Per quanto concerneva le elezioni politiche risultava difficile per l'elettorato discernere tra l'intero programma elettorale. In merito ai negoziati con la Cee, in particolare per le questioni relative al budget, non pensava fosse opportuno discuterne al Consiglio, ma forse fosse più proficuo delegare il Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Coreper) e la Commissione in modo che fissassero una tempistica a partire dal mese di luglio 1974. Ortoli, pur ottimista, non era certo molto felice che il Regno Unito, dopo solo due anni dall'adesione, stesse mettendo tutto in discussione, ma accettava la situazione come dato di fatto. Ribadiva, nondimeno, che si cercassero dei punti di contatto, utili a progredire nel progetto europeo una volta superata questa fase incerta⁹¹. A più riprese espresse la speranza che il Regno Unito volesse restare membro di pieno diritto della Cee, anche perché vedeva un suo allontanamento come un danno sia per la stessa Londra, sia per la Comunità, perché entrambe avrebbero subito una considerevole riduzione di influenza. Capiva le necessità di politica interna

⁸⁹ S. Wall, *op. cit.*, p. 527.

⁹⁰ Promemoria di conversazione tra Wilson e Ortoli, 13 maggio 1974, Tna, Prem 16/73.

⁹¹ *Ibidem*.

ma sperava che il popolo britannico potesse scegliere in modo responsabile. In un accurato appello al Parlamento Europeo concordò sul fatto che vi fossero problemi, ma soltanto insieme Londra e Bruxelles avrebbero potuto superare le difficoltà disegnando un'architettura istituzionale per il futuro in modo forte e condiviso. La decisione presa al Summit di Parigi di svolgere una riunione periodica tra capi di Stato e di Governo avrebbe rafforzato la governance⁹², ma avrebbe avuto anche dei risvolti negativi. Bisognava trovare un *modus operandi* che spingesse la Commissione a farsi garante delle proposte fatte ai vertici periodici, contando sul fatto che si trattasse di scelte condivise e non divisive⁹³. La presenza britannica, il cui respiro internazionale era innegabile, era servita ad accrescere il peso economico della Comunità e aveva aiutato nei momenti di difficoltà. L'Europa senza la Gran Bretagna non sarebbe stata la stessa, risultando incompleta. La presenza di Londra per Ortoli era fondamentale, ma era importante trovare la quadratura del cerchio appianando le differenze politiche tra i paesi membri. La Comunità avrebbe dovuto accrescere gli strumenti di cooperazione interna evitando di presentarsi divisa agli appuntamenti internazionali⁹⁴.

Questo era il maggior dilemma che attanagliava le istituzioni comunitarie e andava risolto celermente. Un problema di cui Charles de Gaulle aveva parlato anni addietro, proprio sulla mancata concertazione politica tra i paesi membri. La cooperazione politica europea sarebbe stato uno dei nodi da risolvere se si fosse voluta avere una voce sola e se si fossero volute evitare lotte intestine, con risvolti pubblici, che indebolivano la posizione dei Nove⁹⁵. L'ultimo esempio si era avuto alla Conferenza di Washington sull'energia svoltasi nel 1974 ove le discussioni interne ai paesi membri della Comunità Europea avevano avuto ripercussioni negative sulla Conferenza, che si era chiusa con un nulla di fatto, e con effetti disastrosi per la Cee, la cui unitarietà di intenti si era disintegrata di fronte alle profonde differenze politiche dei suoi componenti, i quali non riuscivano a coordinarsi né a evitare che quelle differenze nazionali emergessero

⁹² *Final communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December 1974)*, Bulletin of the European Communities, December 1974, n. 12, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

⁹³ «The Times», 19 February 1975, Tna, FV 61/30.

⁹⁴ European Community Commission Press Release, *Extract from a Speech by President Ortoli to the European Parliament 18 February 1975*, aei.pitt.edu/55031/1/ISEC.17.75.pdf

⁹⁵ Sulla Cooperazione Politica Europea, cfr.: M.E. Guasconi, *Un'arma spuntata degli europei? La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e le relazioni con l'Urss*, in G. Borzoni, B. Onnis, C. Rossi (a cura di), *Momenti di Storia internazionale del Novecento. Diplomazia geopolitica, Soft power, Cooperazione*, FrancoAngeli, Milano, 2021, pp. 102-120; M.E. Guasconi, *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico e la fine della guerra fredda*, Mondadori Università, Milano, 2020; D. Caviglia, *De Gaulle e il tentativo di spostare l'asse politico europeo. Il Piano Fouchet*, Cedam, Padova, 2000; A. Varsori, *Alle origini del presente*, cit.

in contesti diversi dalle sedi comunitarie⁹⁶. La Comunità, addirittura, sembrava quasi assuefatta a questi episodi di discrasia accolti come un qualcosa di fisiologico, tanto da non portare ad alcuna crisi del sistema⁹⁷. Nessun paese della Comunità aveva, né avrebbe potuto mai più avere, lo status di grande potenza, l'unico modo per contare qualcosa a livello globale e cercare non tanto di dettare, quanto di influenzare le regole del gioco sarebbe stato quello di stare uniti all'interno della Comunità Economica Europea, con una visione comune su economia, energia, politica monetaria e accordi internazionali di mercato globale. La questione energetica poi avrebbe dovuto essere l'obiettivo principale di una rinnovata politica comune, un terreno ove si era visto che non si poteva andare disuniti perché nessun paese da solo poteva influenzare decisioni che impattavano sull'intero pianeta e che avevano anche risvolti economici imponenti⁹⁸. Nonostante le perplessità di Ortoli, a Londra non sembravano particolarmente preoccupati in relazione a una futura uscita dalla Cee, che sicuramente sarebbe stata vissuta come uno shock dalla Commissione europea e dagli altri paesi membri, ma che avrebbe pragmaticamente aperto altre opportunità al Regno Unito, il quale avrebbe studiato un diverso approccio e un nuovo trattato commerciale con la Cee, senza contare il fatto che la comunità si sarebbe potuta consolare con futuri ulteriori ingressi come quello di Spagna, Portogallo e Grecia, tre paesi che ormai erano pronti a percorrere il percorso di avvicinamento⁹⁹.

Sul piano politico interno bisogna notare che il Governo di Sua Maestà dovette confrontarsi col mondo economico e produttivo, che seppur trovandosi in linea con le istanze proposte nelle richieste di rinegoziazione vedeva come una iattura la possibile uscita del paese dalle Comunità. Anche il protrarsi dei

⁹⁶ Sulle questioni energetiche, cfr.: F. Petrini, *L'Europe occidentale et la première crise pétrolière. S'assurer l'énergie par la coopération technologique*, in C. Bouneau, D. Burigana, A. Varsori (a cura di), *Les trajectoires de l'innovation technologique et la construction européenne. Des voies de structuration durable? Trends in Technological Innovation and the European Construction. The Emerging of Enduring Dynamics?*, Peter Lang, Bruxelles, 2010, pp. 123-140.

⁹⁷ European Community, April 1974, n. 175, pp. 8-10, aei.pitt.edu/43960/ (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

⁹⁸ «The Times», 19 February 1975, Tna, FV 61/30.

⁹⁹ Solomon a Grey, lettera del 20 gennaio 1975, Tna, FV 61/30; Sull'adesione dei tre paesi mediterranei, cfr.: M.E. Cavallaro, K. Kornetis (a cura di), *Rethinking democratisation in Spain, Greece and Portugal*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019; A. Botti, M. Guderzo (a cura di), *L'ultimo franchismo tra repressione e premesse della transizione (1968-75)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009; L. Micheletta, *Giulio Andreotti e l'allargamento delle Comunità europee negli anni Ottanta. Tra europeismo e atlantismo*, in «Ventunesimo Secolo», 2020 (a. 47), pp. 11-40; L. Micheletta, *Per una Spagna democratica, atlantica ed europea. Andreotti e l'adesione spagnola alle Comunità europee*, in F. Lefebvre D'Ovidio, L. Micheletta, *Giulio Andreotti e l'Europa*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2017, pp. 107-138; A. Varsori, *L'Occidente e la Grecia dal colpo di Stato militare alla transizione alla democrazia (1967-1976)*, in M. Del Pero, V. Gavin, F. Guirao, A. Varsori (a cura di), *Democrazie. L'Europa meridionale la fine delle dittature*, Firenze, Le Monnier, 2010, pp. 5-94.

negoziati e la conseguente incertezza che questo fatto causava in ambito economico erano vissuti con altrettanto sconcerto. L'appartenenza alla Comunità e al Mercato Comune aveva giovato incredibilmente alle imprese britanniche e il Segretario di Stato Callaghan si sentì in dovere di fornire in vari modi assicurazioni all'industria britannica in vista di un prevedibile allungamento dei tempi a causa delle elezioni francesi. Callaghan asserì che presto anche i commerci al di fuori del Mercato Comune si sarebbero svolti con tariffe libere, un'affermazione che non convinse affatto gli industriali, che comprendevano bene la necessità di mettere i rapporti su un piano di parità, ma non capivano l'eventualità di farlo da esterni, in caso di uscita dalla Cee. Certo, non si doveva stare obbligatoriamente all'interno della Comunità, ma era anche chiaro a tutti che i costi di un'eventuale uscita non erano affatto conosciuti. A ogni buon conto, sia il Governo sia gli industriali erano dell'idea che si dovesse agire per il bene del paese e che se gli accordi fossero stati buoni per il Regno Unito, si sarebbe fatta una campagna in favore della permanenza¹⁰⁰.

Da parte sua, il Foreign and Commonwealth Office, in contemporanea con le consultazioni degli altri governi europei e delle controparti interne, stava preparandosi alle varie riunioni, in tutti quei tavoli nei quali la questione delle rinegoziazioni sarebbe stata oggetto di interlocuzioni¹⁰¹. Gli incontri furono preparati minuziosamente dai diplomatici britannici che cercarono di fare particolare attenzione alle fughe di notizie su alcuni aspetti politici, ulteriori rispetto a quanto inserito nel manifesto, che se conosciuti da alcuni partner, quali la Francia, avrebbero danneggiato i negoziati¹⁰². Tutti i paesi europei, ma in particolare Germania, Francia e Italia, erano chiaramente interessati a capire quale sarebbe stata la condotta del Regno Unito. Willy Brandt, durante uno dei suoi ultimi incontri come Cancelliere federale della Germania Ovest, fu uno dei più schietti nel domandare a Callaghan come Londra intendesse muoversi e Callaghan diede assicurazioni sul fatto che una volta resi noti i punti di doglianza non ve ne sarebbero stati aggiunti altri nel corso delle future riunioni. Il concetto principale era quello che il Regno Unito non voleva costruire una tela di sospetto con Francia e Germania, ma voleva improntare le relazioni diplomatiche con fiducia e schiettezza. Difficile farlo se non si aveva certezza sulle richieste finali. La Germania, inoltre, sospettava che i britannici volessero apportare modifiche tali su alcuni temi, quali la Pac, sulla quale si sarebbero poi aggregati gli italiani, e questo avrebbe provocato un rischio di discontinuità con quanto deciso negli anni Sessanta e forse alla sua distruzione. Un qualcosa che

¹⁰⁰ Promemoria di conversazione tra Callaghan e Clapham del 10 maggio 1974, Tna, Prem 16/73.

¹⁰¹ Butler a Falkender, lettera del 25 marzo 1974, Tna, Fco, 30/2388.

¹⁰² Falkender a Shore, lettera del 25 marzo 1974, ivi.

la Cee non poteva permettersi. Anche la difesa, e in particolare il ruolo della Nato, che andava rivitalizzato, fu oggetto di discussione, così come anche il campo energetico. Un punto importante fu il suggerimento di tenere informati gli Stati Uniti sull'andamento dei negoziati, dal momento che il Segretario di Stato Henry Kissinger aveva espresso preoccupazione per il fatto di essere tenuto all'oscuro di tutto¹⁰³.

Nel merito, quindi, i temi che si sarebbero dovuti toccare avrebbero dovuto riguardare la Politica Agricola Comune, i rapporti con i paesi in via di sviluppo e con il Commonwealth e le politiche relative al bilancio comunitario. Il Segretario agli Esteri, poi avrebbe dovuto tenersi pronto a specificare ai partner europei che avessero fatto specifiche richieste quali fossero i motivi profondi che portavano Londra a chiedere una rinegoziazione dei termini di accesso. Callaghan avrebbe quindi dovuto suggerire ai colleghi un *modus operandi* fatto di discussioni settoriali, nei differenti consessi in cui si divideva la Comunità, con la precisazione che si sarebbe cercato di procedere evitando le modifiche dei Trattati, da richiedersi solo se strettamente necessarie¹⁰⁴. Dato che il Governo aveva una risicata maggioranza parlamentare, e visto che erano in aria elezioni anticipate, non ci sarebbe stata alcuna fretta di concludere i negoziati che, comunque, si prospettavano laboriosi¹⁰⁵. Un aspetto fondamentale che premeva molto alla diplomazia britannica riguardava la parte relativa alla comunicazione pubblica in merito a quanto il Governo avrebbe fatto. Dal momento che il Parlamento non era riunito e non si sarebbe riunito per diverse settimane, in assenza dei report giornalieri della stampa parlamentare, sulle discussioni alla Camera dei Comuni, era quindi importante fare in modo di presentare dettagliatamente i progressi sui negoziati e sugli interventi del Ministro negli organi comunitari, all'opinione pubblica britannica¹⁰⁶.

Uno degli incontri più significativi si tenne a Bonn con il nuovo cancelliere della Repubblica Federale di Germania, Helmut Schmidt, il quale seppur favorevole a intavolare nuovi negoziati consigliò moderazione, in attesa di future elezioni politiche generali. Il Cancelliere, difatti, si era informato presso il suo interlocutore se la situazione di tensione tra il Regno Unito e la Cee si potesse risolvere con le elezioni o se servisse un referendum, domanda alla quale Wilson non era ovviamente stato in grado di rispondere, perché i negoziati erano appena cominciati e sarebbero verosimilmente andati per le lunghe. Non era neppure certo, nonostante quanto indicato nel manifesto elettorale di febbraio che una materia così importante potesse essere risolta utilizzando lo strumento

¹⁰³ Promemoria di conversazione tra Callaghan e Brandt del 21 marzo 1974, *ivi*.

¹⁰⁴ Fergusson a Fretwell, lettera del 30 luglio 1974, Tna, Fco 30/2399.

¹⁰⁵ Fretwell a Wright, lettera del 29 luglio 1974, *ivi*.

¹⁰⁶ Nairne ad Alexander, lettera dell'8 maggio 1974, Tna, Prem 16/73.

delle elezioni. Lo stato di incertezza politica che si viveva nel Regno Unito non aiutava nei rapporti internazionali, soprattutto perché i paesi europei non avevano alcuna sicurezza in merito a quale governo avrebbero trovato a Londra nei mesi successivi. L'unica nota di certezza che il primo ministro era in grado di dare era quella della lealtà con la quale il Governo che presiedeva avrebbe affrontato i negoziati con la Comunità, negoziati che secondo lui non avrebbero alla fine richiesto la modifica dei trattati istitutivi. La Germania avrebbe partecipato con spirito di collaborazione, e il Cancelliere ricordò che molti deputati tedeschi nel 1957, quando si era trattato di ratificare i Trattati di Roma, si erano astenuti proprio in segno di protesta per la mancanza del Regno Unito e dei Paesi scandinavi, quindi a maggior ragione ora si sarebbe agito con prudenza. In occasione dell'incontro i due capi di governo analizzarono la situazione economica europea e la crisi che l'attanagliava e concordarono sul fatto che servissero ricette comuni, visto che le soluzioni unilaterali erano poco efficaci e avrebbero potuto funzionare soltanto nel breve periodo. In particolare, Schmidt notò che il Governo italiano non aveva resistito alla tentazione di intraprendere la strada sbagliata dell'espansione monetaria, di cui qualunque studente di economia avrebbe conosciuto le conseguenze, e che nel lungo periodo avrebbe portato alla sfiducia dei mercati e degli investitori stranieri¹⁰⁷. Schmidt suggerì quindi che si aprisse un tavolo negoziale tra Regno Unito e Francia con un incontro diretto tra Wilson e il nuovo presidente francese Giscard d'Estaing. Egli era conscio del fatto che le politiche europee si decidessero tra i paesi maggiori, e un incontro al vertice tra i grandi d'Europa sarebbe stato certamente utile. Tuttavia, serviva creare maggiore serenità nei rapporti tra i vari paesi, e l'incontro diretto tra il primo ministro e il presidente francese sarebbe servito proprio a quello, oltre a diradare le nubi su alcune questioni collaterali, quali la difesa¹⁰⁸. Effettivamente, il suggerimento di un approccio diretto con il presidente francese sembrava quanto mai pertinente, dal momento che quest'ultimo pare fosse del tutto intenzionato a ignorare le richieste britanniche relativamente alla rinegoziazione dei termini di ingresso nella Cee, stante quanto riferito dal rappresentante francese presso l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse), René Foch, al diplomatico italiano Renato Ruggiero, allora a capo della Direzione Generale per la Politica regionale della Commissione Europea, una posizione quella del presidente francese fortemente deplorata da

¹⁰⁷ Promemoria di conversazione tra Wilson e Schmidt e altri, 19 giugno 1974, *ivi*.

¹⁰⁸ *Ibidem*. Il Cancelliere tedesco pregò il premier britannico di non far cenno di questo suggerimento, in merito alle sensibilità relative alla difesa del presidente francese, nel promemoria ufficiale della conversazione; Sulla difesa europea, cfr.: L. Nuti (a cura di), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, London, Routledge, 2009; U. Morelli, *La politica di sicurezza e di difesa dell'Unione europea*, in G. Finizio, U. Morelli (a cura di), *op. cit.*, pp. 25-29.

Ruggiero in quanto non avrebbe portato da nessuna parte. A suo modo di vedere i maggiori problemi che affrontava l'Europa in quel momento erano la crisi italiana e le istanze britanniche, che andavano in qualche modo affrontate¹⁰⁹.

La particolare sollecitudine con la quale il Cancelliere dalla Repubblica Federale di Germania aveva messo in guardia il primo ministro derivava dalla conoscenza diretta che egli aveva delle idee di Giscard d'Estaing, in particolare dai numerosi incontri che i due statisti avevano avuto negli ultimi mesi. Schmidt era quindi certo che il presidente francese fosse interessato alla stabilizzazione dell'economia e a preservare il processo di costruzione europea per quello che fino a quel momento si era raggiunto. Pur non essendosi direttamente espresso sulla questione della rinegoziazione, per come posta dal Regno Unito, il Cancelliere aveva comunque ricavato una predisposizione positiva¹¹⁰. Il suggerimento in merito fu raccolto tanto che vi furono diversi contatti con il presidente francese, il quale si dimostrò attento nell'ascoltare gli interlocutori. Callaghan, che lo incontrò a novembre 1974, si rendeva conto che le richieste britanniche avessero aperto un solco con i partner europei, e che fosse necessario chiudere i negoziati quanto prima. Il presidente fece notare che il Regno Unito aveva aperto molti fronti, in tema di termini negoziali, e che su questi fronti non vi era univocità di vedute con i Sei, nel senso che alcuni termini andavano bene alla Francia, ma non alla Germania o ad altri paesi, o viceversa. Mentre per quanto riguardava la Pac i problemi erano sorti quando il sistema monetario internazionale aveva cominciato a crollare e perché l'agricoltura non era trattata veramente come una politica federale¹¹¹.

Gli spunti ricevuti erano tanti e la diplomazia britannica, pur nella ricerca della rinegoziazione dei termini di ingresso, cercava di lavorare in modo leale con la Commissione e con il Parlamento Europeo in modo da non frenare il processo di revisione delle istituzioni e delle procedure comunitarie. In particolare, i membri del Parlamento Europeo recepirono con molto favore il discorso del Segretario agli Esteri, James Callaghan, il quale espresse il favore del Governo di Sua Maestà a che il Budget comunitario ricevesse un maggior controllo dall'Assemblea parlamentare medesima e si allentassero le leve decisorie delle varie capitali europee. La volontà di appoggiare un maggior controllo parlamentare era d'altronde in linea con la storia costituzionale britannica e si sarebbe legato al successo del processo di rinegoziazione avviato da Downing Street. In caso di insuccesso non vi sarebbe stato alcun danno alla politica comunitaria di revisione delle istituzioni, persino in caso di uscita del Regno Unito. In

¹⁰⁹ Jenkins a Butler, lettera del 14 giugno 1974, Tna, Prem 16/73.

¹¹⁰ Schmidt a Wilson, lettera del 4 giugno 1974, *ivi*.

¹¹¹ Promemoria di conversazione tra Callaghan e Giscard d'Estaing del 19 novembre 1974, Tna, Prem 16/76.

questo spirito lavorava la delegazione britannica presso la Commissione ove si stavano facendo grandi sforzi sia per la modifica dei poteri delle istituzioni, sia per la rinegoziazione che stava a cuore a Londra, ove ci si chiedeva se fosse possibile addivenire a un termine comune sui negoziati senza modifica dei trattati, perché in caso contrario il processo avrebbe coinvolto tutti gli Stati e il Parlamento Europeo.

Vi era poi il caso differente per la rappresentanza britannica al Parlamento Europeo per i quali il partito Laburista aveva evitato la designazione per un mero problema di politica interna ed evitare le suddivisioni tra coloro, nel partito, favorevoli alla Comunità, e quelli contrari. Il primo ministro nel colloquio con il presidente del Parlamento Europeo, Cornelis Berkhouwer, fece anche presente che l'opinione pubblica britannica era ancora fortemente contraria al processo comunitario ed era opportuno attuare una forte campagna informativa, che pure il governo precedente aveva svolto. Le informazioni che i cittadini stavano ricevendo, secondo il primo ministro britannico, stavano sortendo i loro effetti, perché l'opinione pubblica sembrava pronta a sospendere il giudizio sulla Comunità per lo meno fino ai risultati definitivi sui negoziati in corso. Questo fatto, unito al possibile successo dei negoziati faceva ben sperare Berkhouwer circa una futura partecipazione dei deputati laburisti ai lavori dell'Assemblea¹¹². La partecipazione dei deputati britannici ai lavori dell'assemblea parlamentare europea poneva un altro problema, che sarebbe stato affrontato e risolto di lì a poco tempo, con il Vertice di Parigi a dicembre del 1974 e la decisione di passare all'elezione diretta del Parlamento Europeo, a partire dal 1979¹¹³, che avrebbe eliminato l'inconveniente del doppio mandato, presa poi in occasione dei Consigli Europei di Roma del 1975¹¹⁴ e di Bruxelles del 1976¹¹⁵.

La mossa del Governo britannico di presentare la questione delle rinegoziazioni legandola al tema del Budget comunitario sembrò pagare politicamente, perché le reazioni dei leader europei al discorso di James Callaghan furono in generale positive. Il discorso pacato e sincero del Segretario di Stato pose la questione sul tavolo facendo comprendere a tutti quanto fosse peculiare per la sopravvivenza dei buoni rapporti tra Londra e Bruxelles. V'è da dire, che la

¹¹² Promemoria di conversazione tra Wilson e Berkhouwer del 10 giugno 1974, Tna, Prem 16/73.

¹¹³ D. Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, FrancoAngeli, Milano, 2013; F. M. Giordano, *Le elezioni europee: ricostruzione di un percorso di partecipazione democratica e di democratizzazione dell'Unione Europea*, in M. Belluati, P. Caraffini (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carocci, Roma, 2015, pp. 82-89.

¹¹⁴ The European Council Conclusions, Rome, 1-2 December 1975, aei.pitt.edu/1407/1/rome_dec_1975.pdf (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

¹¹⁵ The European Council Conclusions, Bruxelles 12-13 July 1976, aei.pitt.edu/1428/1/Brussels_July_1976.pdf (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

riunione tenuta a Lussemburgo fu preparata adeguatamente dal ministro degli esteri tedesco, e presidente di turno, Hans Dietrich Genscher, il quale prese molto sul serio le richieste di Downing Street in merito a un possibile tavolo negoziale. Anche i rappresentanti francesi fecero in modo di non opporsi, nonostante il Presidente della Commissione François-Xavier Ortoli non sembrasse particolarmente pronò a fare da mosca cocchiera per i britannici, che avrebbero a questo punto dovuto negoziare punto per punto le loro richieste, avendo come controparte una Commissione neutrale alla quale bisognava lasciare il tempo per studiare l'intero dossier e fare delle proposte senza che vi fossero indebite pressioni. Per quanto riguardava gli altri partner, in generale si assisteva a una reazione abbastanza equanime sulla volontà britannica di rinegoziare i termini, anche se l'Italia e l'Irlanda avevano alcune preoccupazioni in relazione al programma del Regional Development Fund, che comunque Londra non era intenzionata in nessun caso a bloccare¹¹⁶. Nonostante l'accoglienza pragmatica, le richieste di Londra crearono una certa frattura con i partner, come se il paese stesse cercando ostinatamente di perdere un'opportunità¹¹⁷. A ogni modo, a Downing Street non si erano prese decisioni definitive su un possibile referendum, tanto che era prematuro parlarne nelle dichiarazioni ufficiali, e naturalmente il Segretario di Stato al termine degli incontri del Lussemburgo se n'era guardato bene, affermando che si sarebbe deciso a tempo debito con quale modalità chiedere il parere del popolo britannico¹¹⁸.

In tutto il processo v'è anche da aggiungere, che rispetto al passato, le posizioni degli altri governi da sempre favorevoli alla presenza britannica nella Comunità, ossia i paesi del Benelux più l'Italia, non avevano fatto registrare sostanziali mutamenti nella loro posizione. Detti governi continuavano, difatti, a vedere la presenza di Londra come contraltare al peso specifico di Francia e Germania e restavano in attesa dell'esito dei negoziati. I rappresentanti dei Governi di Bruxelles, Lussemburgo e L'Aja non potevano però non notare che vi erano delle preoccupazioni sulla reale volontà britannica, a prescindere dall'esito dei negoziati, di rimanere parte attiva del processo comunitario. In tutti i casi dovevano agire in modo realistico e nel caso di un disimpegno britannico avrebbero comunque dovuto ripiegare sulle posizioni franco-tedesche, troppo forti per non tenerne conto, soprattutto nel forte momento di debolezza economica di Italia e Danimarca. La situazione che si andava creando, insomma, riportava alla luce evidenti contraddizioni, perché nonostante vi fosse nei tre del Benelux un forte afflato di fiducia nel progetto comunitario, nondimeno

¹¹⁶ Marne a Bridges, lettera del 6 giugno 1974, Tna, Prem 16/73.

¹¹⁷ I. Poggiolini, *L'Italia e l'Europa negli anni Settanta: una o più prospettive britanniche?*, in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano, 2009, pp. 480-482.

¹¹⁸ Acland a Fretwell, lettera del 5 giugno 1974, Tna, Prem 16/73.

era la sempre presente paura che una Germania non adeguatamente bilanciata fosse un colosso economico-politico troppo grande per non attirarli nella sua orbita egemonica. La situazione britannica non giovava affatto, ma i piccoli paesi della Comunità Europea, obiettivamente, non avevano molte strade da percorrere.

La Danimarca si trovava, per lo stesso motivo, in una situazione molto simile, se non peggiore, perché era fortemente dipendente dalla Germania dal punto di vista economico, ma da quello politico molto meno legata alla Comunità, visto il suo recente ingresso, quindi l'indecisione sulla strada che avrebbe preso Londra la poneva in una situazione di incertezza ben superiore rispetto ai tre del Benelux, che comunque, volenti o nolenti, avrebbero seguito le orme della politica franco-tedesca. Il rappresentante danese presso la Commissione, Niels Ersboll, e questo era motivo di preoccupazione ancora maggiore, si lamentò con il suo omologo britannico circa la possibilità che la Germania stesse pensando a una Comunità a due velocità, costruita sulla base delle performance economiche, una comunità di prima classe, con Germania, Francia e certamente i paesi del Benelux, e una di seconda classe, nella quale si sarebbero raggruppati i restanti paesi membri, i quali non avrebbero partecipato, per scelta o per necessità a una maggiore integrazione economica, alla quale avrebbero invece partecipato gli altri. Non si sarebbe trattato di un'esclusione permanente, ma temporanea e legata alla volontà, o possibilità di partecipare, eventualmente in un secondo momento. Per la verità la Germania sembrava pensare a una soluzione simile soltanto in caso di estrema e reale necessità, preferendo invero, che tutti i paesi membri della Comunità potessero partecipare alla maggiore integrazione economica da subito. Si trattava di un'idea embrionale che per il momento era tenuta estremamente riservata dalla Germania, ed era di scarsa o nulla circolazione tra le cancellerie diplomatiche, ma era un'ipotesi che ormai si affacciava nello scenario europeo, anche se si sarebbe dovuto evitare in ogni modo di palesare un asse Bonn-Parigi come guida della Comunità. Le riflessioni del diplomatico danese erano molto argute e forse influenzate dalla sua scarsa fiducia nei riguardi dei tedeschi, con i quali tuttavia aveva forti legami e di cui aveva profonda conoscenza¹¹⁹. Una situazione di cui gli stessi diplomatici britannici si erano perfettamente resi conto, e paventavano il rischio che Francia e Germania, nell'incertezza circa la futura permanenza britannica nella Comunità preferissero ragionare nella ricerca degli interessi nazionali riguardo alla politica comunitaria. Il maggior problema per la Germania era, difatti, quello di salvare la Politica Agricola Comune, l'unione doganale e il mercato unico. Nonostante la diffidenza del Regno Unito, in realtà, i maggiori problemi, negli ultimi periodi, erano stati creati dall'Italia e dalla Danimarca. Se si andava

¹¹⁹ Palliser a Wright, lettera del 4 giugno 1974, *ivi*.

al fondo della crisi identitaria che stava permeando la Comunità Europea nei primi anni Settanta del Novecento, la realtà era che il problema sollevato da Londra riguardante il budget e le rinegoziazioni dei termini di accesso poteva considerarsi un problema di entità minore in confronto alla crisi economica e politica generale. In merito alle richieste britanniche la Germania le considerava, in definitiva, un problema riflesso dalla politica interna e finché non vi sarebbero state nuove elezioni, peraltro attese entro pochi mesi, vi era scetticismo nel voler affrontare l'argomento con tutta la dovuta attenzione e con azioni di concerto multilaterale anziché con accordi di tipo bilaterale¹²⁰. Qualunque negoziato avrebbe dovuto essere concentrato nel rispetto delle finalità ultime della Comunità e avrebbe dovuto preservare i buoni rapporti tra i paesi membri, in particolare la Francia. Un altro aspetto che andava sottolineato riguardava la prostrazione delle autorità tedesche, le quali vedevano con particolare sfavore la possibile uscita del Regno Unito dalla Comunità e nelle conversazioni diplomatiche lamentavano, così come facevano anche altri paesi membri, la possibile vanificazione di tutti gli sforzi fatti per accogliere Londra nel progetto comunitario per delle motivazioni viste come totalmente irrazionali, al limite dell'irresponsabile¹²¹.

I negoziati proseguirono fino all'inizio dell'estate e dopo la pausa per le vacanze il Governo di minoranza laburista si sentì in una posizione di maggior forza per programmare una tornata elettorale decisiva per il rafforzamento della maggioranza parlamentare. In realtà Wilson aveva pensato a lungo a una possibile data e aveva accarezzato l'idea di un'elezione nel mese di giugno, ma vi erano due ostacoli, uno facilmente superabile, l'opposizione della Sovrana, un altro di tipo politico legato allo scandalo detto "land deals" su presunti raggiri fiscali che rischiava di far perdere popolarità al partito¹²². Dal punto di vista legale vi erano alcuni paletti alla possibilità di sciogliere il Parlamento in base alla convenzione costituzionale, riassunta dal segretario privato di Giorgio VI, Alan Lascelles, secondo la quale il monarca può rifiutare lo scioglimento al verificarsi di tre condizioni: l'esistenza di un Parlamento ancora vitale; se le elezioni generali causassero detrimento all'economia nazionale; se fosse possibile trovare una maggioranza alternativa e un primo ministro in grado di governare¹²³. Buckingham Palace avrebbe potuto sollevare qualche dubbio e invocare la Prerogativa Reale e il lodo Lascelles, ma il palazzo fece trapelare che, contrariamente a una richiesta fatta immediatamente dopo le elezioni di

¹²⁰ Nairne a Wright, lettera del 13 agosto 1974, Tna, Fco 30/2399.

¹²¹ Henderson a Wright, lettera del 27 maggio 1974, Tna, Prem 16/73.

¹²² D. Sandbrook, *Seasons in the Sun. The Battle for Britain 1974-1979*, Penguin, London-New York, 2013.

¹²³ House of Commons, Justice Committee, *Constitutional Processes following a General Election. Fifth Report of Session 2009-2010*, 29 March 2010, HC 396, p. 8.

febbraio, per una data elettorale a fine anno, la Regina non si sarebbe opposta¹²⁴. Alla vigilia della ripresa dei lavori parlamentari prima che chiudesse la prima sessione Wilson decise che era giunto il momento di chiedere lo scioglimento delle Camere per cercare di ritrovare maggiore agibilità politica rinsaldando la maggioranza di governo, non avendo intenzione di trascinare oltre una situazione di precarietà pericolosa per la tenuta del paese. Il 18 settembre, dopo aver chiesto il permesso a Elisabetta II, il primo ministro annunciò in diretta televisiva che il Parlamento sarebbe stato sciolto il 20 settembre e le elezioni politiche generali si sarebbero svolte il 10 ottobre dello stesso anno¹²⁵. Il Manifesto laburista scritto per le elezioni del mese di ottobre non scendeva troppo nei particolari e risultava molto più stringato rispetto al precedente, ma si faceva riferimento ai negoziati in essere con la Comunità Europea e si chiariva che entro un anno dalle elezioni il popolo britannico avrebbe avuto la parola finale sulla questione. I britannici avrebbero espresso voto vincolante se accettare i nuovi termini oppure respingerli e uscire¹²⁶. Non si prospettavano vie di mezzo, e considerando il fatto che i negoziati erano ancora in corso si metteva un'indebita pressione sulla Comunità Europea. Nell'incertezza circa l'esito delle urne la diplomazia britannica corse ai ripari perché a Bruxelles ci si chiedeva cosa sarebbe successo ai negoziati se avessero vinto i Conservatori, che parlavano di riconciliazione. Si faceva però notare nei circoli governativi che si sarebbe dovuto trovare un buon accordo di conciliazione, quindi comunque conseguente a un negoziato¹²⁷.

¹²⁴ S. Bedell Smith, *op. cit.*, p. 255.

¹²⁵ B. Pimlott, *op. cit.*, pp. 716-717; «The London Gazette», 23 September 1974, n. 46348.

¹²⁶ The Labour Party Manifesto. *Britain Will Win With Labour*, October 1974, www.labour-party.org.uk/manifestos/1974/Oct/1974-oct-labour-manifesto.shtml (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

¹²⁷ Fretwell a Wright, lettera del 14 agosto 1974, Tna, Fco 30/2399.

2. *Un repentino ripensamento*

1. Le elezioni e il discorso della Corona di ottobre 1974

La quarantaseiesima Legislatura del Regno Unito, la più corta della storia del paese, terminò ufficialmente il 20 settembre 1974, dopo solo sei mesi di vita, con lo scioglimento anticipato, disposto dalla Regina Elisabetta II, come richiesto dal premier. Le elezioni del 10 ottobre 1974 diedero, questa volta, una lievissima maggioranza ai Comuni di tre seggi al Partito Laburista. Il giorno seguente a Downing Street cominciarono a ragionare sul programma di governo, che avrebbe dovuto riprendere quanto indicato nel Manifesto elettorale, e che sarebbe stato annunciato con il tradizionale discorso della Corona, previsto per il 29 ottobre successivo presso la Camera dei Lord. L'Ufficio del primo ministro decise che il metodo di lavoro sarebbe stato quello di una commissione che avrebbe poi avuto il compito di stilare il programma legislativo per la sessione parlamentare che si andava ad aprire. Della commissione incaricata di redigere il discorso avrebbero fatto parte i ministri principali, oltre ai capigruppo del partito nelle due Camere. Il tempo a disposizione era poco, data l'imminenza dell'inaugurazione del nuovo Parlamento, pertanto la commissione incaricata dovette procedere con sollecitudine¹. Il gruppo di lavoro ebbe anche il compito, non solo di tradurre in disegni di legge quanto contenuto nel Manifesto elettorale, ma anche di suggerire altre idee per un solido programma legislativo, a complemento di quanto già annunciato in campagna elettorale. Per questo motivo la commissione ebbe il mandato formale di redigere il discorso della Regina e di fare proposte per il programma legislativo del Governo per la sessione parlamentare ventura. Visto il poco tempo a disposizione, e per consentire che il discorso fosse approvato dal Consiglio dei ministri, si decise che avrebbe dovuto essere pronto per la seconda decade

¹ Nota del primo ministro del 14 ottobre 1974, Tna, Prem 16/238.

di ottobre². Il primo ministro determinò, inoltre, che lo schema indicato, che aveva funzionato bene in occasione dell'Apertura del Parlamento del mese di marzo, poteva essere ripetuto e approvò il suggerimento, indicando come presidente della Commissione il Lord Presidente del Consiglio Privato, Edward Short³.

Una volta presa questa decisione, Wilson informò il Lord Presidente del nuovo incarico e gli fornì alcune linee guida che avrebbe dovuto seguire nell'organizzare i lavori di stesura del discorso. Wilson fece anche presente a Short che la commissione avrebbe avuto margini di tempo molto stretti perché entro il 22 ottobre, circa una settimana, il testo doveva essere pronto per l'approvazione formale del Consiglio dei ministri⁴. Dal momento che bisognava predisporre un programma legislativo completo, e che il primo ministro aveva chiesto indicazioni ai vari dicasteri sulle misure legislative da prendere, i vari ministri fornirono indicazioni precise. Diversi dicasteri inviarono a Downing Street i loro commenti e nella maggior parte dei casi le proposte riguardavano politiche che si intersecavano con quelle della Commissione Europea. In particolare, il ministro del Commercio suggerì l'inserimento di due misure quali l'assistenza e il rafforzamento della protezione delle agenzie di viaggio e quella per le agenzie di assicurazione⁵, mentre il ministro dello Sviluppo propose l'inserimento di una norma che favorisse l'aiuto ai paesi in via di sviluppo⁶, capitolo sul quale la Comunità Europea aveva una politica ben precisa. L'Ufficio del primo ministro, dal canto suo, diede le indicazioni necessarie sull'impianto generale che il discorso avrebbe dovuto assumere per ricevere l'approvazione formale in occasione del Consiglio dei ministri ed essere inviato in seguito a Buckingham Palace per l'approvazione della Regina Elisabetta. L'idea era quella di convocare due riunioni in modo tale che tutti i ministri potessero esprimere le loro opinioni sul testo, ci fosse il tempo di emendarlo, per poi approvarlo in via definitiva durante la seconda riunione. La Commissione presieduta dal Lord Presidente avrebbe poi dovuto suddividere i provvedimenti da inserire nel discorso in tre categorie contenenti i provvedimenti essenziali, contingenti e imprescindibili, il Consiglio dei ministri avrebbe poi discusso la conferma dei provvedimenti nelle differenti categorie o il loro spostamento⁷. Proprio in seguito alle decisioni del Consiglio dei ministri il documento programmatico del Governo nella sua forma di Discorso della Corona prese la sua configurazione definitiva e fu inviato alla Regina per la formale approvazione.

² Hunt a Wilson, lettera dell'11 ottobre 1974, *ivi*.

³ Armstrong a Hunt, lettera del 14 ottobre 1974, *ivi*.

⁴ Wilson a Short, lettera del 14 ottobre 1974, *ivi*.

⁵ Shore a Wilson, lettera del 15 ottobre 1974, *ivi*.

⁶ Hart a Short, lettera del 21 ottobre 1974, *ivi*.

⁷ Hunt a Wilson, lettera del 21 ottobre 1974, *ivi*.

Il discorso, pronunciato il 29 ottobre 1974 alla Camera dei Lord, dopo le consuete dichiarazioni sulle previste visite di Stato all'estero della sovrana e del generico sostegno del Paese alle organizzazioni internazionali, quali le Nazioni Unite e il Commonwealth come forum in grado di avviare una discussione in merito alla crescita economica, alla protezione dei diritti umani e alla promozione della democrazia, al terzo punto conteneva l'esplicito riferimento alla messa in discussione dell'appartenenza del Regno Unito alla Comunità Economica Europea. Elisabetta II dichiarava che il suo Governo avrebbe «continuato vigorosamente le discussioni riguardanti la rinegoziazione dei termini di appartenenza del Regno Unito alla Comunità Economica Europea». Il discorso fece anche un chiaro riferimento alla opportunità, in capo a dodici mesi, che il popolo britannico potesse esprimersi proprio sull'esito di questi negoziati decidendo se rimanere o meno membri della Comunità⁸, e difatti la Regina disse anche: «within twelve months the British people will be given the opportunity to decide whether, in the light of the outcome of the negotiations, this country should retain its membership»⁹.

Il Governo di Sua Maestà si preoccupò di tutte le conseguenze politiche collegate sia all'esito referendario, sia alla stessa decisione di tenere un referendum di tale portata. Le implicazioni d'altronde erano state ben soppesate dal primo ministro, il quale ne aveva discusso ampiamente sia in occasione del dibattito parlamentare conseguente all'inaugurazione del Parlamento¹⁰ sia nelle settimane successive in occasione del consueto "Question time" del primo ministro. Inizialmente, a dire il vero, vi furono diverse perplessità sul fatto di tenere un referendum popolare, nonostante le previsioni del Manifesto elettorale, più che altro per la complessità della materia, e forse la decisione finale in merito non era stata in realtà presa, tanto più che il primo ministro si tenne alquanto vago nei dibattiti parlamentari delle settimane seguenti. Wilson, tuttavia, disse ai parlamentari che una volta presa la decisione sarebbe stata assicurata la più ampia discussione sul disegno di legge referendario e che la Camera dei Comuni avrebbe avuto tutto il tempo di dibattere una legge di così grande importanza, non soltanto nei comitati legislativi, ma in occasione del dibattito generale che si sarebbe tenuto nell'Aula. Egli era conscio del fatto che il suo partito avesse preso una china politica pericolosa perché la richiesta di un referendum su una questione così delicata avrebbe potuto aprire a richieste analoghe su altre materie di rilievo costituzionale, quali la riforma elettorale o la devoluzione dei poteri parlamentari a Scozia e Galles, tanto da fargli di-

⁸ Wilson a Elisabetta II, lettera del 24 ottobre 1974, *ivi*.

⁹ *The Queen's Speech, 29 October 1974*, Hansard, HL Deb, 29 October 1974, vol. 354, cc. 7-11.

¹⁰ Hansard, HC Deb, 29 October 1974, vol. 880, cc. 48-52.

chiarare molto schiettamente che, almeno finché fosse stato lui il Premier, non si sarebbe allargato il precedente ad altri tipi di materie di analogo rilievo. Vi fu tra i parlamentari dell'opposizione chi domandò impudentemente al primo ministro cosa avrebbe fatto il suo partito nel caso di vittoria del partito del "remain" all'eventuale referendum, domanda alla quale Wilson rispose in modo piccato che nonostante ritenesse la domanda poco intelligente certamente il Partito Laburista si sarebbe attenuto al risultato referendario, qualora si fosse convocata la consultazione, così come l'intero Esecutivo¹¹, e non avrebbe fatto assolutamente nulla. L'esito del referendum sarebbe stato problematico soltanto nel caso in cui vi fosse stata la chiara volontà di uscire dalla Comunità Europea, mentre non vi sarebbe stata alcuna azione da intraprendere se gli elettori avessero deciso di continuare la permanenza del Regno Unito nel progetto comunitario.

Come avviene di consueto nel sistema parlamentare britannico, al termine dell'Apertura del Parlamento seguì il dibattito alla Camera dei Comuni per l'approvazione da parte dei deputati del contenuto del discorso della Corona e, a tal fine, l'ufficio del primo ministro aveva preparato una serie di documenti che coprivano quasi tutti i temi trattati dal testo con le dichiarazioni programmatiche dell'Esecutivo in modo che Wilson potesse intervenire compiutamente durante il dibattito. La gran parte degli appunti e del discorso del Premier si concentravano, chiaramente, sulla crisi economica che investiva ormai tutta Europa, e che era stata fatta oggetto della primissima parte del discorso stesso, una crisi che il Governo non esitava a definire la più grave dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. Non vi è traccia, però, negli appunti di una preventiva preparazione del primo ministro sulle risposte da dare nel dibattito¹². In effetti, la discussione riguardante il tema comunitario non fu particolarmente accesa e vigorosa, forse perché in attesa di avere maggiori delucidazioni sui negoziati in corso con la Comunità vi era poco da dire. Alcuni deputati non fecero mancare il loro contributo, alcuni accusarono il Governo di pressapochismo perché, pur condividendo quanto si stava facendo, nondimeno pensavano che si stesse spingendo il Paese nell'incertezza. Altri, invece, quasi anticipando i tempi, si dichiararono totalmente contrari a qualsiasi trattativa, preferendo un'uscita senza appello dalla Comunità. Altri ancora, facevano notare che l'uscita dalla Cee avrebbe favorito la politica dell'Unione Sovietica, la quale aveva espresso dei giudizi fortemente negativi in merito all'ingresso pochi anni prima nella Comunità. Su quest'ultimo pensiero il deputato Victor Goodhew si esprime in termini molto chiari: «That would seem to me to be a good reason for our being in, as anything the Russians think bad for us I

¹¹ Hansard, HC Deb, 14 November 1974, vol. 881, cc. 587-90.

¹² Draft, Queen's Speech, 29 October 1974, Tna, Prem 16/238.

should think good for us». Molti, infine, si mostrarono preoccupati del fatto che la popolazione non fosse sufficientemente preparata per votare un quesito del genere¹³.

2. Le consultazioni con la Cee

Una volta affrontato il passaggio parlamentare del discorso della Corona e delle discussioni in merito alla politica annunciata dal Governo, il primo ministro incaricò l'unità che a Downing Street si occupava della politica europea di elaborare un resoconto contenente le implicazioni pratiche che un referendum nazionale sull'argomento comunitario avrebbe avuto sul paese. La delega fu portata avanti con solerzia e dopo qualche mese il documento cominciò a circolare negli ambienti governativi. L'ufficio incaricato stese un resoconto dettagliato che copriva tutti gli aspetti di maggiore controversia attorno ai quali si costruì ogni successiva pianificazione. La decisione di indire un referendum, come si fece notare in occasione delle riunioni preparatorie che avrebbero dovuto portare alla definizione dell'azione politica, era stata presa in modo conforme a quanto stabilito nel manifesto elettorale del partito. Nell'esaminare la questione i componenti del comitato interministeriale si resero subito conto che la prospettiva di un referendum investiva il Governo di una responsabilità politica e pratica di notevoli proporzioni. Le prime decisioni da prendere riguardavano la data, cosa si intendesse per "decisione finale", e soprattutto quali sarebbero state le implicazioni per il Parlamento britannico sull'obbligatorietà delle decisioni da prendere.

Nel mese di gennaio 1975 il Consiglio dei ministri discusse vari documenti sottoposti dal Lord Presidente Edward Short, sull'opportunità di convocare il referendum e la sua organizzazione, nonché la relativa politica informativa. In occasione del suo intervento Wilson ribadì che il Governo, valutate tutte le varie idee, riteneva che il destino dell'appartenenza del paese alla Cee dovesse essere deciso direttamente dall'elettorato, subito dopo la conclusione dei negoziati e, ovviamente, dopo aver approvato la necessaria legislazione di autorizzazione alla consultazione. Le discussioni nel Consiglio dei ministri portarono tutti quanti a convergere sulla necessità che entro il mese di marzo successivo, o al massimo entro i primi di aprile, alla luce ovviamente dei risultati dei negoziati, si chiarisse la posizione ufficiale del Governo nella consultazione, se pro o contro la permanenza. Si accettò il principio che, nel caso non si fosse raggiunta l'unanimità in seno al Gabinetto i ministri fossero lasciati liberi di far campagna referendaria in base alla loro coscienza, evitando, però, di esporsi su

¹³ Hansard, HC Deb, 29 October 1974, vol. 880, cc. 53-201.

argomenti potenzialmente in grado di creare una frattura all'interno dell'Esecutivo. Naturalmente fino a quando non si fosse presa una decisione definitiva tutti si sarebbero attenuti a quanto riportato nel manifesto elettorale. Alla fine della riunione, dedicata all'esposizione dei vari documenti, il Governo stabilì che si sarebbe data comunicazione al Parlamento e che i deputati avrebbero avuto occasione di dibattere sia la decisione di celebrare il referendum, sia i contenuti dei negoziati con la Cee, e che a tal fine sarebbe stato pubblicato un Libro Bianco il prima possibile¹⁴.

Qualche giorno dopo il Governo dovette riunirsi con una certa urgenza per l'approvazione di alcuni documenti riguardanti la politica divulgativa sulla Cee e sul referendum, sull'organizzazione della consultazione, e si tornò anche sulla necessità di pubblicare o meno un Libro Bianco sulla questione perché fosse una base di discussione per i deputati¹⁵. Nonostante la narrazione governativa, proprio quest'ultimo fatto dimostrava che, a ben vedere, non vi fossero unità di intenti e linea consolidata all'interno dell'esecutivo. In merito a questi punti Wilson affermò che avrebbe nominato un comitato di ministri per stilare delle linee-guida per tutti i componenti del Governo sulle informazioni da rilasciare e sulle modalità in cui farlo. A detta di alcuni ministri sarebbe stato utile, cercare di emanare direttive generali su come controllare la divulgazione di informazioni esterne alle organizzazioni coinvolte nel procedimento referendario, in particolare tutte quelle notizie pubblicate a pagamento nei giornali, anche e soprattutto per evitare la diffusione di notizie non controllate la cui veridicità sarebbe stata di difficile attestazione. Il Consiglio dei ministri decise poi che non vi sarebbero stati divieti per i sondaggi e, in via preliminare, iniziò a farsi avanti l'ipotesi che la decisione degli elettori sarebbe stata valida con la maggioranza semplice. Per quanto riguardava la consultazione vera e propria si ragionò sulle norme da applicare, verosimilmente quelle per le elezioni politiche generali. Dato che si trattava del primo referendum nazionale mai tenuto nel Regno Unito, i ministri dovettero affrontare anche dettagli marcatamente tecnici come la decisione di dove contare fisicamente le schede, se in sede locale o in un'unica sede nazionale. Si trattava di decisioni di massima che sarebbero state poi ulteriormente discusse nel corso delle settimane successive¹⁶.

Il Premier aveva in programma di rilasciare una dichiarazione sul referendum alla Camera dei Comuni, sulla quale vi fu un ampio dibattito tra i ministri, che fecero numerose modifiche al testo sottoposto alla loro attenzione. Come base di discussione fu utilizzata la nota del Lord Presidente, la quale recava la

¹⁴ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

sintesi di quanto il comitato ministeriale aveva convenuto nei mesi successivi alla tornata elettorale di ottobre. Riguardo alla data del referendum ancora non vi erano certezze, in quanto sarebbe stata collegata necessariamente alla fine dei negoziati tra Regno Unito e Cee. Le trattative non sarebbero terminate, verosimilmente, prima del mese di marzo del 1975, con la ovvia conseguenza che, essendo il referendum correlato ai termini di appartenenza del paese al progetto comunitario, non si sarebbe potuto tenere prima dell'estate dello stesso anno, o superato un certo termine, in autunno, perché per indire un referendum era necessario approvare una legge, con tutto quello che comportava in termini di tempo a causa dei necessari passaggi parlamentari. Per quanto riguardava invece la “decisione finale” bisognava comprendere fino a che punto le indicazioni del popolo britannico potessero essere considerate vincolanti, e con quali presupposti. Il primo problema che gli esperti si posero fu quello del quorum strutturale, e a tal fine si fece una disamina anche dei sistemi referendari stranieri per valutare se fosse necessario inserire dei correttivi nella legislazione nazionale. Questi correttivi potevano essere il voto obbligatorio, come accadeva in Australia¹⁷, oppure l’inserimento di una soglia minima al di sotto della quale il referendum non era da considerare valido. La prima ipotesi fu subito accantonata perché si trattava di una divergenza troppo marcata con quella che era la pratica invalsa nel corso degli anni, sarebbe stata di difficile attuazione e avrebbe scatenato una controversia politica senza fine. Di diverso tenore era il secondo possibile correttivo, in quanto, trattandosi di una consultazione di importanza fondamentale il Governo si chiedeva come la si sarebbe dovuta affrontare se, in un caso o nell’altro si fosse arrivati a mala pena al 50 % dei suffragi. Una scarsa affluenza alle urne era vista come una possibilità remota, ma era pur sempre da tenere in considerazione. Un altro fattore importante riguardava il quorum di validità, e questo a prescindere dall’ampiezza del numero dei votanti. In quel caso il minimo perché la consultazione fosse valida avrebbe dovuto essere il 51 per cento. Di più difficile applicazione un quorum rinforzato al sessanta o settantacinque per cento dei votanti, perché si trattava evidentemente di una forzatura. Un altro aspetto da valutare concerneva i risultati in Galles, Scozia e Irlanda del Nord. La Scozia, in particolare, destava preoccupazione tra i funzionari di governo e all’interno del comitato interministeriale perché erano attese pressioni molto forti, da parte dello Scottish National Party, perché si applicasse un quorum strutturale indipendente in riferimento ai risultati della Scozia per la validità del referendum. Tutti i quesiti che il comitato si poneva erano di difficile soluzione. Quello del quorum rinforzato, per esempio, era di

¹⁷ Sul sistema di votazione australiano e la sua comparazione con altri sistemi elettorali, cfr.: S. Bennett, *Compulsory Voting in Australian National Elections*, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, Research Brief, 31 October 2005, n. 6, 2005-2006.

per sé inapplicabile perché utilizzarlo a favore o contro un risultato o l'altro era una decisione prettamente politica, quindi insostenibile. Inoltre, escluso il caso di una maggioranza di votanti molto ampia in favore della permanenza, nel caso in cui vi fosse stata una maggioranza risicata sarebbero rimasti comunque dubbi sui passi successivi da compiere, perché a meno di non procedere a un secondo referendum confermativo, la partita sarebbe stata giocata dal Parlamento, al quale spettava la decisione definitiva. Non solo, i ministri cominciarono a rendersi conto che l'idea del referendum non era stata forse tra le migliori, anche perché, una volta convocata la consultazione popolare vi sarebbero stati comunque elettori scontenti, da una parte o dall'altra, sia tra chi voleva uscire dal Mercato Unico, sia tra coloro che invece avrebbero voluto restarci¹⁸.

Il comitato interministeriale discusse anche le possibili implicazioni a livello regionale, e si affrontò il problema della conta dei voti. L'amministrazione elettorale sarebbe stata quella delle elezioni politiche generali vista la coincidenza del corpo elettorale, anche se in questo caso avrebbero votato anche i membri della Camera dei Lord, che di solito non possono partecipare alle votazioni per la Camera dei Comuni. Il problema basilare, tuttavia, sarebbe stato quello di cercare di capire che sistema di computo utilizzare, ossia quello su base nazionale oppure i risultati parziali su base regionale. In quest'ultimo caso è fuor di dubbio che Scozia, Irlanda del Nord e Galles avrebbero cercato di garantirsi un'influenza particolare nel risultato generale. Il Governo avrebbe dovuto prestare attenzione a questo aspetto perché sarebbe stato, senza alcuna ombra di dubbio, motivo di contestazione successivo alla consultazione e di pressione politica su Downing Street. La situazione era delicata perché sarebbe stato difficile pubblicare soltanto il risultato nazionale senza il parziale regionale e la differenza di risultati, anche opposti, tra una regione e l'altra avrebbe ingenerato certamente polemiche politiche senza fine. Il comitato interministeriale sottolineava due aspetti: il referendum avrebbe impattato sull'intero paese e, pertanto, avrebbe dovuto essere il Regno Unito nella sua interezza a doversi pronunciare senza parcellizzazioni di tipo regionale, anche se era pur vero che il risultato referendario, quale che fosse, avrebbe influenzato in modo differente la vita politica, economica e sociale delle diverse nazioni che componevano il Regno Unito. A ogni modo la decisione di procedere a una conta di livello nazionale, spostando fisicamente le urne per il conteggio, sarebbe stata presa soltanto nel caso in cui si fosse voluto offuscare il voto di livello regionale, perché in caso contrario la conta dei voti si era sempre fatta a livello di singola circoscrizione elettorale¹⁹.

¹⁸ Promemoria del Lord Presidente del Consiglio Short del 17 gennaio 1975, Tna, Cab/129/181/6.

¹⁹ *Ibidem*.

Harold Wilson fece la sua dichiarazione, a nome del Governo, ai Comuni nel pomeriggio del 23 gennaio 1975, indicando le linee programmatiche dei mesi successivi e ribadendo la volontà del Governo di procedere al referendum una volta terminati i negoziati con la Cee. Anticipava anche la pubblicazione, non appena possibile, di un Libro Bianco, del quale si era discusso in Consiglio dei ministri, contenente una base di discussione per i membri del Parlamento²⁰. Nel dettaglio il Premier comunicò che si sarebbe dato compimento a quanto contenuto nel Manifesto del partito Laburista col quale era stato promesso agli elettori un referendum entro l'estate e, una volta terminati i negoziati con la Comunità, avrebbe preso una decisione su quale posizione ufficiale consigliare al popolo con un annuncio alla Camera dei Comuni, così da rispettare formalmente la primazia del Parlamento. Per quanto riguardava il referendum e le regole che lo avrebbero disciplinato, il primo ministro, informò sulla possibile pubblicazione di un Libro Bianco contenente nel dettaglio le indicazioni riguardanti il sistema di votazione, le regole per il mondo dell'informazione, per la divulgazione delle notizie, la pubblicità sulla consultazione, la normativa che avrebbe seguito il sistema radiotelevisivo e la quota di finanziamenti permessi e leciti per entrambi gli schieramenti che avessero deciso di fare campagna attiva. Il Libro Bianco, naturalmente, avrebbe consentito ai membri del Parlamento di discutere nel merito, prima della pausa pasquale, la formulazione della domanda referendaria, la metodologia elettorale, la conta dei voti e l'annuncio dei risultati e tutti gli aspetti di politica internazionale connessi. Il dibattito che le due Camere avrebbero svolto, e le opinioni espresse dagli elettori nelle circoscrizioni elettorali ai propri rappresentanti, avrebbero dato modo all'esecutivo di approfondire meglio la scrittura del disegno di legge di autorizzazione al referendum, anche tenendo conto di tutte le sollecitazioni che sarebbero giunte sia dai partiti minori presenti in Parlamento, sia dai think-tank e dalla società civile sui rapporti con la Comunità. Indicativamente il Governo aveva in mente di presentare il disegno di legge ai Comuni entro Pasqua, che quell'anno sarebbe stata alla fine del mese di marzo, in modo che le due Camere potessero discuterne in tutti i passaggi, e arrivare all'approvazione entro la fine di maggio con la Regia Sanzione. Wilson forse perché il Consiglio dei ministri, non ne aveva discusso, non fece alcun riferimento alla risposta che l'esecutivo avrebbe dato al risultato elettorale, né in un senso, né nell'altro²¹. Durante il dibattito che si sviluppò durante le interrogazioni parlamentari il capo dell'opposizione Heath fece presente che i deputati non avrebbero potuto essere costretti, neppure da un

²⁰ Dichiarazione del primo ministro alla Camera dei Comuni, 23 gennaio 1975, *Annex A, Referendum on United Kingdom Membership of the European Community, Presented to Parliament by the Lord President of the Council by Command of Her Majesty*, February 1975, Londra, HmsO, CMND 5925.

²¹ *Ibidem*.

referendum, su quale voto esprimere in una votazione parlamentare, e su questo punto Wilson rispose che certamente in quel senso il referendum non poteva essere vincolante, ma che avrebbe sfidato chiunque, ai Comuni, a votare contro un'espressa decisione del popolo britannico presa con un sistema come quello della consultazione diretta²². Una presa di posizione quella di Heath alquanto singolare, perché contrastava con quanto egli stesso aveva dichiarato prima delle elezioni quando aveva affermato che non avrebbe mai portato il Regno Unito su un terreno sgradito al popolo britannico²³. La questione fu ripresa qualche tempo dopo in occasione di un'altra interrogazione parlamentare e in quel caso il Lord Presidente Short fu ancora più chiaro nell'evidenziare che il referendum avrebbe certamente vincolato il Governo nelle sue scelte, ma non i membri del Parlamento, che avrebbero potuto votare secondo coscienza o sulla base delle indicazioni di partito come previsto dalle regole consuetudinarie e parlamentari²⁴.

I negoziati con Bruxelles terminarono a ridosso della data prevista per il referendum. La motivazione di un loro così perdurante protrarsi fu dovuta al mutuo consenso delle parti, che attesero un Governo britannico con un più ampio mandato elettorale, il che avvenne soltanto nel mese di ottobre 1974 dopo le elezioni anticipate. Nonostante tutto, già nel mese di marzo precedente al referendum un'intesa di massima era stata raggiunta e suggellata in occasione del Vertice dei capi di Stato e di Governo della Comunità a Dublino. I partner europei convenirono che fosse auspicabile una revisione del regime riguardante i prodotti caseari provenienti dalla Nuova Zelanda, uno dei punti principali posti da Londra. I Nove decisero di incaricare una commissione ad hoc che facesse proposte utili a mantenere anche oltre la data limite del 31 dicembre 1977 il regime speciale di importazione previsto per i prodotti caseari neozelandesi. Se non fosse stato possibile mantenere un tale regime la Comunità si impegnava, di volta in volta a trovare una soluzione ai problemi che si fossero presentati, in modo tale da non creare nocimento alla Nuova Zelanda, che restava, insieme alla Comunità Europea uno dei paesi con il maggior volume di produzione lattiero-casearia, e che avrebbe dovuto trovare un accordo permanente con la Cee per la corretta regolazione del mercato mondiale²⁵. Il Governo Wilson smentì categoricamente qualunque idea sulla volontà dei paesi del Commonwealth di volere il Regno Unito fuori dalle Comunità, semplicemente perché non era il loro interesse, come ribadito dai primi ministri di Australia, Gough Whitlam, e Nuova Zelanda, Wallace Rowling, e da molti altri per i quali era loro interesse

²² Hansard, HC Deb, 23 January 1975, vol. 884, cc. 1745-1764.

²³ P. Corthorn, *op. cit.*, pp. 197-198.

²⁴ Hansard, HC Deb, 11 March 1975, vol. 888, cc. 291-408.

²⁵ Nota del Consiglio delle Comunità Europee del 14 marzo 1974, R/807/75, www.consilium.europa.eu/media/20438/1975_marzo_dublin_it_pdf (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

che Londra restasse fortemente ancorata alle Comunità, sia nel breve sia nel lungo periodo. Molti paesi del Commonwealth, infatti, avevano da lungo tempo preso parte ad accordi specifici con le Comunità, a partire dall'Accordo di Yaoundé del 1963²⁶. Sarebbe stato impensabile perdere quei legami e difficile creare nuovi presupposti di commercio con un Regno Unito esterno alla Cee.

A Dublino furono toccati anche altri due aspetti importanti, la questione riguardante i rapporti tra la Comunità e i paesi in via di sviluppo, che stava molto a cuore al Foreign and Commonwealth Office, e quella dell'acciaio che, come Harold Wilson spiegò, impattava non tanto sulla libera concorrenza sancita dai trattati, quanto sul controllo degli investimenti nel settore privato. Il problema nasceva dal fatto che le proprietà delle industrie siderurgiche erano appartenute per anni e ancora in molti casi appartenevano ai privati²⁷ e i trattati comunitari non impedivano né in futuro avrebbero impedito l'incremento della proprietà pubblica. L'economia britannica, spiegava il primo ministro, era un'economia mista, a carattere sia pubblico sia privato, il Governo faceva in modo di controllare che il settore privato non compisse abusi in termini di concorrenza, ma vi erano problemi riguardanti sia i prezzi sia le fusioni, tutte questioni che con un po' di buona volontà potevano essere risolte. La diatriba con l'Europa risiedeva nel fatto che non fosse possibile per l'Esecutivo controllare gli investimenti privati, perché all'atto dell'ingresso nella Comunità ci si era adoperati per evitare che un tale potere di controllo fosse introdotto. Dal momento che neppure la Commissione Europea era fornita di tali poteri, qualora si fosse verificata la necessità di intervenire sarebbe stato impossibile farlo. In pratica il Governo si ritrovava nella posizione di non avere il potere di limitare gli investimenti dei privati nel campo della siderurgia, potendo agire soltanto sulle controllate pubbliche, nonostante questo aspetto fosse in contrasto con le linee guida politiche, approvate per evitare alti livelli inflazionistici delle risorse. Non si poteva intervenire neppure in casi di localizzazioni errate, di impianti creati in zone del paese dove vi era una sovrabbondanza di fabbriche e di lavoratori rispetto al necessario, o a evoluzioni tecniche che avevano portato alla chiusura di numerosi stabilimenti. Harold Wilson quasi ragionando a voce alta con i colleghi europei, e quasi chiedendo una preventiva autorizzazione, o per lo meno un nulla osta, era conscio del fatto che non servisse modificare i trattati di adesione, né i Trattati di Roma, perché sicuramente altri paesi avevano avuto in passato lo stesso problema, che certamente avevano risolto senza per questo modificare i trattati,

²⁶ *Britain's New Deal in Europe*, in Craig a Spreckley, lettera dell'8 maggio 1975, Tna, FV, 61/30.

²⁷ Sull'origine di questo particolare aspetto della politica industriale britannica, cfr.: C. Rossi, *La politica mineraria britannica fuori dall'Impero. Il caso della Sardegna ai primi del Novecento*, in F. Congiu, C. Rossi (a cura di), *Politiche di potenza e impresa privata. Dinamiche di espansione del Regno Unito in Asia, Africa e Mediterraneo*, Aracne, Roma, 2020, pp. 73-92.

visto che non erano state compiute variazioni del genere. Wilson si spinse fino a chiedere ai partner europei un consiglio su come intervenire sulla questione, magari con una limitata estensione dei poteri pubblici o con altri mezzi amministrativi leciti, per scoraggiare gli investimenti non graditi, come con i controlli sull'ambiente, o con i controlli ufficiali di pianificazione o sviluppo industriali, tanto per citarne alcuni. Tutti mezzi considerati idonei ad agire senza necessità alcuna di modificare il Trattato. Il premier britannico, quasi ipotecendo l'esito del referendum, disse che non vi era la necessità di avere una risposta vincolante nell'immediato. Al Regno Unito serviva effettuare quelle modifiche, che si sarebbero comunque potute fare anche in un secondo momento, se vi era un accordo preliminare, anche non scritto. Vi sarebbe stato tutto il tempo di farlo in futuro, dopo il referendum, se il popolo avesse deciso per la permanenza del paese nelle Comunità²⁸.

Su altri punti che creavano meno perplessità, ma soprattutto, minori dubbi interpretativi, invece, l'accordo fu raggiunto abbastanza agevolmente, in particolare sugli approvvigionamenti di cibo per i quali il Regno Unito chiedeva un maggior controllo dei prezzi finali, particolarmente se in collegamento con i meccanismi della Politica Agricola Comune²⁹, vero tallone d'Achille per Londra. I partner europei, difatti, erano disposti a concedere flessibilità in campo agricolo. Ne avrebbero direttamente beneficiato le famiglie e i coltivatori britannici, in settori particolari decisi dagli accordi comunitari. Un altro aspetto che creava numerosi problemi all'industria britannica riguardava le importazioni dai paesi del Commonwealth, che per ovvi motivi storico-politici non erano inferiori a quelle verso il continente europeo. Anche su questi traffici i negoziati portarono delle agevolazioni che rendevano questi prodotti ancora competitivi e accessibili per il mercato britannico, nonostante rimanessero degli scompensi daziari, sui quali sarebbe tornato qualche anno dopo il Governo presieduto da Margaret Thatcher. Le modifiche riguardanti il bilancio comunitario erano forse quelle che stavano maggiormente a cuore all'intero Gabinetto, e quelle per le quali Downing Street si aspettava maggiori concessioni, perché la contribuzione risultava agli occhi di Londra profondamente sperequata nel saldo finale tra quanto dato e quanto ricevuto³⁰. Il Governo aveva accettato una riduzione di circa 125 milioni di sterline su quanto veniva versato, una cifra ritenuta equa e accettabile, anche se proprio su questo aspetto il futuro Governo Thatcher farà una battaglia epocale, giudicando assolutamente non sufficienti gli sconti ricevuti³¹. Un altro aspetto importante e degno di menzione riguarda la decisione

²⁸ Nota del Consiglio delle Comunità Europee del 14 marzo 1974, cit.

²⁹ G. Laschi, *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, Peter Lang, Berna, 1999.

³⁰ Colvin a Collings, lettera del 28 agosto 1974, Tna, Fco 30/2399.

³¹ M. Thatcher, *Gli anni di Downing Street*, cit.

presa dai partner europei di mettere in pausa il programma di avvicinamento del Mercato Comune verso una futura moneta unica, come era stato sollecitato d'altronde dai Rapporti Tindemans e Werner³². Una posizione inaccettabile per i britannici, secondo i quali, una tale svolta avrebbe introdotto un tasso fisso tra la sterlina e le altre monete europee e avrebbe nel lungo periodo portato alti tassi di disoccupazione nel paese, a causa delle restrizioni che l'industria avrebbe patito. Sempre grazie a questi accordi rimase fuori dai piani di sviluppo europeo un indirizzo di fiscalità comune ai paesi membri, e vi è da dire che forse a causa di questa decisa presa di posizione lo sarebbe rimasto per molti anni a venire³³. Col senno di poi si era persa un'occasione storica di provare a mettere sullo stesso livello le politiche fiscali nazionali uniformandole a livello europeo. A tutt'oggi difatti tali politiche, pur essendo imbrigliate nella linea generale della politica monetaria dell'Unione Europea, restano di stretta competenza nazionale. E vi è anche da aggiungere che Downing Street utilizzò un argomento pretestuoso, perché solo pochi anni prima i francesi, come si è visto precedentemente, avevano messo in guardia i partner e la stessa Londra sulla necessità di fare delle riforme strutturali che allineassero la moneta britannica alle monete europee.

Un aspetto che il Governo sottolineò riguardava la posizione geopolitica della Gran Bretagna nel mondo e il fatto che gli Stati contemporanei, come pure accadeva nel passato, non avessero una completa libertà di azione. Persino le due superpotenze come l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti dovevano sottostare a situazioni che alle volte venivano subite, più che guidate, anche per ragioni geopolitiche. Questo a maggior ragione succedeva a medie potenze, come ormai era diventato il Regno Unito, le quali erano soggette a forze esterne, politiche ed economiche di difficile controllo, come per esempio era accaduto in occasione della crisi energetica, che aveva colpito i paesi occidentali, e in particolare i paesi europei con gravi risvolti politici e finanziari³⁴. L'unico modo era quello di rispondere in modo unitario e sinergico per evitare di rimanere in balia degli accadimenti. Il Regno Unito, come dimostrerà in quegli anni la creazione del forum del G6, non era più totalmente libero di affrontare le crisi in completa autonomia e difatti partecipava attivamente a numerose istituzioni internazionali a cominciare dalle Nazioni Unite, passando per la Nato e per il

³² A. Villani, *Andreotti e l'integrazione politica europea. Dal rapporto Tindemans all'iniziativa Spinelli (1975-1984)*, in F. Lefebvre D'Ovidio, L. Micheletta (a cura di), *op. cit.*, pp. 177-196; A. Varsori, *Alle origini del presente*, cit.

³³ *Britain's New Deal in Europe*, in Craig a Spreckley, lettera dell'8 maggio 1975, Tna, FV, 61/30.

³⁴ In merito alla crisi energetica e al ruolo dei vari paesi, cfr.: D. Basosi, *Finanza & Petrolio. Gli Stati Uniti, l'oro nero, e l'economia politica internazionale*, Studio LT2, Venezia, 2012; M. Campus (a cura di), *Sviluppo, crisi, integrazione. Temi di storia delle relazioni internazionali per il XXI secolo*, Mondadori, Milano, 2012.

Fondo Monetario Internazionale³⁵. Il fatto di prendere parte a questi consessi aveva portato certamente dei privilegi, ma aveva anche imposto degli obblighi, lo stesso valeva per la Comunità Europea, pertanto i cittadini britannici non dovevano scandalizzarsi. Quest'appartenenza, spiegò il primo ministro ai suoi concittadini, non aveva mai privato il paese della sua vocazione identitaria nazionale e non aveva impedito al Governo di prendere le decisioni in ambito comunitario in piena libertà, così come erano sempre state prese con il placet dell'intero Gabinetto, nonostante le divisioni interne³⁶. Le politiche comunitarie erano sempre state adottate, anche con il via libera britannico. D'altronde nella Comunità vigeva ancora il principio dell'unanimità, per lo meno nelle materie di livello strategico, che si traduceva poi in una decisione "per consenso", come spiegherà anni dopo Margaret Thatcher, ormai diventata primo ministro³⁷.

3. Il Commonwealth e lo scenario internazionale

I negoziati relativi ai termini dell'appartenenza del Regno Unito alla Comunità iniziarono molto prima rispetto al previsto. Il lavoro diplomatico di preparazione, in effetti, era cominciato da tempo e aveva coinvolto Downing Street, gli omologhi europei, il Foreign e Commonwealth Office, le rappresentanze diplomatiche all'estero e gli uffici centrali della Comunità Economica Europea a Bruxelles. Sul piano internazionale Downing Street aveva bisogno di infondere stabilità e sicurezza e non poteva dare l'impressione di non avere una linea da seguire dopo il referendum, una volta deciso di indirlo, qualunque fosse il risultato che sarebbe scaturito dalle urne. Vi erano, poi, numerosi appuntamenti internazionali di rilievo ai quali il primo ministro avrebbe dovuto presenziare e durante i quali avrebbe dovuto fare delle previsioni attendibili non tanto sull'esito della consultazione, quanto sulla posizione del suo governo in un caso o nell'altro. Il Governo del Regno Unito aveva apposto in occasione del Vertice di Parigi del 1974 una riserva provvisoria in merito all'elezione diretta del Parlamento Europeo prevista per il 1979 e avrebbe dovuto dare una risposta quanto più celere possibile per evitare di farsi trovare impreparati in occasione della visita di Leo Tindemans a Londra, prevista per la fine di giugno del 1975. L'estensore dell'omonimo rapporto, difatti, aveva necessità di ricevere delle risposte chiare e certe su quanto il Regno Unito avrebbe avuto intenzione di fare in merito alla riserva apposta sulle elezioni a suffragio uni-

³⁵ Callaghan a Peck, telegramma del 29 maggio 1975, Tna, Fco 30/3067.

³⁶ *Britain's New Deal in Europe*, in Craig a Spreckley, lettera dell'8 maggio 1975, Tna, FV, 61/30.

³⁷ M. Thatcher, *Gli anni di Downing Street*, cit., p. 146.

versale per il Parlamento europeo, e più in generale circa il ruolo britannico nella costruzione europea. Quanto il popolo britannico avrebbe deciso sarebbe stato poi d'interesse sia per la riunione dei Capi di Stato e di Governo della Cee prevista a Roma nel mese di luglio 1975 sia in rapporto alle decisioni da prendere all'incontro dei Capi di Governo del Commonwealth svoltosi a Kingston in Jamaica a maggio del 1975. Un punto di vista importante visto che proprio le politiche per il Commonwealth erano uno dei nodi centrali nei negoziati in corso tra Regno Unito e Comunità Europee³⁸. Sull'elezione diretta del Parlamento il Governo superò l'impasse subito dopo l'esito favorevole della consultazione popolare. L'elezione a suffragio universale, difatti, non creava particolari problemi né a livello politico, né a livello ideologico, tanto che il primo ministro aveva già chiarito che il governo non si sarebbe opposto alla modifica del sistema elettorale per il Parlamento Europeo³⁹. Era, infine, un problema facilmente risolvibile perché in caso di vittoria del fronte antieuropeo al referendum, il Regno Unito non avrebbe più eletto rappresentanti né direttamente, né tramite cooptazione, mentre in caso di permanenza nulla ostava a una elezione diretta. Si trattava soltanto di attendere gli esiti del referendum e prendere una decisione di fatto obbligata.

Le discussioni previste per il vertice di Roma erano importanti perché di lì a poco si sarebbe avviata una fase nuova nei rapporti comunitari sia per l'assestamento di bilancio sia per la liberalizzazione nel movimento dei capitali adottata nel 1972 e, a prescindere dal risultato del referendum, Londra avrebbe dovuto probabilmente chiedere una deroga per dar tempo al Governo di mettersi in regola. L'incontro a livello europeo sarebbe servito anche per avviare più stretti contatti con i paesi d'Oltremania e decidere quali investimenti portare avanti nel campo siderurgico e in quello dell'energia. Il campo energetico, in particolare, fu attentamente studiato dai ministri, perché nel caso in cui il referendum avesse dato esito positivo sarebbe sorta l'aspettativa per una politica decisamente più morbida. Infine, sarebbe stato possibile avviare tutta una serie di discussioni sul mercato del petrolio e sulla possibile supervisione della Comunità rispetto all'import/export, ma soprattutto sull'auspicabile finanziamento e sviluppo delle ricerche petrolifere. Politiche che fino a quel momento erano rimaste al palo. I dossier sul tavolo europeo erano diversi e molti di questi avevano a che vedere con le recenti rinegoziazioni volute da Downing Street, tra cui la Politica Agricola Comune, vera spina nel fianco per Londra, in particolare i beni da immagazzinare, i prodotti caseari neozelandesi, la politica per la pesca con il prevedibile posticipo della Convenzione delle Nazioni Unite sul

³⁸ Promemoria della riunione della Conference C, Cabinet Office, 30 maggio 1975, Tna, FV 61/30.

³⁹ Pearson a Nairne, lettera del 12 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

Diritto del Mare, e gli accordi sulla carne ovina e il commercio delle patate⁴⁰. Non si doveva neppure trascurare la decisione unilaterale di Islanda e Norvegia di aumentare il limite delle loro zone di pesca, perché avrebbe potuto creare dei contrasti molto forti tra il Regno Unito e due paesi che facevano parte della zona economica europea⁴¹. Il Paese si era, comunque, impegnato a rispettare il trattato di adesione. Il Governo, pertanto, era formalmente obbligato a dare una risposta e, nel caso non fosse stato possibile rispettare i termini, anche nel caso di esito positivo del referendum, cortesia istituzionale avrebbe voluto di comunicarlo quanto prima ai partner⁴².

I rapporti europei non erano gli unici sui quali fare delle considerazioni. La permanenza britannica nella Comunità Economica Europea, difatti, avrebbe avuto un impatto sugli equilibri economici euro-atlantici, nei riguardi dei paesi in via di sviluppo, e certamente nei confronti dei paesi del Commonwealth il cui legame con le Comunità era cresciuto enormemente sia a livello bilaterale, sia multilaterale da quando molti paesi avevano acceduto all'Accordo di Yaoundé e si erano trovati a negoziare la nuova convenzione, firmata a febbraio del 1975, che avrebbe preso il nome dalla capitale del Togo, Lomé⁴³. In occasione della riunione di Kingston i primi ministri del Commonwealth fecero presente al collega britannico che era interesse dell'intera associazione di nazioni che il Regno Unito rimanesse membro della Comunità. La partecipazione di Londra al progetto comunitario, secondo il punto di vista di molti dei premier, aveva dato un valore aggiunto, ma soprattutto aveva aiutato i paesi europei ad avere una visione maggiormente proiettata sullo scenario internazionale, rendendo la Comunità più attrattiva per i paesi terzi. A Kingston non vi fu alcuna interferenza o pressione nei riguardi del Regno Unito e nessuno dei primi ministri dei paesi associati fu tentato di compiere ingerenze nel referendum britannico, tanto che la questione sulla consultazione referendaria non era all'ordine del giorno del vertice, ma trattandosi di una questione di importanza fondamentale era stato dato mandato al presidente di turno, il primo ministro della Jamaica Michael Manley di parlarne a margine del vertice per una discussione aperta e approfondita⁴⁴.

Per quanto attiene al rapporto con gli Stati Uniti, è lapalissiano dire che Washington nutrì preoccupazione per quanto stava accadendo nel Regno Unito. Diversi mesi prima del referendum vi erano stati numerosi incontri tra

⁴⁰ Promemoria della riunione della Conference C, Cabinet Office, cit.

⁴¹ Weston a Butler, lettera del 9 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

⁴² Promemoria della riunione della Conference C, Cabinet Office, cit.

⁴³ Commonwealth Secretariat, *The Commonwealth at the summit: Communiqués of Commonwealth Heads of Government Meetings, 1944-1986*, The Secretariat, London, 1987, pp. 174-178.

⁴⁴ Hansard, HL Deb, 13 May 1975, vol. 360, cc. 599-603.

i funzionari dell'Ambasciata americana a Londra ed esponenti governativi perché la Casa Bianca voleva ragionevolmente comprendere quale direzione avrebbe preso il paese. Il compito era stato affidato all'incaricato d'affari americano a Londra Ronald Spiers. Diplomatico di grande esperienza, prima di svolgere le funzioni di ministro all'ambasciata statunitense presso la Corte di San Giacomo, dove ne aveva poi assunto la guida temporanea come incaricato d'affari, era stato ambasciatore presso il Commonwealth delle Bahamas, e prima ancora aveva prestato servizio nella Commissione per l'Energia Atomica, presso il dipartimento degli affari politici alle Nazioni Unite e nella sezione per il controllo degli armamenti del dipartimento di Stato⁴⁵. La sua esperienza era tale da comprendere appieno la situazione e svolgere una missione delicata, come quella di ragionare con i ministri britannici sulla posizione del loro paese, sulle aspettative che aveva Washington e sul ruolo che in futuro voleva svolgere la Gran Bretagna nello scacchiere euro-atlantico e mondiale. Uno degli incontri di maggior peso, per lo meno per la franchezza delle discussioni lo ebbe con il Segretario di Stato per i Prezzi e la Protezione del Consumatore, Shirley Williams, da sempre un'appassionata europeista, membro di spicco del Partito Laburista, poi transitata anni dopo nel Partito Liberal Democratico. Il ministro Williams aveva fatto campagna per anni per portare in seno alla Cee il suo paese anche mettendosi contro gli ordini dati dal suo partito quando votò a favore dell'ingresso britannico nel 1971⁴⁶, e aveva le idee molto chiare sulla situazione politica che il paese attraversava. Shirley Williams fece presente al suo interlocutore che il referendum, a suo modo di vedere, non era tanto sull'Europa, quanto sul modo in cui la Gran Bretagna vedeva il proprio ruolo, non più una grande potenza, ma una media potenza regionale. Mentre le grandi potenze del passato erano riuscite a fare i conti con la storia, perché avevano perso i loro imperi sempre in modo traumatico, vuoi in seguito alle guerre mondiali, vuoi per le guerre coloniali, mentre la transizione dell'Impero britannico era stata in qualche modo sostanzialmente incruenta e pacifica, questo fatto non aveva aiutato la politica britannica nell'accettazione del presente. Perché l'esponente laburista faceva quest'affermazione? Perché, a suo modo di vedere, era chiaro che le argomentazioni contro la Comunità Europea avevano uno stampo di revanchismo imperiale. Chi voleva uscire dalla Cee vedeva la Comunità come un'istituzione che aveva reso debole un paese che prima era forte, ma non ci si rendeva conto che il paese si era indebolito a prescindere, scaricandone la responsabilità sulla burocrazia di Bruxelles;

⁴⁵ Department of State Newsletter, January 1980, n. 219.

⁴⁶ P. Ludlow, *Safeguarding British Identity or Betraying it? The Role of British "Tradition" in the Parliamentary Great Debate on EC Membership, October 1971*, in «Journal of Common Market Studies», 2014 (a. 53), n. 1, pp. 20-21.

indicava nella perdita di sovranità un altro dei motivi che avrebbero dovuto spingere i britannici a uscire, mentre il paese aveva già perso quote di sovranità con la sua appartenenza agli accordi Gatt, all'International Monetary Fund, e alla Nato, tanto per citare alcune istituzioni sovranazionali delle quali Londra faceva parte. Altri due argomenti che spesso venivano citati, quasi irrazionalmente, per invocare l'uscita dalla Cee erano l'aumento dei prezzi, totalmente indipendente dall'ingresso in Europa, e le differenze culturali esistenti con gli altri paesi membri, utilizzando come cavallo di battaglia l'idea che il Regno Unito avesse una democrazia da oltre 700 anni, a differenza degli altri. Un punto puramente ideologico, perché secondo la Williams era invocato pretestuosamente, così come in modo pretestuoso erano richiamati alcuni pregiudizi anticattolici.

Nella maggioranza di governo c'era una forte componente antieuropeista, capeggiata da Michael Foot, e da altri con un seguito minore, ma altrettanto convintamente contrari alla permanenza britannica nella Cee quali Tony Benn e Peter Shore. Secondo Shirley Williams la situazione era però molto più frazionata di quanto sembrasse perché si erano create al suo interno diverse anime, la fazione anti-Cee, quella pro-Cee, ma ve n'era anche una che si poteva definire "governativa", che stava nel mezzo tra le due e che era quella che tendeva a minimizzare i contraccolpi che la situazione avrebbe arrecato al partito laburista. L'assunzione di una posizione definitiva pro-Cee da parte del Governo era stata possibile grazie a un capolavoro di mediazione portato avanti da Wilson, il quale era riuscito nell'impresa garantendo un minimo di manovrabilità politica alla fazione che sosteneva l'uscita dal Mercato Unico alla quale aveva lasciato libertà di coscienza non vincolandola alla posizione governativa, se non nei casi in cui avessero parlato a nome dell'Esecutivo. In caso contrario la maggioranza dei ministri avrebbero optato perché anche il Governo, come istituzione, assumesse una posizione di neutralità. Tutti i politici britannici si aspettavano che i risultati a favore dell'uscita dalla Comunità sarebbero stati influenzati dai due estremi ossia dalla bassa affluenza e dall'affluenza oltre l'80%, mentre ogni altra percentuale di partecipazione avrebbe favorito la permanenza nella Cee e in questo Shirley Williams, concordava con quanto era stato a suo tempo affermato da Tony Benn in merito. Quello che invece la Williams temeva era una brutta campagna referendaria, con un inizio magari pieno di buone intenzioni, e una fine senza esclusione di colpi da parte delle fazioni avverse, proprio perché il partito Laburista era diviso al suo interno e il partito Conservatore si era schierato apertamente per la permanenza nella Cee. Il fatto che la posizione del partito Laburista fosse così precaria e che il Governo fosse determinato a convocare il referendum avrebbe probabilmente spinto i sindacati a non fare una campagna fortemente contraria all'esecutivo, evitando così di minarne la stabilità e la credibilità, vista anche la posizione assunta dal partito Conser-

vatore⁴⁷. Un aspetto fondamentale, che il Segretario di Stato Williams aveva colto riguardava il Commonwealth, i cui paesi membri, per la maggioranza avevano espresso l'auspicio che il Regno Unito rimanesse parte integrante della Comunità Economica Europea, e ne avevano a più riprese dettagliato i motivi nelle varie riunioni che si erano svolte nel corso dell'ultimo anno. Per quanto riguardava la posizione americana, gli Stati Uniti avevano necessità di chiarirsi le idee in merito alla posizione delle varie fazioni interne ai partiti britannici, ma soprattutto in seno al Governo. Pur avendo fatto presente per le vie brevi un gradimento per la permanenza di Londra nel consesso europeo sarebbe stato opportuno dal punto di vista diplomatico mantenere un basso profilo, anche qualora vi fossero stati tentativi, dall'una o dall'altra parte per coinvolgere Washington nella contesa referendaria. Nel caso fosse successo sarebbe stato opportuno intervenire soltanto nel caso in cui qualcuno avesse messo in dubbio, a nome degli Stati Uniti, la tenuta della Nato in caso di uscita dalla Cee o altre simili notizie prive di fondamento⁴⁸.

Come il Segretario di Stato Williams aveva confidato al suo interlocutore americano, in effetti i sindacati erano interessati ai possibili scenari politici dopo il referendum, e di questo si era certamente interessato il congresso internazionale delle organizzazioni sindacali. Un appuntamento importante sul quale il primo ministro aveva pregato il Segretario di Stato agli Esteri Callaghan di riferire quanto era emerso dalla riunione⁴⁹. Durante le giornate del convegno Callaghan ebbe un incontro riservato con gli esponenti sindacali, i quali non fecero mistero delle loro critiche nei riguardi della Cee e del timore che la fazione favorevole al Mercato comune si ritrovasse ad avere una posizione di vantaggio, anche finanziaria, nella campagna referendaria grazie alla malcelata benevolenza del Governo. Le perplessità riguardavano nella fattispecie sia la parte informativa della campagna, sia la stessa organizzazione tecnica delle votazioni, due problemi che al di là dei convincimenti dei vari ministri, il Governo aveva effettivamente esaminato senza alcuna riserva. Callaghan rispose apertamente alle questioni poste dai sindacalisti perché non erano secondarie e avrebbero impattato sull'unità stessa del Paese, così come fece anche Downing Street. Le due questioni le avrebbe affrontate anche il Parlamento ed era auspicabile che, da parte loro, i sindacati accettassero il punto di vista che sarebbe scaturito a Westminster. Come immaginato da Shirley Williams i sindacati non si sarebbero spinti fino al punto di rottura e non certamente quelli nazionali legati ai Laburisti. Il punto di vista del Segretario agli Esteri fu invece più netto per quanto concerneva gli aspetti legati a stampa, televisione e finanziamenti,

⁴⁷ Edwards a Porter, lettera del 27 febbraio 1975, Tna, Fco 30/3076.

⁴⁸ Nota del 4 febbraio 1975, Tna, FV 61/30.

⁴⁹ Dales a Rucker, lettera del 17 febbraio 1975, ivi.

sui quali Downing Street non aveva alcuna intenzione di fare favoritismi e, com'era anche emerso dalle numerose riunioni, si sarebbe applicata la legge sulla pari condizione degli organi radiotelevisivi in modo che nessuna delle parti avesse trattamenti privilegiati. Nessuno poi avrebbe avuto finanziamenti particolari perché gli unici denari a disposizione erano quelli autorizzati per le missioni ufficiali, ma i ministri e le delegazioni si sarebbero, come si è visto, attenuti alle direttive e al punto di vista ufficiale del Governo⁵⁰.

⁵⁰ Promemoria di conversazione tra Callaghan, Jones e Murray del 4 febbraio 1975, *ivi*.

3. Una delicata gestione: la Cee divide la politica britannica

1. Il Libro Bianco sul referendum, le discussioni parlamentari e la propaganda elettorale

Come anticipato, nel mese di febbraio il Governo pubblicò il Libro Bianco sul Referendum sull'appartenenza del Regno Unito alla Comunità Europea. Il documento doveva essere utile per l'organizzazione della consultazione popolare e per rendere edotto il Parlamento. Sarebbe stato una base per la discussione che i deputati e i lord avrebbero svolto nelle settimane successive. Il Governo si rendeva anche conto che non sarebbe stato saggio prolungare troppo il periodo di incertezza politica sulla permanenza o meno nelle Comunità, non era saggio per i mercati ed era irrispettoso per gli altri Stati membri della Comunità. Per la data del Referendum l'idea sarebbe stata quella di un voto prima dell'estate, e a tal fine sarebbe stato necessario presentare l'apposita legislazione quanto prima, in modo da essere sicuri che si potesse svolgere tutto l'iter parlamentare. In occasione delle discussioni sul Libro Bianco il Parlamento avrebbe avuto modo di decidere il quorum da applicare a questa importante consultazione popolare. Certamente, non si poteva non tener conto del fatto che si stava prendendo una decisione che avrebbe impattato non soltanto sul Regno Unito, ma anche su una Comunità, formata da paesi amici e alleati, e sul Commonwealth.

Durante le discussioni parlamentari avviate dopo la dichiarazione del primo ministro sui negoziati con l'Europa, Edward Short poté meglio specificare la posizione del Gabinetto sul disegno di legge per il referendum la cui preparazione sarebbe spettata a un apposito ufficio del Consiglio dei ministri, coadiuvato da un gruppo di studio e fu comunicata una data indicativa per la pubblicazione del Libro Bianco, all'incirca per la fine di febbraio¹. Questa comunicazione mandò in fibrillazione il Cabinet Office perché l'ufficio avrebbe avuto meno di un mese

¹ Hansard, HC Deb, 23 January 1975, vol. 884, cc. 1764-1772.

per preparare il documento e per rispettare la scadenza sarebbe stato necessario procedere alla scrittura di una bozza per la metà del mese di febbraio. Per procedere, tuttavia, servivano indicazioni precise su un numero considerevole di decisioni preliminari sulle quali vi doveva essere ampia convergenza e di cui si era discusso a lungo nel Consiglio dei ministri di fine gennaio, ossia metodo di conteggio dei voti, programmazione televisiva, spese elettorali e così via. Se si fossero voluti sentire i gruppi extraparlamentari e le associazioni interessate le consultazioni andavano avviate senza indugio. Per la stesura del Libro Bianco si sarebbe utilizzato il consueto metodo dell'unità di studio, già utilizzato in altre occasioni. L'unità avrebbe richiesto tutte le informazioni ai dipartimenti ministeriali interessati². Il Lord Presidente incontrò tutti i gruppi interessati sia dentro sia fuori il Parlamento e furono, pertanto, organizzate riunioni con il Movimento Europeo, con il comitato della Campagna Nazionale per il Referendum, con i sei partiti presenti alla Camera dei Comuni, con i rappresentanti dei partiti Conservatore, Laburista e Liberale senza incarichi parlamentari. Si trattò di consultazioni ad ampio spettro che toccarono molti degli aspetti sui quali si doveva fare chiarezza e che sia Wilson sia Short avevano a suo tempo delineato durante i loro interventi in sede parlamentare. Le opinioni espresse in occasione delle consultazioni, naturalmente, variavano sulla base delle differenti posizioni dei gruppi consultati, ma servirono all'esecutivo, per lo meno, per farsi un'idea dei problemi che si sarebbero palesati nel corso delle discussioni alle Camere o nelle trasmissioni televisive, quando i membri del governo sarebbero stati chiamati a riferire all'opinione pubblica. Oltre a queste consultazioni il Lord Presidente vide anche alcuni membri del Parlamento e ricevette un documento circolato tra i membri del Comitato Nazionale del partito Laburista alla fine di gennaio.

I membri del governo convennero che non fosse necessario creare un comitato ad hoc per la supervisione e l'organizzazione del referendum, ma sarebbe stato certo utile che ogni dipartimento ministeriale indicasse un funzionario incaricato di interfacciarsi con il governo e con il gruppo ristretto guidato dal Lord Presidente. Un sistema che funzionò abbastanza bene e che per almeno tre mesi canalizzò tutte le informazioni sul referendum, anche con l'ausilio di due subunità create presso il ministero dell'Interno e presso il Foreign and Commonwealth Office.

L'unità di lavoro per il referendum si riunì, con i rappresentanti dei vari dipartimenti ministeriali, all'inizio settimanalmente per poi diradare gli incontri man mano che il documento iniziò a prendere forma. Secondo i desiderata del primo ministro il Libro Bianco doveva servire per dettare le regole di condotta per lo svolgimento del referendum, ma prima che si potesse presentarlo in

² Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844; Jameson a Nairne e Short, minuta del 27 gennaio 1975, ivi.

Parlamento si sarebbero dovuti sciogliere tutti i nodi rimasti insoluti e indicati dal Consiglio dei ministri. Le uniche decisioni che alla fine erano state prese riguardavano il fatto stesso di far svolgere un referendum e di seguire, in quanto applicabili, le regole legislative delle normali elezioni per la Camera dei Comuni. In riferimento alle norme sulle elezioni generali uno dei punti ancora da decidere riguardava il sistema di conteggio dei voti, perché bisognava comprendere se operare a livello nazionale, a livello regionale, o a livello locale come prescritto dal regolamento delle elezioni politiche generali. Il conteggio nazionale comportava per l'esecutivo uno sforzo organizzativo molto maggiore rispetto all'ipotesi decentrata, grazie al sistema demandato alle amministrazioni locali e già rodato. Il Lord Presidente prescrisse uno studio sulla fattibilità di una conta nazionale dei voti e lo distribuì ai componenti del Consiglio dei ministri. Il documento indicava che per la fattibilità su scala nazionale, il costo sarebbe stato molto maggiore, nell'ordine del mezzo milione di sterline, ma ciononostante la decisione preminente sarebbe dipesa dal calcolo politico. Per abbassare i livelli di spesa si sarebbe potuto ipotizzare un sistema di vendita di spazi pubblicitari nei volantini informativi, ma era una decisione da prendere con molta cautela. La questione della conta dei voti non era marginale rispetto al resto, perché se si fosse proceduto utilizzando il canovaccio delle elezioni politiche, i risultati sarebbero stati proclamati collegio per collegio. Questa scelta, o addirittura la conta decentrata, avrebbe regionalizzato appunto i risultati e questo fatto avrebbe potuto, incidentalmente, far emergere alcuni distinguo locali, soprattutto in un momento in cui le differenti nazioni del Regno Unito avevano cominciato a domandare maggiore autonomia³. Si trattava di un test che per il momento il Governo non aveva motivo di compiere. Il Consiglio dei ministri discusse molto a lungo questa fattispecie e i componenti dell'esecutivo si divisero sostanzialmente in due: quelli favorevoli alla permanenza nella Cee erano per la conta nazionale, quelli favorevoli all'uscita erano per la conta regionale, con la sola e unica esclusione di Tony Benn, il quale era a favore della conta per collegio elettorale. Il primo ministro notò tuttavia che i ministri favorevoli a una soluzione nazionale erano prevalenti e quella sarebbe quindi stata l'indicazione nel documento. Secondo Wilson bisognava che i tecnici si mettessero all'opera per addivenire a questa soluzione col minor intralcio possibile. I membri del Parlamento avrebbero avuto l'opportunità di dire la loro e il Governo avrebbe tenuto conto di opinioni maggioritarie all'interno dei Comuni. Certo, vi era sempre il rischio di non riuscire a concludere i negoziati entro Pasqua, ma l'esecutivo si sarebbe impegnato per terminare in tempo, e far svolgere il referendum in giugno⁴.

³ Promemoria del Lord Presidente del Consiglio Short del 17 gennaio 1975, Tna, Cab/129/181/6.

⁴ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

Vi erano numerosi altri aspetti che il Libro Bianco avrebbe dovuto trattare e sui quali i ministri discussero a lungo. L'Unità per il referendum guidata da Short esaminò a fondo, tra le altre cose, anche le modalità con cui rapportarsi con la stampa e il sistema dell'informazione in generale, soprattutto per evitare speculazioni che potessero recare danno alla consultazione referendaria. La preoccupazione principale del Governo riguardava difatti la necessità che gli elettori votassero con cognizione di causa. Nel caso si fosse arrivati alla consultazione referendaria i cittadini avrebbero dovuto essere informati puntualmente su tutti gli aspetti riguardanti la Comunità Economica Europea, i diritti e i vantaggi di cui godeva il Paese nel farne parte, così come quelli visti come svantaggi e, all'opposto, vi sarebbe dovuta essere adeguata informazione sulle conseguenze di un'eventuale uscita dalla Comunità, anche in questo caso mettendo bene in evidenza vantaggi e svantaggi. I ministri britannici erano ben consapevoli del fatto che, dato il tema, non sarebbe stato facile gestire il mondo dell'informazione, anche perché vi sarebbero state sacche di propaganda sia a favore sia contro la permanenza del Regno Unito nelle Comunità. Un problema da non sottovalutare, tanto che i ministri si domandarono quale ruolo avrebbe dovuto assumere l'Esecutivo. In particolare, peculiare risultava la posizione dell'Ufficio del primo ministro, come arbitro o come comprimario, nel ruolo informativo tramite interventi diretti o indiretti. Andava quindi studiato il modo in cui l'Ufficio sarebbe potuto intervenire per controllare le attività di propaganda svolte da parte di individui singoli o da organizzazioni. Nel caso in cui il Governo avesse deciso di intervenire con un ruolo informativo avrebbe dovuto coprire per lo meno due aree specifiche, entrambe di tipo politico, una interna e una internazionale: quella relativa ai risultati dei negoziati con le Comunità, in merito a come i termini dell'appartenenza del Regno Unito sarebbero stati modificati e i possibili effetti; nonché informazioni molto generali sulla Comunità Economica Europea e le implicazioni dirette sull'appartenenza al Mercato Unico o le conseguenze in caso di uscita. Quando l'Unità per il referendum si riunì le prime volte, le rinegoziazioni dei termini di appartenenza del Regno Unito alle Comunità erano in corso, quindi il Governo non avrebbe potuto dare alcuna informazione, anche perché i ministri avrebbero dovuto discuterne ed esprimere le loro valutazioni. Una volta conclusi i negoziati, vi sarebbe stato inevitabilmente un dibattito parlamentare basato sul Libro Bianco contenente termini e valutazioni circa la posizione che l'Esecutivo avrebbe assunto, anche alla luce delle valutazioni dei suoi componenti⁵.

A prescindere dalla tempistica che avrebbe avuto il Libro Bianco i ministri si resero conto che sarebbe stato fondamentale fornire al pubblico informazioni dettagliate sulla Comunità Economica Europea. Da diversi sondaggi fatti

⁵ Promemoria del Lord Presidente del Consiglio Short del 17 gennaio 1975, Tna, Cab/129/181/6.

sull'elettorato era emerso che circa i tre quarti degli intervistati dichiarava di avere una conoscenza inadeguata della storia e dei compiti delle Comunità Europee, e questo nonostante i precedenti governi, conservatori e laburisti, avessero ampiamente informato i cittadini britannici sul ruolo della Cee durante il lungo processo di avvicinamento e ingresso del Paese nella Comunità. Si trattava, difatti, di quel genere di informazioni che i Governi erano obbligati a dare perché i cittadini fossero consci di quello che sarebbe stato il futuro del proprio paese nell'ambito comunitario. Alcuni ministri notarono, poi, che nonostante lo sforzo fatto in rapporto alla popolosità del Regno Unito i governi di Irlanda, Danimarca e Norvegia avevano investito ben di più e che l'ammontare totale della spesa, se lo sforzo fosse stato simile, avrebbero dovuto raggiungere i 15 milioni di sterline.

La questione riguardante le informazioni da dare ai cittadini tornerà prepotentemente nell'agenda del governo poche settimane dopo le discussioni preliminari sul Libro Bianco, perché ci si domandava tra i ministri se, nel fornire le informazioni, non si dovesse compiere uno sforzo commisurato all'importanza della decisione da prendere. A prescindere da tutte le valutazioni politiche, dare informazioni ai cittadini riguardo le Comunità Europee in modo che potessero compiere delle scelte consapevoli era comunque fondamentale e prima si cominciava meglio sarebbe stato, soprattutto in vista di una possibile chiamata alle urne. Informare i cittadini a ridosso della fine dei negoziati tra Comunità e Regno Unito sarebbe stato difficile per il poco tempo a disposizione da quel momento alla data dell'eventuale referendum. Le indicazioni da dare avrebbero dovuto essere capillari e toccare i molteplici aspetti inerenti il peso della Comunità nella vita delle istituzioni nazionali, regionali e locali, l'impatto nel mondo del lavoro e sui coefficienti occupazionali, sull'agricoltura e su tutti quei campi di influenza delle politiche comunitarie. Lasciare, d'altronde, il settore informativo soltanto ai comitati pro o contro il Mercato Unico era fuor di logica per Downing Street, perché avrebbe causato forti incomprensioni e avrebbe separato il cittadino dalla politica. Se il Governo avesse deciso di prendere direttamente la responsabilità di fornire ai cittadini tutte le informazioni necessarie per una maggiore e diretta conoscenza in merito all'azione svolta dalle istituzioni europee avrebbe dovuto prestare molta attenzione ad alcuni aspetti che avrebbero certamente portato l'Esecutivo a compiere azioni troppo partigiane, un qualcosa che si voleva evidentemente evitare. Informare i cittadini a nome del Governo significava controllare minuziosamente tutti i testi preparati con il suo *imprimatur*, perché la responsabilità di quanto scritto sarebbe ricaduta sui ministri. Altro problema di non secondaria importanza sarebbe stato quello di diffondere informazioni neutrali su una svariata serie di temi importanti per l'interesse generale, ma ci si rendeva conto che sarebbe stato altrettanto difficile mantenere la neutralità su fatti che avrebbero potuto essere contestati sia

per la evidente difficoltà di fornire tutte le informazioni nei minimi dettagli, sia per la opinabilità di alcune delle indicazioni, in quanto troppo legate alla sfera della scelta politica collegata a un particolare momento storico o interesse della nazione. Una soluzione per ovviare a questi problemi, anche se non era ritenuta praticabile dai ministri, sarebbe stata quella di fornire duplici informazioni, sia a favore sia contro la permanenza del Regno Unito. Anche in un'ipotesi del genere però non ci sarebbero state garanzie sulla terzietà del Governo, che avrebbe comunque potuto essere accusato di partigianeria, o avrebbe potuto agire scientemente in modo fazioso per favorire il risultato che ai ministri risultava più gradito. Uno dei metodi utilizzabili sarebbe stato quello di inondare il paese con volantini, con note giornalistiche, con pieghevoli, programmi televisivi o radiofonici per raggiungere il maggior numero possibile di elettori. Insomma, l'azione del Governo, soprattutto per quanto concerneva l'imparzialità, si configurava come improba, pertanto una delle possibilità a cui si poteva ricorrere era quella di affidare i compiti di divulgazione delle notizie riguardanti la Comunità e il referendum a un'autorità indipendente, ancorché finanziata con denaro pubblico. La creazione di un'agenzia indipendente avrebbe permesso una comunicazione maggiormente efficace, a differenza di quanto sarebbe avvenuto utilizzando le agenzie governative, anche se non avrebbe comunque evitato un minimo coinvolgimento di Downing Street su taluni aspetti, e certamente un controllo seppure lasco, sulle informazioni divulgate. Inevitabile prima o poi il coinvolgimento del Parlamento, dal momento che era scontato che qualche deputato o qualche pari del Regno sottoponesse interrogazioni all'Esecutivo. In occasione delle riunioni preliminari per la presentazione del Libro Bianco fu comunque deciso che il ruolo governativo nell'apparato delle comunicazioni sarebbe stato di molto ridotto⁶.

Atro aspetto fondamentale consisteva nel controllo della propaganda, sia quella collaterale ai due schieramenti che si sarebbero fronteggiati, pro o contro l'uscita del Regno Unito dalla Comunità, ma anche e soprattutto le azioni al di fuori dei due schieramenti. Per quanto riguardava la Bbc e le altre televisioni concessionarie di frequenze pubbliche erano tenute all'osservanza della più stretta imparzialità, garantita e imposta dalla legge e dal decreto di concessione televisiva per cui il Comitato editoriale seguiva una politica di autocontrollo. C'è da dire che il Governo non era sicuro di quale legislazione applicare al referendum, perché una legge in merito alle consultazioni referendarie non esisteva e quindi l'unica normativa applicabile sarebbe stata quella relativa alle elezioni per la Camera dei Comuni in occasione delle quali entrava in campo un'autorità indipendente che insieme ai grandi partiti politici decideva sia il tempo a disposizione per ogni compagine sia le regole condivise per una

⁶ *Ibidem.*

equilibrata campagna elettorale. Nelle situazioni normali, il controllo sulle notizie di tipo politico era svolto dal gruppo parlamentare, del quale fanno parte anche i vari ministri. In termini assoluti, le questioni relative alla propaganda politica nel caso si fosse indetto un referendum erano riconducibili alle norme esistenti, dal momento che non sembrava esserci la necessità di emanare norme apposite.

Nonostante l'apparente tranquillità ostentata dai ministri vi erano nondimeno alcune incognite ed è anche vero che qualche difficoltà si sarebbe potuta verificare perché, applicando norme per analogia a una fattispecie diversa probabilmente i due comitati promotori del referendum, creati per motivazioni opposte e contrarie, avrebbero richiesto tempo per proporre eventuali correttivi. Bisogna poi aggiungere che si ragionava su due comitati promotori, ma i gruppi di interesse, con diversi punti di vista nella questione referendaria, erano ben di più. Anche i partiti politici rappresentati in Parlamento avrebbero potuto chiedere un trattamento preferenziale riguardo ai gruppi di interesse e tutto questo avrebbe creato problemi di grave portata soprattutto in occasione dei dibattiti televisivi, in particolare quando sarebbero stati presenti i ministri⁷.

In mancanza di una specifica previsione legislativa che risolvesse gli eventuali dubbi e problemi che i vari gruppi o i partiti avrebbero potuto sollevare, la responsabilità delle decisioni sarebbe rimasta in capo alle autorità televisive. La questione del referendum avrebbe comunque modificato lo schema sulla propaganda elettorale seguito fino a quel momento, soprattutto perché nonostante tutto qualunque Governo, inteso come pubblica amministrazione, in caso di consultazioni elettorali, era solito mantenersi neutrale, evitando di svolgere un ruolo attivo all'interno delle trasmissioni televisive, radiofoniche o nella carta stampata, in questo caso invece, data la materia d'importanza strategica per la sicurezza nazionale Downing Street non avrebbe potuto sottrarsi dall'intervenire, anche con un ruolo guida se si fosse ravvisata la necessità, pur facendo attenzione a lasciare nel pubblico la percezione, se non addirittura l'apparenza, che le decisioni fossero assunte dalle autorità indipendenti del settore radiotelevisivo. Percezione che non avrebbe escluso, naturalmente, consultazioni riservate tra i ministri e gli amministratori delegati delle televisioni, perché è fuor di dubbio che al Governo servisse una vittoria decisa⁸. Se la parte pubblica dell'offerta informativa radiotelevisiva poteva essere risolta in questo modo altro discorso rivestivano invece le pubblicità e altre forme di divulgazione a pagamento. Il Governo e i ministri temevano, difatti, che tra le pieghe del silenzio legislativo in merito alla propaganda potessero scontrarsi le opposte fazioni in ragione degli interessi economici contrapposti. Le grandi aziende avrebbe-

⁷ Promemoria del Lord Presidente del Consiglio Short del 17 gennaio 1975, Tna, Cab/129/181/6.

⁸ Nota del 4 giugno 1975, Tna, Fco 30/3067.

ro potuto investire massicce dosi di denaro per contrastare i sentimenti degli elettori e delle fazioni contrarie al Mercato Unico. In occasione delle elezioni politiche vi erano regole ben precise e i candidati avevano obblighi e doveri in quanto alle somme investite nella propaganda elettorale. La stessa cosa non poteva dirsi invece per il referendum, per il quale non vi sarebbero stati candidati locali, ma un'unica consultazione nazionale. Un *vulnus* della legge se si considera che i grandi partiti, per via del sistema maggioritario su collegi uninominali non subivano un controllo nazionale delle spese elettorali. Il Governo, pertanto, avrebbe dovuto operare una verifica in tal senso o prevedere norme apposite prima di convocare il referendum⁹.

La campagna referendaria avrebbe sollevato anche altri problemi di tipo politico, quali quelli relativi alla libertà di espressione, che andava garantita a tutti, sia ai gruppi politici, sia ai promotori del referendum, ai partiti, ma anche e soprattutto a tutti quei cittadini che avessero voluto esprimere il loro pensiero in merito ai quesiti. Sarebbe stato impossibile creare forme capillari di controllo della propaganda da estendere a tutte le inserzioni a pagamento che si sarebbero sviluppate una volta lanciata la consultazione, anche perché i campi di interesse della Comunità Economica Europea erano tali e tanti che molteplici sarebbero state le forme d'intervento nei relativi campi. Una volta evidenziati i problemi connessi alla propaganda referendaria il Governo continuò a discutere sui possibili interventi legislativi, anche se v'era una forte prevalenza perché si adottasse un approccio maggiormente pilatesco, quasi una certificazione dell'impossibilità di controllare in modo capillare la propaganda. La regolamentazione sarebbe stata lasciata al buon senso, anche se vi sarebbe stato un controllo vigile sugli evidenti abusi. Vi potevano essere, al contrario, anche altre modalità entro cui il Governo avrebbe potuto esercitare il controllo sulla propaganda. L'Esecutivo avrebbe potuto indicare, per legge o per decreto, un periodo di campagna elettorale durante la quale non sarebbero state permesse alcune attività, e altre sarebbero state soggette a un regolamento ferreo, in caso contrario ci si sarebbe dovuti affidare a un codice di condotta autoimposto. Se il Governo avesse avuto l'intenzione di limitare la propaganda, o per lo meno regolamentarla, al di fuori del periodo dedicato alla campagna referendaria sarebbe stato cruciale studiare i tempi di approvazione del disegno di legge per la convocazione del referendum. Il Governo avrebbe anche potuto creare una legislazione apposita per limitare i margini di manovra, delle aziende e delle lobby maggiormente interessate a influenzare in un senso o nell'altro l'esito della consultazione. Una limitazione, quest'ultima, che sarebbe stata di difficile attuazione dal punto di vista tecnico e avrebbe sollevato un vespaio di polemiche politiche. Oltretutto nel caso in cui si fosse deciso di operare in tal

⁹ *Ibidem.*

senso i ministri responsabili per la consultazione referendaria avrebbero dovuto consultare il ministero del Commercio¹⁰.

Un altro tipo di intervento sarebbe stato quello di porre restrizioni alla propaganda, televisiva, della carta stampata o alle affissioni pubblicitarie. Un aspetto però di difficile controllo e che avrebbe dovuto essere dettagliatamente descritto e giustificato. Non sarebbe stato possibile porre delle limitazioni finanziarie e sembrava anche difficile far firmare un codice di condotta alle opposte fazioni, le quali avrebbero potuto essere ben più di due. C'è anche da aggiungere che molte delle proposte fatte dai ministri avrebbero avuto bisogno dell'approvazione di un decreto, se non di una legge perché diventassero vincolanti e quindi, i tempi di presentazione del disegno di legge relativo al referendum tornavano prepotentemente sulla scena parlamentare e sul suo calendario, col rischio di venire approvate, andando tutto bene, a ridosso della consultazione stessa, con evidenti limitazioni della loro effettiva portata¹¹.

Un modo che il Governo avrebbe potuto avere per controllare alcuni aspetti della propaganda elettorale sarebbe stato quello di mettere fondi pubblici a disposizione dei vari gruppi, anche se questo avrebbe comportato il rischio di devolvere denaro pubblico anche a organizzazioni che non ne avrebbero avuto bisogno. Inoltre, se si fosse deciso di applicare una simile misura si sarebbe dovuto decidere se optare per una somma fissa, un progetto determinato da finanziare, o una somma illimitata, o anche una serie di azioni predeterminate e concordate. In quel caso sarebbe stato anche necessario creare un apposito ente indipendente per la gestione dei fondi messi a disposizione dal Governo, che avrebbe alleggerito di molto il compito dei ministri¹². La questione del finanziamento della campagna referendaria fu sollevata dagli stessi media che vedevano molte disparità tra le due anime opposte, una apparentemente con più strumenti finanziari, quella a favore del mercato unico, perché formata dagli stessi mezzi di comunicazione, dalle industrie e dalle strutture finanziarie, mentre quella contraria al mercato unico era formata per la maggior parte dalla classe operaia, e quest'ultima avrebbe necessitato di finanziamenti pubblici, che ovviamente non potevano andare solo a una parte. Non essendoci mai stato un referendum di livello nazionale non c'erano precedenti e bisognava rifarsi all'esperienza estera o applicare ove e in quanto possibile la legislazione vigente per le elezioni della Camera dei Comuni, l'unica assimilabile¹³. Nel caso in cui l'Esecutivo avesse deciso di convocare il referendum, vi sarebbe stata la necessità di mettere in atto alcuni accorgimenti, come si è visto, e come

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

¹³ «The Times», 25 gennaio 1975, Tna, FV 61/30.

anche le analisi fatte dai ministeri suggerivano. In primo luogo, non appena noti i risultati sui negoziati relativi ai termini di appartenenza del Regno Unito alla Comunità Economica Europea, sarebbe stato opportuno disseminare immediatamente tali risultati preceduti, eventualmente, da un periodo informativo sulla Comunità Economica Europea in generale; si sarebbero dovute approvare regole per il controllo della propaganda sia a favore sia contraria al Mercato comune, e possibilmente regole per il finanziamento pubblico.

Leggendo con attenzione le note dell'Unità per il referendum ci si rende conto che per il Governo la soluzione migliore sarebbe stata quella di evitare la responsabilità diretta dei ministri, utilizzando appunto una o più agenzie esterne, dal momento che le funzioni coinvolte erano alla fine molteplici. Stessa cosa doveva dirsi per la conta nazionale, nel caso in cui si fosse deciso di seguire quella strada, perché nonostante fosse la via preferita dal Governo, quest'ultimo avrebbe dovuto comparire il meno possibile per evitare la nascita di pericolose controversie. L'unica modalità in base alla quale si sarebbe potuta evitare una verifica ministeriale sulle agenzie che avrebbero controllato il procedimento informativo elettorale sarebbe stato tramite la creazione di apposite norme da parte del Parlamento o più semplicemente nominando a capo delle agenzie funzionari pubblici o giornalisti di provata fede e certa indipendenza, un compito non facile nella turbolenta Gran Bretagna degli anni Settanta del Novecento. D'altronde la produzione di materiale pubblicitario, di propaganda o il controllo volontario di questo materiale non avrebbero avuto bisogno di una legislazione ad hoc, ma sarebbe bastato adottare delle regolamentazioni per decreto. Di certo non era facile evitare che i ministri fossero chiamati in causa o sottoposti a pressioni politiche e il Governo sarebbe stato quasi sicuramente costretto ad adottare regole di condotta univoche, le quali avrebbero avuto bisogno anche di una discussione parlamentare¹⁴.

Il problema principale era il tempo, ossia la necessità di capire quando sarebbe stato il referendum, un problema che il Governo avrebbe dovuto affrontare velocemente e che dipendeva dal termine dei negoziati tra Regno Unito e Comunità Economica Europea. In linea teorica è vero che Downing Street si stava avviando nella direzione di non approvare alcuna legislazione particolare, ma anche si fosse reso necessario questo passaggio vi era sempre la scappatoia di utilizzare il disegno di legge istitutivo del referendum¹⁵.

Proprio il disegno di legge referendario poneva i maggiori dilemmi perché vi sarebbe stato quasi certamente il bisogno, alla luce delle considerazioni emerse durante le riunioni dei vari gruppi di studio dei ministeri e a Downing Street, di

¹⁴ Promemoria del Lord Presidente del Consiglio Short del 17 gennaio 1975, Tna, Cab/129/181/6.

¹⁵ *Ibidem*.

modificare le norme che regolavano l'elezione della Camera dei Comuni, di autorizzare la spesa necessaria alla consultazione, decidere quale tipo di domanda porre sulla scheda elettorale, e nel caso fosse stato deciso in tal senso, creare un ente indipendente che fornisse assistenza per la conta dei voti a livello nazionale, dal momento che le elezioni politiche generali erano organizzate su base circoscrizionale e non sarebbe stato affatto facile modificare il sistema dall'oggi a domani. Insomma, un disegno di legge quasi sicuramente lungo e dettagliato e, sulla base delle discussioni intercorse, avrebbe potuto incorporare con molta probabilità anche norme relative alla propaganda, alla possibilità di effettuare sondaggi sul voto, alla creazione di un'autorità indipendente che avrebbe dovuto vigilare sulla propaganda, per evitare abusi o la circolazione di notizie false ed eventualmente amministrare il denaro pubblico che sarebbe stato prevedibilmente stanziato per i comitati in supporto delle due linee di voto. La tempistica del disegno di legge sarebbe stata legata all'effetto che si voleva dare alle norme, perché se si voleva applicare la nuova legge a tutta la campagna referendaria, in particolare tutte quelle previsioni di spesa e quelle per il controllo della propaganda, era necessario che il disegno di legge facesse il suo corso in Parlamento e ricevesse poi la Sanzione Reale in tempo utile per la data della consultazione medesima. La necessità di una tempistica chiara sarebbe dipesa anche dalla forza legale data alla consultazione, perché in assenza di alcun vincolo per il Governo, se non un obbligo politico, allora non vi sarebbe stato alcun bisogno di includere nell'atto tutte le previsioni sul tipo di maggioranza richiesta di cui i ministri avevano discusso in maniera lunga e approfondita. Caso diverso se si fosse dato al risultato del referendum un potere automatico di modificare lo stato di cose, senza successivo passaggio parlamentare. In tal caso, comunque fosse strutturato il disegno di legge, trattandosi di una legislazione di rango costituzionale avrebbe richiesto molto tempo perché sarebbe dovuto passare nelle commissioni, nel plenum dell'aula Parlamentare in entrambe le Camere. Il passaggio alla Camera del Lord non sarebbe stato affatto semplice, e una bocciatura avrebbe richiesto la proroga del Parlamento, la riproposizione dell'intero disegno di legge in una sessione successiva e, oltretutto, questo fatto avrebbe coinvolto direttamente la Regina Elisabetta, perché seppur su istanza governativa, la proroga delle sessioni parlamentari rientrava tra i suoi compiti costituzionali. Pur se i Lord non avessero respinto la proposta avrebbero comunque potuto chiedere la considerazione di emendamenti, i quali avrebbero potuto inficiare la volontà del Governo, o per lo meno annacquare le proposte, rendendole inaccettabili per Downing Street. I tempi dei passaggi parlamentari, poi, non tenevano conto di tutti gli altri disegni di legge già all'esame delle due Camere, che non avrebbero potuto essere scavalcati dal disegno di legge referendario¹⁶.

¹⁶ *Ibidem*.

Un'altra decisione non facile per l'Esecutivo sarebbe stata quella relativa alla paternità della legge referendaria. Secondo i funzionari del Governo era importante decidere per tempo quali sarebbero stati i punti da inserire nel disegno di legge, ma di grande vantaggio sarebbe stato quello di cominciare ad affidare a una figura chiave del Governo l'intero procedimento. Ed è pure vero che a chiunque tra i ministri fosse stato affidato il compito, avrebbe avuto bisogno di un gruppo di supporto sia a livello governativo, sia soprattutto nel percorso parlamentare. A prescindere da chi avrebbe preso l'incarico di relatore della proposta era normale che gli uffici coinvolti sarebbero stati molteplici, a cominciare dal Ministero dell'Interno, ma era anche vero che i dibattiti parlamentari avrebbero richiesto un esame approfondito, dal momento che il disegno di legge sul referendum avrebbe toccato aspetti di carattere costituzionale, e come i ministri avevano previsto, avrebbe dovuto garantire una campagna equa. In tutto questo, il Foreign and Commonwealth Office, che per certi aspetti era rimasto ai margini delle discussioni legate alla politica interna, si sarebbe dovuto preoccupare di mettere in evidenza tutti i dettagli tecnici riguardanti la Comunità Economica Europea sottolineando in particolar modo gli aspetti di tipo politico¹⁷.

Nel tempo del dipanarsi dei negoziati a Bruxelles vi sarebbero state a livello nazionale numerose importanti riunioni e azioni da svolgere. Riunioni preparatorie perché il Governo prendesse consapevolezza della posizione da assumere una volta terminati i negoziati. Fino a quel momento sarebbe stato opportuno portare avanti due o più opzioni perché non era ancora chiaro quale posizione il Consiglio dei ministri avrebbe adottato, dato che tutto dipendeva dalle concessioni che la Comunità Economica Europea avrebbe deciso di fare. La tempistica del disegno di legge sarebbe stata di fatto indipendente dagli altri processi in corso, anche se si prevedeva che non ci sarebbero voluti meno di tre mesi, ma nondimeno avrebbe dovuto essere il più celere possibile se si voleva tenere il referendum entro il mese di giugno. Altro problema che i ministri dovettero affrontare riguardò il destino delle decisioni assunte dalla Comunità nell'intermezzo tra la fine dei negoziati e il referendum, perché a rigor di logica il Regno Unito era obbligato a dare effetto alle norme europee. Questo fatto avrebbe potuto generare molta confusione tra gli elettori, soprattutto durante la campagna elettorale, e avrebbe probabilmente sollevato problemi nel momento in cui il Regno Unito avesse votato per lasciare la Comunità, per lo meno avrebbe allungato i negoziati per l'uscita. Qualora si fosse verificato, lo scenario peggiore avrebbe comportato un lunghissimo ulteriore negoziato dagli esiti incerti. Un periodo che avrebbe investito naturalmente anche il Parlamento britannico. Più i ministri studiavano i vari passaggi e più si rendevano conto

¹⁷ *Ibidem*.

che la soluzione più logica sarebbe stata quella di attuare un cronoprogramma preciso e dettagliato, svelando i passaggi successivi soltanto nel momento in cui le decisioni sul passaggio precedente fossero state chiare, anche se questa decisione avrebbe potuto mettere a rischio la promessa fatta con il manifesto elettorale di tenere il referendum al massimo entro il mese di ottobre del 1975¹⁸. Infine, i ministri cominciarono a ragionare su quale domanda porre agli elettori sulla scheda elettorale, ma si trattava di una decisione da prendere con molta ponderazione e si decise di rimandare la discussione a un momento successivo, dedicando al tema una riunione apposita¹⁹.

Le discussioni sulla bozza di Libro Bianco si protrassero in modo inconcludente per quasi tutto il mese di febbraio tanto che il primo ministro chiese che entro la fine de mese ci fosse un documento da far circolare in seno al Consiglio dei ministri per non andare troppo per le lunghe con la pubblicazione. Vi erano ancora dei punti sui quali non si era creata convergenza, ma sarebbe stato opportuno pubblicare nella bozza le varie ipotesi di studio²⁰. Nonostante il Libro Bianco sembrasse ancora in alto mare è pur vero che una primissima versione era stata fatta circolare per i ministeri ai primi di febbraio, restituita con commenti e impressioni che ne avevano arricchito il testo ma, di certo, acceso altri interrogativi. In seguito, era circolata una seconda bozza contenente i commenti pervenuti, sottoposta al Consiglio dei ministri e riconsegnata al Lord Presidente il 13 febbraio per le sue revisioni. Fu così possibile preparare una terza versione da presentare ai ministri per la riunione prevista il 17 febbraio. Nella sua terza bozza il Libro Bianco prendeva una forma più complessa, grazie anche al recepimento delle molte sollecitazioni pervenute dalle organizzazioni esterne al Parlamento, e approfondiva svariati punti sui quali si concentrava l'interesse del Governo, quali come abbiamo visto la scheda elettorale e le attività di informazione. Su tali punti le due Camere avrebbero incentrato le loro discussioni. La versione così redatta era nella sua forma quasi definitiva salvo alcuni passaggi da approfondire maggiormente. Il Lord Presidente li indicò specificamente ai colleghi in occasione della prima riunione utile del Consiglio dei ministri. I punti controversi sui quali c'era bisogno di maggiore discussione riguardavano la maggioranza di voti necessaria perché il referendum fosse valido; diritto di voto simile a quello delle elezioni generali con nessuna estensione

¹⁸ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

¹⁹ Sulla questione della formulazione del quesito relativo al referendum europeo, cfr.: C. Rossi, *La politica del governo britannico nei due referendum sulla Brexit del 1975 e del 2016 tra interessi nazionali e propaganda*, in G. Borzoni, B. Onnis, C. Rossi (a cura di), *op. cit.*, pp. 223-225.

²⁰ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

dell'età salvo il diritto dei Pari di votare, visto che a loro era normalmente precluso; conta centralizzata dei voti; infine eliminazione del limite di spesa per i due comitati elettorali. Si trattava di questioni sulle quali non vi era discrepanza nella bozza, mentre su altre vi erano versioni differenti perché erano pervenute molte proposte e si era fatta una sintesi, senza tuttavia riuscire a trovare una formulazione univoca. Le parti con molteplici versioni riguardavano la frase da stampare sulla scheda elettorale; la metodologia attraverso la quale informare il popolo britannico; infine, vi era indecisione se rifondere ai comitati elettorali le spese, sulle quali si era comunque deciso di non porre limiti. In merito a queste questioni Edward Short era dell'idea che si dovesse decidere velocemente, date le tempistiche imposte dal primo ministro, che prevedevano la pubblicazione del documento non oltre la fine di febbraio e l'inizio del dibattito parlamentare entro il 10 marzo successivo. Se la tempistica fosse stata rispettata sarebbe stato possibile pubblicare il disegno di legge referendario entro la fine di marzo, con discussioni ai Comuni prima e dopo la pausa pasquale. Il testo della legge non recava la data del referendum, perché tutto dipendeva dalla fine dei negoziati con la Cee, ma era verosimile un giorno di giugno. Infine, alla bozza del Libro Bianco furono aggiunti due allegati, la dichiarazione del primo ministro e un prontuario contenente le pratiche legislative in materia di referendum in altri dieci stati stranieri e reami del Commonwealth²¹.

Il Consiglio dei ministri approvò il documento senza che vi fossero ulteriori discussioni, anche se si aprì una piccola controversia sulla scheda elettorale. La proposta su questa parte del Libro Bianco, a dire il vero, arrivò con una formulazione alquanto dettagliata da parte dell'Unità per il Referendum, e, d'altronde, non era un mistero per nessuno che la domanda da porre agli elettori sarebbe stata centrale per l'esito della consultazione. Nel merito i ministri si domandarono se il quesito dovesse essere neutrale in toto, perché la formulazione avrebbe influito sull'esito referendario. Il referendum che il Governo aveva in mente di organizzare era collegato al Manifesto del Partito Laburista e a quanto era stato scritto, anche se con diverse sfumature, sia in occasione delle elezioni di febbraio del 1974, sia di quelle anticipate del successivo mese di ottobre. Entrambe le versioni del Manifesto, come si è già visto, facevano riferimento ai negoziati sui termini di appartenenza del Regno Unito alle Comunità con alcune sottili differenze. Il Manifesto di febbraio menzionava un eventuale fallimento dei negoziati, nel qual caso si sarebbe rimessa al popolo britannico la scelta della motivazione per cui i nuovi termini risultavano inaccettabili, e circa la necessità di un ritiro dalle Comunità. Il Manifesto di ottobre, invece, affermava che si sarebbe data al popolo britannico la parola finale sull'accettazione o meno dei termini di rinegoziazione e all'eventuale permanenza o uscita del

²¹ *Ibidem*.

Paese dalla Comunità alla cui decisione il Governo si sarebbe piegato. Come si vede, quindi, i termini di formulazione della domanda sarebbero stati centrali e il problema politico che la domanda poneva era legato alla ricerca del consenso popolare da parte dell'Esecutivo e sulla volontà che questo avrebbe avuto di proseguire l'avventura europea. In definitiva, il quesito referendario avrebbe dovuto essere il più chiaro possibile e avrebbe dovuto riflettere l'evoluzione della situazione politica e dei rapporti tra Regno Unito e Comunità Europee e su quanto raggiunto nelle consultazioni con Bruxelles. Per i ministri i negoziati avrebbero avuto un riflesso sul referendum perché nel caso in cui fossero falliti il Governo avrebbe utilizzato la consultazione come strumento politico. Non bisogna dimenticare che le decisioni del Governo britannico avrebbero avuto dei riflessi in riferimento agli altri Stati membri, i quali avrebbero avuto interessi diretti nella questione e avrebbero sicuramente cercato assicurazioni in merito al futuro. In tutto questo vi era anche da aggiungere che il partito di opposizione avrebbe probabilmente obiettato che formulare la domanda elettorale ricercando un consenso per l'operato del Governo, quale che fossero i risultati dei negoziati, avrebbe dato l'impressione di mancanza di neutralità, rispetto a una pura e semplice domanda sull'appartenenza del Paese al progetto europeo comune. Per molti ragionevoli motivi, tra cui alcuni di rilievo costituzionale, sarebbe stato meglio chiedere agli elettori se ritenessero che il Paese dovesse continuare a far parte delle Comunità e non domandare se la politica di rinegoziazione perseguita dal Governo fosse corretta. D'altronde, se si fossero presi ad esempio referendum simili in altri paesi si sarebbe potuto agevolmente notare che la domanda sulla scheda elettorale era sempre molto secca e diretta, e di conseguenza era il Governo a fare direttamente campagna elettorale a favore di un risultato o dell'altro²².

L'aspetto riguardante un quesito sui termini negoziali, come ventilato dal manifesto elettorale di febbraio 1974 era questione spinosissima perché comportava un giudizio politico sull'operato del Governo. Nondimeno, nonostante tutte le remore era vero che un minimo accenno ai termini rinegoziati dovesse, eventualmente, essere fatto sia perché lo si era appunto detto nel Manifesto, sia perché il Governo doveva giustificare la motivazione di un referendum di tale portata. Era altrettanto chiaro che se la domanda referendaria si fosse riferita anche, o esclusivamente, alle rinegoziazioni il Governo avrebbe dovuto pubblicare quanto prima un testo completo dei nuovi termini di appartenenza del Regno Unito alle Comunità, ben evidenziando quali cambiamenti avrebbero avuto effetto. Qualcuno, tra i ministri, fece però notare che il testo relativo alle rinegoziazioni sarebbe stato necessario a prescindere anche se non vi fosse

²² Promemoria del Lord Presidente del Consiglio Short del 17 gennaio 1975, Tna, Cab/129/181/6.

stato un riferimento diretto nella scheda elettorale²³. Questo perché i cittadini avrebbero dovuto essere resi edotti di quanto Downing Street aveva ottenuto, anche in termini di mantenimento delle promesse elettorali.

Un terzo aspetto che la commissione interministeriale mise in luce riguardava la possibilità che fossero gli stessi elettori a scegliere differenti alternative piuttosto che rispondere affermativamente o negativamente a una domanda secca. Non vi sarebbe, invece, stato alcun vantaggio nel contemplare più di due alternative, se non quello di confondere ancora di più gli elettori. Pur essendo vero che sulla scheda si potessero inserire molteplici domande, era anche vero che un sistema simile avrebbe acceso una ridda di critiche sia da parte dei detrattori della Comunità sia dei suoi sostenitori, giacché una terza o addirittura una quarta opzione avrebbero fatto concorrenza agli uni e agli altri e avrebbe aperto la porta a un possibile risultato indefinito, sulla cui possibilità concreta e sulle possibili conseguenze si era discusso a lungo. Qualunque cosa si fosse decisa la domanda da porre sulla scheda doveva essere semplice, chiara e di facile comprensione per gli elettori, oltreché accurata. Le parole avevano un loro peso e si sarebbero dovute utilizzare con molta cautela, anche se alcuni suggerimenti li aveva dati il Manifesto, quello di febbraio parlava di “negoziare il ritiro del Regno Unito”, mentre quello di ottobre parlava genericamente di “uscita”. La decisione sulle parole da utilizzare era talmente importante che alcuni ministri avevano addirittura immaginato di proporre un sondaggio per valutare la reazione e la comprensione che avrebbero avuto gli elettori se messi di fronte a una domanda o a un'altra. A seconda di come si fosse formulata la domanda, quindi, vi sarebbe stata una reazione differente e si sarebbe potuto influenzare l'elettorato, in particolare verso il risultato che il Governo avrebbe preferito. La scelta della domanda da porre sulla scheda sarebbe stata in questo caso una diretta conseguenza dell'andamento dei negoziati con le Comunità e avrebbe naturalmente influenzato gli elettori, quasi come se il Governo li guidasse nella scelta. Allo stesso modo, se si fosse deciso per un referendum consultivo, la domanda avrebbe avuto termini di tipo consultivo, con toni meno secchi e decisi²⁴.

Secondo i ministri, anche il Parlamento avrebbe probabilmente voluto avere voce in capitolo e questo avrebbe spinto per includere la formula nella legge referendaria piuttosto che una sua definizione con un successivo decreto. Questo aspetto avrebbe avuto delle conseguenze sull'intera procedura parlamentare e sui tempi che Comuni e Lord avrebbero dedicato all'approvazione del disegno di legge, che si sarebbe probabilmente allungata. Se la domanda doveva essere collegata all'approvazione da parte del Governo degli accordi di rinegoziazione dei termini di appartenenza del Regno Unito alle Comunità, allora il disegno

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

di legge non avrebbe potuto essere introdotto prima di marzo o aprile. D'altra parte, nel caso non si fosse fatto alcun accenno alle decisioni che avrebbe preso il Governo riguardo all'esito dei negoziati, sarebbe stato possibile lavorare alla scheda elettorale anche prima che questi terminassero, con una gestione più veloce dei tempi parlamentari sul disegno di legge. Il Governo, nonostante fosse obbligato a fare un passaggio alle Camere, avrebbe probabilmente preferito mantenere sotto controllo la questione della scheda elettorale e assumere soltanto in un secondo tempo la decisione finale, anche se era ipotizzabile che vi sarebbero state fortissime pressioni sui ministri affinché accettassero imposizioni di vario genere sulla domanda da porre sulla scheda elettorale, e questo sarebbe avvenuto sia da parte dei partiti presenti in parlamento, ma anche da parte di lobby esterne, a causa dei più svariati motivi e interessi contrastanti sulla permanenza o meno del Paese nelle Comunità²⁵. Alla fine, il primo ministro, facendo una sintesi della discussione emersa in Consiglio dei ministri decise che il quesito, da proporre sul Libro Bianco, sarebbe stato la seguente:

The Government has announced the results of the renegotiation of the United Kingdom's terms of membership of the European Community. Do you think the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?

Sarebbe spettato poi al Lord Presidente comunicare alla stampa e alla Camera dei Comuni che questa versione della domanda elettorale era quella che aveva raccolto il maggior consenso tra i ministri²⁶.

Il Governo decise infine che una versione del Libro Bianco sarebbe stata distribuita al grande pubblico, tramite una spedizione a tutte le famiglie del Regno, con le spiegazioni sui negoziati con la Cee e sulla loro conclusione, e sul meccanismo di funzionamento del referendum. Nello stesso plico il Governo si impegnava a inviare anche le due campagne informative, pro e contro l'uscita, in modo che gli elettori potessero farsi un'idea precisa di cosa votare. Il Libro Bianco non avrebbe escluso la possibilità di voto postale per i componenti delle forze armate in missione o per gli altri funzionari pubblici in servizio all'estero. Dal momento che non era certo che si riuscisse a celebrare la consultazione entro giugno, in vista di un possibile voto a luglio si dovevano preparare piani di emergenza per permettere ai cittadini in vacanza all'estero di votare per posta, nonostante una così forte estensione del voto per corrispondenza avesse delle implicazioni che andavano tenute in considerazione. La questione relativa alle votazioni dall'estero fu risolta varie volte, tanto da doversene occupare in

²⁵ Promemoria del Lord Presidente del Consiglio Short del 17 gennaio 1975, Tna, Cab/129/181/6.

²⁶ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

prima persona il Premier, il quale diede indicazioni affinché si presentasse un emendamento al disegno di legge sul referendum al momento opportuno²⁷. Alla luce di tutte le discussioni il Libro Bianco sarebbe dovuto entrare nel merito dei finanziamenti da accordare ai gruppi partecipanti al referendum, ma avrebbe dovuto rimandare a un successivo accordo che identificasse le organizzazioni autorizzate a ricevere denaro pubblico. In attesa del confronto parlamentare si decise che il testo del documento licenziato dal Consiglio dei ministri sarebbe stato alquanto generico. Di certo non vi sarebbe stato alcun vincolo a recuperare denaro tramite campagna pubblicitaria, in questo seguendo le regole generali già in vigore per la televisione²⁸.

Dopo le intense discussioni intercorse in Consiglio dei ministri, l'Unità per il Referendum sottopose la bozza finale del Libro Bianco a Edward Short, il quale dopo averlo approvato in via definitiva ne curò la pubblicazione e lo presentò ai rappresentanti del mondo dell'informazione nazionale ed estero durante una conferenza stampa chiarendo le modalità attraverso cui si era giunti a quel documento e spiegando quali discussioni e quale spirito avevano guidato i ministri nella sua formulazione, in particolare la possibilità per gli elettori di avere a che fare con un sistema che conoscevano bene e che avrebbe permesso loro di esprimere un voto consapevole nella correttezza sostanziale²⁹. Il Governo, di fatto, si aspettava un'alta partecipazione popolare così da legittimare il risultato e, qualunque esso fosse stato, renderlo accetto a tutti. Il Lord Presidente indicò, anche, i cinque punti sui quali vi erano state le maggiori discussioni e che di fatto erano il cuore del documento, su quei punti si sarebbe concentrata anche la discussione dei deputati e dei pari nelle rispettive Camere. I giornalisti sottoposero Short a molteplici domande, soprattutto sui punti indicati, ma in particolare su un qualcosa di interesse per il grande pubblico, ossia il costo totale dell'intera consultazione popolare³⁰.

Ai primi di marzo la Camera dei Comuni cominciò l'esame del Libro Bianco con un dibattito aperto proprio da Short, che aveva assunto la paternità ufficiale del documento. Il dibattito fu lungo, partecipato e terminò ben oltre la mezzanotte, dando anche modo alla nuova leader dell'Opposizione, Margaret Thatcher, la quale aveva sostituito il dimissionario Heath dopo la sconfitta elettorale, di pronunciare il suo discorso inaugurale a Westminster³¹. Il capo

²⁷ Armstrong a Rucker, lettera del 14 aprile 1975, Tna, FV 61/30.

²⁸ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

²⁹ *Referendum on United Kingdom Membership of the European Community*, presented to Parliament by the Lord President of the Council by Command of Her Majesty, February 1975, HmsO, Cmnd 5925.

³⁰ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

³¹ Hansard, HC Deb, 11 March 1975, vol. 888, cc. 291-408.

dell'Opposizione si scagliò contro l'intero impianto del referendum e contro l'idea stessa di farlo celebrare. Non mancò occasione nelle settimane seguenti per attaccare altri punti del Libro Bianco e delle decisioni prese dal Governo sul metodo di conteggio dei voti, sui sistemi informativi e sulla stessa domanda da porre sulla scheda elettorale.

La posizione della signora Thatcher, di fatto, metteva a nudo la politica del suo partito, e le sue divisioni interne³². Da parte sua, il Partito Conservatore che aveva traghettato il Paese all'interno delle Comunità, naturalmente, era favole alla permanenza e della stessa opinione era la nuova leader del partito, la quale si era a suo tempo espressa in modo favorevole in occasione di uno dei dibattiti sull'adesione tenuti alla Camera dei Comuni, conscia del fatto che nel lungo periodo sarebbe stato nel miglior interesse del Regno Unito³³. Il motivo per cui il Partito Conservatore sembrava unito non doveva però trarre in inganno, tanto che la stessa Thatcher, in occasione di un'intervista televisiva dedicata proprio al referendum dovette rintuzzare alcune prese di posizione di diversi suoi colleghi, che avevano fatto presente che il partito, non diversamente dal Partito Laburista, era profondamente diviso sulle decisioni da prendere, in particolare sul Mercato Comune. Secondo alcuni, difatti, i Conservatori erano rimasti uniti fino a quel momento perché tutti i parlamentari, nonostante le diverse idee in merito all'Europa, si erano schierati lealmente con i vertici del partito. Si trattava difatti di un problema legato a quello che era l'interesse reale del Paese, che veniva prima rispetto agli interessi particolari. In occasione dell'intervista, l'allora capo dell'opposizione fece presente che si trattava di posizioni strumentali in quanto la Camera dei Comuni aveva votato in precedenza sulla necessità di restare in Europa e il voto, nelle file dei Conservatori, dove si era lasciata libertà era stato compatto. La signora Thatcher era conscia del fatto che vi fosse una minoranza molto risicata fieramente contraria all'Europa, ma che di minoranza si trattava. Anche perché, fece notare, da quando Londra era entrata nelle Comunità Europee la maggior parte dei deputati erano dell'idea che fosse saggio rimanerci. Che il Regno Unito facesse parte del progetto Europeo era anche nell'interesse del Commonwealth, i cui vari leader a più riprese, come si è già detto, si erano dichiarati favorevoli alla presenza britannica. Non vi era, pertanto, nessun motivo dal punto di vista della Thatcher per decidere di uscire. Su questo non vedeva strappi all'interno, quando persino durante una riunione della sezione scozzese del partito pochi deputati si erano dichiarati contrari all'Europa. Il Partito Conservatore per evitare lacerazioni si era comunque schierato per la libertà di voto, ma aveva sempre sostenuto il governo in carica, al di là

³² M. Thatcher, *The Path to Power*, cit., p. 331.

³³ *Written Statement urging entry into the Common Market*, 11 giugno 1971, www.margaret-thatcher.org/document/102118 (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

della dialettica maggioranza-opposizione appunto perché, sempre secondo la leader dell'Opposizione, il bene del Paese e la sua difesa avevano priorità su tutto. Nel merito del Referendum vi era da aggiungere che si trattava di un referendum consultivo e che sarebbe comunque spettato al Parlamento, almeno questo era il punto di vista della Thatcher, mettere un sigillo definitivo ai risultati delle urne, soprattutto nel caso di un voto negativo, che avrebbe esposto il Regno a un salto nel buio a causa dell'ormai stretto legame tra la legislazione comunitaria e quella britannica³⁴.

Il Partito Conservatore, d'altronde, si era riunito, ancora sotto la guida di Edward Heath, ai massimi livelli dirigenti nei mesi precedenti al referendum proprio per discutere su quale avrebbe dovuto essere la posizione ufficiale nel caso in cui il Governo avesse proseguito nella volontà di convocare una consultazione popolare. Durante la discussione l'ex primo ministro Alec Douglas-Home fece presente che, personalmente, non era sicuro che alla fine la posizione del Governo nei negoziati con le Comunità avrebbe assunto toni irragionevoli. Bisognava capire però quali indicazioni sarebbero state date sul bilancio europeo. Di certo il partito avrebbe dovuto navigare a vista e con basso profilo in attesa che il Governo fosse venuto allo scoperto, visto che vi erano numerosi distinguo anche fra i membri dell'Esecutivo. L'ex primo ministro Heath, si disse conscio del fatto che servissero alcune modifiche dei trattati, soprattutto per i fondi sociale e regionale, ma che non fosse la migliore strada percorribile, mentre sarebbe stato giusto che il governo avesse aperto prima le discussioni sul bilancio. Il Partito non avrebbe dovuto sentirsi ostaggio del Partito Laburista e delle sue politiche, ma smarcarsi dalle manovre del Governo per non apparire euroscettico o essere assimilato a un partito favorevole all'uscita dalle Comunità. I Conservatori avrebbero dovuto, invece, porre l'enfasi sul pericolo che vi sarebbe stato per il mercato del lavoro e per il tenore di vita dei cittadini, lasciando agli industriali ogni polemica riguardante la difesa dell'appartenenza del Paese alle Comunità³⁵, con una stima dei danni causati da un'eventuale uscita. Il mercato del lavoro, d'altra parte, era fortemente dipendente dall'industria britannica, la quale aveva il compito di aprirsi verso i paesi esterni alla Comunità. L'uscita dal Mercato unico, d'altronde, avrebbe comportato la rinuncia a un mercato interno di 250 milioni di consumatori e le imprese britanniche avrebbero potuto fare affidamento su un mercato di dimensioni ridotte, come quello nazionale³⁶.

³⁴ Margaret Thatcher, *TV Interview for Itn (European Referendum)*, 3 giugno 1975, www.margarethatcher.org/document/102700 (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

³⁵ Nota della decima riunione della leadership del Partito Conservatore (Shadow Cabinet) del 3 maggio 1974, www.margarethatcher.org/document/111900 (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

³⁶ *Britain's New Deal in Europe*, in Craig a Spreckley, lettera dell'8 maggio 1975, Tna, FV, 61/30.

Le discussioni sul referendum e la decisione di convocarlo, e l'avvio del disegno di legge dedicato, per un caso fortuito, coincisero con la lotta per la leadership del Partito conservatore portata avanti e vinta da Margaret Thatcher, la quale alla prima intervista dopo l'elezione, tra le altre cose, aveva pubblicamente dichiarato che avrebbe fatto campagna per l'Europa, chiarendo che il suo partito aveva portato il Regno Unito dentro le Comunità Europee e che avrebbe fatto campagna per rimanerci³⁷. La signora Thatcher chiarì che la convocazione del referendum dipendeva esclusivamente dal partito Laburista, che d'altronde aveva ormai una numerosità sufficiente in Parlamento e nessun partito, a meno di defezioni interne alla maggioranza, avrebbe avuto la forza di bloccare un disegno di legge governativo. La sola cosa che il suo partito avrebbe potuto fare, come difatti poi fece, sarebbe stata quella di votare contro il disegno di legge. L'idea del referendum era quanto di più lontano vi fosse dalla linea politica della Thatcher, la quale oltre a guardare alla consultazione come a un tradimento della parola data nel ratificare gli accordi internazionali che avevano portato il Regno Unito dentro la Comunità³⁸, vedeva lo stesso referendum su una materia così importante e su scala nazionale come un qualcosa di pernicioso per il proprio paese e una sconfitta per la politica³⁹. Un qualcosa che almeno sul piano ideale la poneva sulla stessa lunghezza d'onda di Harold Wilson, il quale si era reso conto della pericolosità politica della scelta che il suo Governo stava compiendo.

Il dibattito si concluse con l'approvazione del Libro Bianco del Governo con una maggioranza di cinquanta voti a favore, ma con alcune defezioni un po' fra tutti i partiti sia quelli principali, sia quelli minoritari⁴⁰. Alla Camera dei Lord il dibattito fu più compassato tanto che la mozione sul documento governativo, pur con la presa di posizione contraria del pari conservatori, espressa oralmente, fu approvata senza una formale votazione, quindi all'unanimità⁴¹. Ricevuta l'approvazione parlamentare il Libro Bianco fu pubblicato in due versioni la prima, integrale, contenente le discussioni intercorse a livello governativo e i risultati dei negoziati con la Cee e che sarebbe dovuta servire come base di discussione parlamentare per l'approvazione della legge sul re-

³⁷ Press Conference after winning Conservative leadership (Conservative Central Office), 11 febbraio 1975, www.margaretthatcher.org/document/102487 (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

³⁸ Margaret Thatcher, *Radio Interview for Bbc Radio 2 Jimmy Young Programme*, 19 febbraio 1975, www.margaretthatcher.org/document/102500 (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

³⁹ Margaret Thatcher, *House of Commons intervention*, 11 marzo 1975, www.margaretthatcher.org/document/102650 (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

⁴⁰ Hansard, HC Deb, 11 March 1975, vol. 888, cc. 409-456.

⁴¹ Hansard, HL Deb, 12 March 1975, vol. 358, cc. 286-306; Hansard, HL Deb, 12 March 1975, vol. 358, cc. 316-92.

ferendum, mentre la seconda conteneva le dichiarazioni del primo ministro. Una versione ridotta del primo libro bianco fu inviata a tutte le famiglie, come aveva deciso il Consiglio dei ministri⁴².

2. La fine dei negoziati con la Cee e la convocazione del referendum

In seguito alle decisioni prese dal Consiglio dei ministri, e all'approvazione del Libro Bianco, il Governo e, nella fattispecie il Ministero dell'Interno, cominciarono ad approntare tutti i documenti preliminari per la stesura del relativo disegno di legge con il quale disciplinare lo strumento referendario che si era deciso di adottare in merito alla permanenza o meno del Regno Unito nel progetto comunitario. Naturalmente, come era immaginabile, la scrittura di un tale provvedimento non sarebbe stata né facile, né scevra da insidie politiche e legislative, e fin da subito i ministri competenti sollevarono, difatti, varie perplessità. Alcuni dubbi erano stati sciolti direttamente dal Libro Bianco, ma vi erano ancora dei punti sui quali il documento aveva volutamente soprasseduto e uno di questi riguardava la data, che però restava legata alla conclusione dei negoziati con la Cee. Fino a quando non vi fosse stata certezza circa il periodo in cui sarebbero terminate le interlocuzioni a Bruxelles non vi era modo di indicare un giorno per l'eventuale referendum, anche se il primo ministro aveva previsto come arco di tempo verosimile la fine di giugno. Il periodo indicato da Wilson, tuttavia, avrebbe richiesto che i negoziati tra Regno Unito e Comunità Europea riuscissero a chiudersi per lo meno in occasione del Vertice europeo previsto a Dublino nel mese di marzo del 1975. Anche durante la preparazione del Libro Bianco si era fatto un accenno alla data della consultazione, in particolare in riferimento all'iter che avrebbe compiuto il disegno di legge governativo per la convocazione del referendum, dando per scontato che non si sarebbe giunti alla sua approvazione definitiva se non tra fine maggio e i primi di giugno. Si trattava, per la verità, di semplici previsioni ciononostante il Governo decise di bloccare come centro nazionale di calcolo il padiglione di Earl's Court tra metà giugno e i primi di luglio. Il primo ministro discusse la questione con il capo dell'Unità Ministeriale per il referendum Patrick Nairne, e insieme ragionarono su una possibile data alternativa nella metà di giugno, nonostante i due si rendessero conto che vi erano difficoltà pratiche per anticipare, anche di poco, la data rispetto a quanto emerso nelle riunioni del Consiglio dei ministri⁴³.

⁴² V. Miller, *op. cit.*, p. 18.

⁴³ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

Le conclusioni del Vertice di Dublino furono discusse animatamente in occasione di una riunione del Gabinetto di metà marzo. Com'era prevedibile non tutti i ministri concordarono su quanto era stato proposto dalla Cee e non tutti erano propensi ad accettarne i termini⁴⁴. A Dublino, difatti, erano state portate avanti le discussioni che i governi della Comunità avevano avviato al vertice di Parigi, svoltosi nel dicembre precedente. I ministri europei, unanimi, avevano dichiarato che, per venire incontro al Regno Unito e per consentirne la permanenza all'interno della Cee, anche in vista dell'eventuale referendum, si impegnavano a consentire una riduzione del contributo al bilancio europeo dovuto da Londra; e a consentire alla Nuova Zelanda di continuare a usufruire della riduzione dei dazi doganali per i beni legati all'industria casearia. Furono poi accettati alcuni termini proposti dal Regno Unito in merito alla Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa e alcune dichiarazioni sull'Energia e Cipro⁴⁵. Riguardo alle conclusioni del Vertice, e a quanto raggiunto, il primo ministro fece una dichiarazione alla Camera dei Comuni il 12 marzo di rientro dalla capitale irlandese. Wilson dichiarò nell'occasione che tutto quello che il Governo poteva avere in merito alle richieste fatte era stato ottenuto e che di più non si poteva fare. Era anche conscio del fatto che se gli elettori avessero deciso di rimanere nella Comunità il Regno non avrebbe pagato una cifra ingiusta perché vi sarebbe stato un conguaglio da parte del bilancio comunitario. In quell'occasione Margaret Thatcher si limitò a chiedere al primo ministro se avesse ricevuto tutto l'aiuto possibile da parte dei leader europei e se avesse deciso, in definitiva, di appoggiare la permanenza del paese dentro la Comunità Economica Europea. Alla seconda domanda Wilson ribadì che il Governo avrebbe deciso al momento opportuno, una volta discussa la questione al Consiglio dei ministri, e avrebbe informato delle sue decisioni gli elettori⁴⁶.

Come anticipato alla Camera dei Comuni le discussioni all'interno del Consiglio dei ministri si svolsero nella settimana seguente e servirono due riunioni per arrivare a una sintesi, in occasione della quale, peraltro, il Governo si divise in due fazioni. Nonostante la posizione di Wilson fosse favorevole ben sette ministri decisero di presentare una mozione contraria e la votazione terminò con sedici voti a favore e sette contrari. Nonostante si trattasse di un voto che spaccava in due terzi il Gabinetto il primo ministro comunicò che il Governo aveva approvato la decisione politica di proporre la permanenza presso le Comunità Europee e, pertanto, questa sarebbe stata la posizione ufficiale nella consulta-

⁴⁴ S. Wall, *op. cit.*, pp. 575-576.

⁴⁵ Conclusion of the Sessions of the European Council (1975-1990), Session of the European Council, Dublin 10-11 March 1975, aei.pitt.edu/1921/1/Dublin_march_1975_dossier.pdf (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

⁴⁶ Hansard, HC Deb, 12 March 1975, vol. 888, cc. 509-522.

zione referendaria⁴⁷. In tal senso, quindi, riferì al Parlamento in occasione di una comunicazione orale il 18 marzo 1975. Durante la seduta ai Comuni il primo ministro entrò nel dettaglio di quanto il suo Governo aveva chiesto alla Cee e di quanto aveva ottenuto diversificando i vari punti così come erano stati presentati nel manifesto elettorale. Le interlocuzioni con la Comunità si erano svolte a cavallo tra le due tornate elettorali e si erano protratte per un anno circa fino ai primi mesi del 1975. Il primo punto riguardava i cambiamenti da effettuare nella Politica Agricola Comune in modo che cessasse di essere una minaccia al commercio mondiale dei prodotti alimentari, evitando che produttori a basso costo esterni alla Cee continuassero ad avere accesso al mercato alimentare britannico. La questione era stata sollevata nel mese di giugno dell'anno precedente direttamente dal ministro britannico per l'Agricoltura al Consiglio dei ministri europeo, quando era stata chiesta una rigorosa politica dei prezzi, che tenesse conto dei bisogni dei produttori e della situazione tra domanda e offerta; maggiore flessibilità nel tenere conto delle differenze tra le varie regioni della Comunità; misure che scoraggiassero la creazione di surplus e, nel caso ve ne fosse, che si potesse decidere in ambito comunitario come disporne; migliore regolazione dell'accesso di alcuni prodotti dai paesi del Commonwealth. Riguardo alle richieste sul prezzo degli alimentari e su quelli agricoli in generale il Governo rivendicava un successo a livello europeo perché i costi erano stati mantenuti al di sotto della media europea, e questo avrebbe garantito risparmi per i contribuenti e avrebbe evitato il rischio di surplus agricolo. I prezzi indicativi, come richiesto dal Regno Unito, ma anche dalla Germania, che su questo punto non lasciò sola Londra, erano stati parametrati al rapporto domanda/offerta, ivi inclusa la carne, per la quale non era più necessario mantenere prezzi artatamente alti, i quali alla lunga costringevano i produttori a vendere sottocosto, o donare, le loro merci invendute. Fu data, infine, maggiore flessibilità sul prezzo di altri beni e alla possibilità di fornire aiuti ai produttori. Vi era un altro punto, infine, che stava particolarmente a cuore a Downing Street, perché toccava nel profondo i rapporti con il Commonwealth. Nel merito il Governo si assicurò che i prodotti caseari provenienti dalla Nuova Zelanda avrebbero avuto una crescita del diciotto per cento. Altre deroghe erano state ottenute nell'ambito dei negoziati in corso per la Convenzione di Lomè⁴⁸.

Il secondo obiettivo per il quale si era aperto il negoziato con la Cee, com'è noto, riguardava il Bilancio comunitario che trovava il Governo britannico in forte dissenso su due punti in particolare, la tassazione sotto forma di risorse proprie e il sostegno alla Politica Agricola Comune, ove venivano spesi la maggior parte dei fondi. Londra, difatti, aveva puntualizzato di essere favore-

⁴⁷ V. Miller, *op. cit.*

⁴⁸ S. Wall, *op. cit.*, pp. 574-578.

vole a contribuire al bilancio comune, ma compensato rispetto a quanto dato e quanto ricevuto da ogni paese membro. Essendo impossibile modificare tutto l'impianto, Downing Street aveva chiesto di correggere l'esborso, in modo da avere un ritorno in denaro al termine dell'anno finanziario, rispetto a quanto speso in surplus nell'anno precedente. Dopo un lungo tira e molla la Commissione Europea aveva proposto un rimborso di circa 125 milioni di sterline all'anno, cifra che si avvicinava a quanto effettivamente calcolato e richiesto dal Regno Unito. In merito, invece, all'unione economica e monetaria il Manifesto laburista era stato ancora più netto in quanto il partito rigettava l'idea di accettare un patto che contenesse in sé l'idea di non combattere la disoccupazione pur di mantenere le parità monetarie. Per i laburisti britannici i problemi monetari europei potevano essere risolti soltanto nell'ambito di un più ampio quadro internazionale, e rilevavano che da quando i paesi europei si erano accordati sull'unione monetaria vi erano stati cambiamenti radicali nelle politiche europee in termini quasi di abbandono degli obiettivi di breve e medio periodo prefissati. In pratica il Governo a trazione laburista non vedeva la possibilità per l'immediato futuro che vi fosse una politica monetaria europea, si trattava ormai di un progetto a lungo o lunghissimo termine e non vi era quindi motivo di spingere la politica economica britannica verso il rischio di creare disoccupazione⁴⁹.

Un altro aspetto fondamentale portato in discussione a Bruxelles riguardava la volontà britannica di mantenere intatti i poteri del Parlamento di Westminster riguardo all'economia nazionale per il perseguimento di politiche efficaci su base regionale, industriale e fiscale. La politica regionale era stata discussa in modo approfondito con la controparte comunitaria perché era ferma intenzione quella di portare a casa l'impegno per un futuro coordinamento degli aiuti per le regioni europee. Il punto di vista della Commissione secondo Wilson si conformava a quello del governo e non vi sarebbero state obiezioni nel permettere gli aiuti nazionali in coordinamento con quelli europei. In merito ai problemi locali la Commissione era del parere che i governi nazionali sarebbero stati i migliori osservatori nel giudicare quali politiche locali attuare. Bruxelles avrebbe, tuttavia, verificato la compatibilità degli aiuti con il Mercato Comune in tutti quei casi giustificati da problemi quali l'impiego, la disoccupazione, migrazioni e altre contingenze. La Commissione accettò anche l'idea che vi potessero essere azioni urgenti non contemplate dai trattati che i Governi nazionali avrebbero avuto bisogno di intraprendere⁵⁰.

Un capitolo a parte riguardò la politica industriale per la quale non vi fu-

⁴⁹ Ivi, pp. 565-568.

⁵⁰ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

rono particolari obiezioni da parte della Cee, anche perché vi era stato un sostanziale accordo in precedenza. Wilson dichiarò che il Governo era sempre riuscito ad agire nell'ambito legale dei Trattati di Roma, i quali permettevano anche le nazionalizzazioni, tanto per fare un esempio. In taluni casi particolari vi era la possibilità di negoziare con la Commissione interventi mirati e sul tema non si erano mai incontrate grandi difficoltà, così come per gli aiuti di Stato sui quali anche l'Efta di cui il paese aveva fatto parte aveva comunque regole stringenti. Un discorso diverso andava fatto per la politica dell'acciaio, che aveva alcuni vincoli derivanti dall'appartenenza, oltre che alla Cee e all'Euratom, anche alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, pur se vi erano molti margini di manovra e vi era in questo contesto, da parte della Commissione europea, tutta la disponibilità a intervenire senza modificare i trattati di Roma e Parigi financo si trattasse di nazionalizzazioni. L'unico punto che destava preoccupazione, anche se a dire il vero, il Governo laburista faceva delle feroci critiche piuttosto che alla Comunità Europea alla gestione del precedente governo, riguardava il blocco degli investimenti esteri nel campo siderurgico per il quale Bruxelles avrebbe dovuto trovare una formula che consentisse di impedire gli investimenti extracomunitari nel caso anche con una modifica dei trattati. Il primo ministro non riteneva logico che lo Stato non potesse intervenire a porre un freno all'espansione degli investimenti privati ove questa mossa fosse pericolosa e portasse alla creazione di inflazione nelle risorse. Le discussioni a Dublino erano state lunghe e si era analizzata la possibilità di intervenire con atti amministrativi mirati senza necessità di dover per forza modificare i trattati di Roma o di Parigi. Il Governo britannico avrebbe poi agito di conseguenza a livello nazionale, una volta trovata la quadra a livello comunitario⁵¹.

Wilson riferì inoltre, che sui movimenti di capitale il Manifesto aveva indicato la necessità di proteggere la bilancia dei pagamenti britannica e le politiche di pieno impiego, che riceveva sovente delle contrazioni a causa dello spostamento dei capitali. Il Regno Unito era riuscito nei due anni trascorsi dall'ingresso a proteggere la bilancia dei pagamenti utilizzando tutte le leve di flessibilità concesse dal trattato e avrebbe continuato a farlo in futuro, quindi non si ravvisavano nel merito particolari criticità.

Un capitolo a parte meritavano il Commonwealth e i paesi in via di sviluppo per i quali Londra aveva una sensibilità particolare ed è vero che su questi ultimi vi era stata una forte pressione, che continuerà nel corso degli anni, per spingere la Comunità a scelte condivise, soprattutto per aprire una linea di cooperazione nel Mediterraneo, che a differenza di quella per i paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico, per i quali si era negoziato prima l'Accordo di Yaoundè, poi quello di

⁵¹ *Ibidem*.

Lomè, stentava a decollare⁵². Sui paesi Acp Londra si era battuta molto nel passato recente per ampliare gli accordi anche agli altri paesi dell’Africa, rispetto alle ex colonie francesi e belghe, evitando allo stesso tempo clausole neocoloniali, ma poggiando gli accordi su un rapporto di cooperazione reciproca. Su questo punto vi era molta intransigenza da parte del Regno Unito nello spingere la Comunità, che tendeva a considerare principalmente lo scambio con i paesi e i territori d’oltremare, e i paesi dell’Africa, nel fare uno sforzo maggiore verso i paesi in via di sviluppo sparsi per il mondo. Un aspetto particolare poi fu dedicato ai rapporti con la Nuova Zelanda e alcuni dei suoi prodotti. In seguito a questi sviluppi vi era da parte dei paesi del Commonwealth un forte interesse perché il Regno Unito mantenesse il suo posto all’interno della Comunità. Vi erano altri paesi che orbitavano nella sfera politica britannica quali India, Pakistan, Sri Lanka e Bangladesh, e tutti avevano chiuso un accordo con la Cee e in momenti di necessità avevano ricevuto tutto il sostegno e l’aiuto possibili. Vi erano altri paesi del Sud Est asiatico per i quali Londra aveva un particolare interesse, ma su quelli ci sarebbe stato da negoziare in futuro, cercando di capire quale impegno finanziario la Comunità avrebbe portato avanti⁵³.

Il primo ministro passò poi a esporre al Parlamento uno dei punti più dolenti, quello riguardante l’imposta sul valore aggiunto, sulla quale il Manifesto del partito Laburista era stato altrettanto esplicito nel non volere nuove tasse per i consumatori britannici. A prescindere dalla posizione del governo britannico v’è da dire che in merito alla questione dell’Iva le Comunità discutevano da molto tempo circa la creazione di regole fiscali uniformi, ma non si era fino a quel momento addivenuti ad alcun compromesso. Wilson comunicò che il Governo non avrebbe accettato alcun vincolo che potesse danneggiare i cittadini del Regno Unito. In questo fu aiutato dalla decisione politica comunitaria visto che le discussioni sull’Iva erano state nel frattempo abbandonate e tutte le ipotesi di aumento conseguenti all’esser parte della Cee furono smentite⁵⁴.

In linea generale, e trattati tutti gli argomenti sui quali vi erano divergenze, il primo ministro era del parere che la Comunità avesse sostanzialmente, anche se non in toto, accolto i rilievi di Londra e che non vi fossero motivi di attrito ulteriori. La trattativa era stata agevolata anche dal fatto che su molte questioni

⁵² Sull’apertura della politica europea al Mediterraneo, cfr.: C. Rossi, *La Freedom Doctrine di John F. Kennedy*, cit.; C. Rossi, *L’Unione Europea e la sicurezza nel Mediterraneo dalla Carta per la Pace e la Stabilità alla Primavera Araba (1970-2011). Genesi storica e prospettive future*, in A. Sassu, S. Lodde (a cura di), *Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici del Nord Africa*, Aracne, Roma, 2012, pp. 255-299; P. Wulzer, *Il Partenariato Euro-Mediterraneo e l’actorness internazionale dell’Unione europea: alcuni aspetti del dibattito*, in E. Calandri, G. Laschi, S. Paoli (a cura di), *L’Europa adulta. Attori, Ragioni e sfide dall’Atto Unico alla Brexit*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 255-261.

⁵³ V. Miller, *op. cit.*, pp. 11-18.

⁵⁴ Bailey a Butler, lettera del 29 maggio 1975, Tna, Fco 30/3067.

il tempo era stato galantuomo e aveva eliminato per insussistenza le divergenze esistenti soltanto qualche anno prima. Wilson a questo punto metteva il suo Governo, il Parlamento e il paese intero di fronte a una grave responsabilità, che era quella di decidere se fosse nell'interesse del Regno Unito quella di rimanere all'interno della Cee o uscirne. Certo, non si poteva dire che tutto quanto era stato promesso agli elettori fosse stato ottenuto, ma sicuramente alcune richieste erano state accettate completamente, altre non erano più oggetto di discussione perché venute meno col tempo, su altre ancora sarebbe servito maggior tempo. Restava da capire quale fosse il saldo positivo per il paese e decidere. Doveva decidere il Governo, e a cascata lo avrebbero fatto il Parlamento e gli elettori.

Wilson fece poi un ragionamento più ampio e cercò di spostare il dialogo sul Commonwealth. Egli disse difatti che da sempre aveva maggiormente legato gli interessi del suo paese quelli dell'ex famiglia dell'Impero, piuttosto che all'Europa, ma posto che proprio i paesi del Commonwealth avevano espresso la speranza che il Regno Unito potesse rimanere membro della Cee, alla luce di ciò la sua posizione aveva assunto una visione differente. Così come sarebbe stato importante guardare alla *special relationship* con gli Stati Uniti, vista come un punto di riferimento⁵⁵, anche se invece si stava verificando l'esatto contrario, dal momento che gli Stati Uniti avrebbero messo loro in discussione la relazione speciale se il Regno Unito avesse insistito a mettere le due questioni in antitesi. Questi erano gli elementi, secondo il primo ministro, in base ai quali decidere se restare o meno nella famiglia europea. Com'è noto il Governo nelle discussioni preliminari aveva deciso che era nel maggior interesse del paese rimanere nella Comunità Economica Europea, ma toccava al Parlamento esprimersi decidendo anche la data per il referendum. Riguardo alle due Camere la votazione finale si svolse il mese successivo e vide una netta prevalenza dei deputati votare a favore della permanenza del Regno Unito nella Comunità, tramite un lungo dibattito che si protrasse dal 7 al 9 aprile alla Camera dei Comuni. Si trattò di una maggioranza trasversale, la quale votò per dare indicazioni al paese, nonostante formalmente l'indirizzo politico fosse per il Governo, perché si proseguisse nell'appartenenza alle Comunità. Anche in quell'occasione il dibattito fu aperto dal primo ministro, il quale ribadì la ferma volontà del suo esecutivo di continuare a far parte delle Comunità Europee, come d'altronde aveva già avuto modo di spiegare in precedenza. Certamente, molti pensavano prima, e continueranno a pensare poi, che l'interesse preminente del paese potesse essere meglio perseguito fuori da un'organizzazione come la Cee che rischiava di limitare i poteri del Parlamento, tuttavia, sottolineò Wilson ai Comuni, questa organizzazione ha dimostrato anche di avere molti lati positi-

⁵⁵ V. Miller, *op. cit.*, pp. 11-18.

vi ed era importante che il Regno Unito ne facesse parte avendo cura di non averne nocumento. I negoziati intrapresi nel 1974-1975 avevano dimostrato, difatti, che la Comunità era pronta a discutere con gli stati membri e modificare senza grandi problemi o drammi alcune procedure ritenute scorrette o dannose da alcuni, e lo stesso si sarebbe potuto fare in futuro. Il Premier puntualizzò più volte, incalzato dai deputati, che tutto era perfettibile, ma che il Governo ce l'aveva messa veramente tutta per strappare a Bruxelles il miglior accordo possibile e che in futuro nulla escludeva che vi fossero ulteriori passaggi per migliorare ancora le cose, anche perché come aveva già ampiamente avuto modo di dire, molte questioni erano venute meno per il semplice fatto che la Cee le aveva per il momento accantonate, quindi era verosimile che si sarebbero potute ripresentare un domani e il Governo in carica le avrebbe affrontate come le aveva affrontate nel 1974⁵⁶.

Il capo dell'opposizione, Margaret Thatcher, intervenendo al dibattito si disse particolarmente stupita della poca verve e dai toni dimessi del primo ministro nelle comunicazioni fatte al Parlamento in un dibattito così importante, forse uno dei più importanti nei quattordici anni di discussioni sulla Comunità Economica Europea uditi a Westminster. La leader del partito d'opposizione rassicurò subito il partito Laburista e l'intero Parlamento ricordando che il suo partito avrebbe potuto facilmente far mancare i voti al Governo, e così facendo mettere nell'imbarazzo l'interno paese, ma non sarebbe stato né un atteggiamento responsabile, né saggio, né in linea con la storia di un partito che aveva cercato di avvicinarsi alla Comunità Europea sin dal 1961, quando Harold Macmillan aveva avviato le consultazioni con i Sei di Bruxelles. Durante il discorso ricordò ai colleghi che la scelta di far parte del progetto comunitario era stata discussa nel corso degli anni e non si poteva certo dire che non fosse stata ampiamente vagliata, studiata e soppesata, dato che i deputati si erano espressi molte volte, e tutte a favore con largo consenso. Nel merito delle votazioni il partito Conservatore, con poche eccezioni aveva votato massicciamente per l'Europa e a più riprese era stato confermato che per il partito il posto del Regno Unito per gli anni a venire era in Europa. La Thatcher fu nuovamente molto critica nei confronti della decisione del Governo di aprire un fronte negoziale con la Comunità Europea perché si era trattato, in primo luogo, di una scelta partigiana legata alle discussioni interne di un partito politico che però si riflettevano sull'intero paese, in secondo luogo, erano questioni su argomenti parziali, mutevoli e sui quali sarebbe stato possibile aprire delle discussioni per risolverli dall'interno, senza la necessità di coinvolgere nella scelta l'intero popolo britannico. Vi era anche un altro aspetto, secondo la Thatcher, che non era stato attentamente soppesato dal primo ministro, ossia l'esperimento europeo

⁵⁶ Hansard, HC Deb, 07 April 1975, vol. 889, cc. 821-961.

si era dimostrato un successo economico, ma al di là di quello si trattava certamente di altro, di un progetto che aveva portato pace e sicurezza a un continente devastato da guerre continue, quindi non era il caso di mettere a repentaglio l'esistenza stessa di questo progetto, pur alla luce di forti interessi nazionali britannici, che comunque potevano essere risolti senza rischiare d'azzardo con l'esito incerto di una votazione popolare. Solo lavorando insieme gli stati europei avrebbero continuato a garantire un avvenire di pace e prosperità. In realtà, vi era anche un secondo motivo che muoveva il suo ragionamento, ossia l'accesso alle risorse alimentari, dal momento che il Regno Unito importava circa la metà del proprio fabbisogno, e con le ristrettezze dei raccolti era importante che il paese potesse avere accesso diretto e continuo anche al mercato della Comunità, nonostante i problemi contingenti nella gestione della Politica Agricola Comune, che dovevano, comunque, essere risolti⁵⁷.

La signora Thatcher, infine, fece due altre importanti considerazioni, la Comunità Europea era di gran lunga il più grande mercato mondiale, e il maggiore donatore nella cooperazione allo sviluppo. In entrambi i campi molto maggiore rispetto agli Stati Uniti d'America, quindi giocoforza conveniva al Regno Unito appartenere a quel mercato. Non solo, l'appartenenza al Mercato Unico consentiva a Londra di presentarsi nel campo del commercio delle materie prime con una forza negoziale molto maggiore rispetto al passato, essendo parte di un sistema più grande con una maggiore forza a livello globale. Strettamente collegata a questa visione, l'appartenenza del Regno Unito alla Cee consentiva al Governo britannico di avere un ruolo potenzialmente maggiore dal punto di vista strategico nello scenario mondiale. Con la fine dell'impero britannico, e poi con l'indipendenza di quasi tutti i paesi del Commonwealth, difatti, il paese si era dovuto accontentare di un ruolo non certo marginale, ma sicuramente livellato sul concetto di media potenza. Essere parte della Comunità riapriva delle finestre che la storia aveva chiuso e questo tornava di un'utilità fondamentale per Londra. Inoltre, come aveva anche specificato il primo ministro, da più parti, tra i paesi del Commonwealth, si erano levate voci che incoraggiavano il Regno Unito a rimanere all'interno della Comunità. Bruxelles, dal canto suo, aveva dimostrato molta accortezza nei negoziati e aveva fatto di tutto per agevolare il Governo incanalando le discussioni in modo costruttivo, per trovare soluzioni praticabili per entrambe le parti in causa⁵⁸.

Il dibattito parlamentare terminò il 9 aprile con gli interventi di alcuni ministri, tra cui quello del Segretario agli Esteri James Callaghan. Il ministro dell'agricoltura, in particolare, spiegò dettagliatamente le nuove modalità concordate con la Comunità e i motivi per i quali per il Regno Unito si trattava di termi-

⁵⁷ Hansard, HC Deb, 08 April 1975, vol. 889, cc. 1020-1150.

⁵⁸ *Ibidem*.

ni maggiormente favorevoli. Fece anche luce su quanto fosse stato indicato nel Manifesto elettorale del partito Laburista e quanto fosse poi stato ottenuto dal Governo. Lo strumento della Politica Agricola Comune aveva dimostrato di essere flessibile e la Comunità si era impegnata col dispositivo del Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura, il Feoga. Tra gli interventi di maggiore importanza vi fu quello dell'ex primo ministro Edward Heath, il quale non risparmiò critiche a Wilson e alla sua camaleontica posizione, con il suo spostamento a favore del referendum per sole e pure esigenze di partito. Infine, il Segretario agli Esteri Callaghan nel suo intervento ribadì nuovamente i concetti in vario modo espressi dal primo ministro e da altri ministri intervenuti nel dibattito, ma soprattutto rivendicò il suo diritto, così come quello degli altri colleghi di partito di modificare il proprio pensiero e cambiare idea su un voto da esprimere in Parlamento e nell'urna elettorale. Un cambiamento dettato dalla sincera idea che fosse di estremo interesse per il paese. Callaghan ribadì che il Governo, se il paese avesse deciso di restare dentro le Comunità, non avrebbe mai giocato un ruolo negativo né avrebbe messo da parte gli interessi nazionali per sottostare alle regole di Bruxelles. Al termine del dibattito la Camera dei Comuni approvò con una maggioranza fortissima la linea proposta dal Governo, ossia quella di rimanere nelle Comunità⁵⁹. La Camera dei Lord approvò la mozione governativa, dopo un altrettanto lungo dibattito, il 22 aprile 1975⁶⁰.

Mentre si svolgeva il dibattito parlamentare l'Unità per il Referendum, a suo tempo insediata a Whitehall, continuò i suoi lavori coordinandosi con il ministero dell'Interno per cercare di capire come organizzare un conteggio centrale dei voti nella consultazione referendaria oltre che decidere quale fosse la miglior forbice di date da proporre al Governo. Le ipotesi circolate precedentemente prevedevano come possibile la fine del mese di giugno, ma alla luce delle discussioni emerse nell'ultimo periodo, cominciò a farsi strada con sempre maggior insistenza una data più anticipata verso la metà del mese, se non addirittura prima. La richiesta venne direttamente dal primo ministro, il quale si rendeva conto che mantenere accesa la campagna referendaria per troppo tempo avrebbe allungato i tempi in cui il Governo avrebbe potuto rimanere sotto attacco dell'opposizione o, addirittura, di fuoco amico. Questo fatto avrebbe danneggiato la stabilità della sterlina, perché l'incertezza è la rovina del mercato in borsa. Principalmente per queste ragioni Wilson chiese al gruppo di lavoro di studiare come data praticabile, sulla base del calendario parlamentare, il 5 giugno⁶¹. Sul calendario sembravano esserci i tempi tecnici per approvare il disegno di legge sul referendum entro la prima decina del mese di maggio, includendo la Regia Sanzione, anche

⁵⁹ Hansard, HC Deb, 09 April 1975, vol. 889, cc. 1243-371.

⁶⁰ Hansard, HL Deb, 22 April 1975, vol. 359, cc. 768-873.

⁶¹ Armstrong a Rucker, lettera del 27 marzo 1975, Tna, T/355/271.

se un programma così contingentato avrebbe compresso notevolmente i tempi di discussione parlamentare e non avrebbe lasciato pause tra l'esame dei Comuni e la trasmissione alla Camera dei Pari. Se si fossero rispettati i tempi, poi, la Regina avrebbe potuto approvare l'ordine di convocazione dei comizi elettorali alla riunione del Consiglio Privato soltanto nelle tre settimane precedenti la presunta data di votazione. Anche in vista di un calendario parlamentare accelerato non si ravvisavano grandi difficoltà per la data del 5 giugno, sulla quale anche il ministero dell'Interno sostanzialmente concordava, tanto che il comitato per il referendum diede quella sostanziale indicazione al primo ministro⁶². Così decise il Consiglio dei ministri il 25 marzo durante alcune riunioni tenute in assenza del primo ministro, che si trovava in visita in Irlanda del Nord. Le discussioni si focalizzarono sulla prima data utile quella di giovedì 5 giugno 1975. Con la sostanziale approvazione del Gabinetto il Lord Presidente introdusse il disegno di legge per il referendum alla Camera dei Comuni dichiarando che la data che il Governo aveva in mente era la prima disponibile, ossia il primo giovedì di giugno, nonostante i tempi ristretti vi era la possibilità di effettuare il conteggio centralizzato dei voti e di dare i risultati completi entro al massimo la giornata di domenica successiva alla consultazione. Dal punto di vista dell'informazione le Regie Poste confermavano di essere in grado di inviare a tutte le famiglie la versione ridotta del Libro Bianco entro la fine di maggio o i primissimi giorni di giugno, comunque in tempo per la data individuata. L'unico problema sarebbe potuto sorgere in Scozia, perché le autorità locali, a seguito di nuove elezioni, si sarebbero insediate a metà maggio e avrebbero avuto soltanto poco meno di tre settimane per organizzare le votazioni, ma pareva un problema superabile, quantunque serio. Una volta esaminati tutti i dettagli tecnici il Lord Presidente o direttamente il primo ministro avrebbero potuto annunciare la data ufficiale del referendum tra la prima e la seconda lettura del disegno di legge, in modo da togliere ogni incertezza sul punto⁶³.

Nonostante la data scelta dal primo ministro stesse circolando informalmente era necessario risolvere il problema della Scozia, dal momento che dal ministero competente per la regione qualche perplessità fu sollevata. Il tempo intercorrente tra l'insediamento delle nuove cariche politiche e la prima data utile per la consultazione sembrava veramente esigua. Il Consiglio dei ministri ne discusse subito dopo la pausa delle festività pasquali e l'indicazione data ai ministri fu quella di annunciare la data possibilmente entro la fase della seconda lettura, servivano però informazioni dettagliate sulla questione scozzese sulla quale il segretario di Stato per la Scozia e il ministro dell'Interno avrebbero dovuto riferire quanto

⁶² Nairne a Armstrong, lettera del 24 marzo 1975, Tna, Prem 16/844; Bailey a Fogarty, lettera del 2 aprile 1975, Tna, T/355/271.

⁶³ Rucker a Armstrong, lettera del 27 marzo 1975, Tna, T/355/271.

prima per illuminare il Governo sulla praticabilità della prima data utile, eventualmente risolvendo il problema con misure straordinarie. Il problema scozzese fu illustrato brevemente in Parlamento durante la discussione del disegno di legge referendario e fu ribadito che se si fosse riusciti ad approvarlo entro i primi di maggio e se le autorità scozzesi avessero sciolto il nodo della fattibilità per la loro regione, il referendum si sarebbe celebrato come annunciato informalmente ai primi di giugno. Il ministero dell'Interno fece un supplemento di indagine con le autorità di Edimburgo e fu stabilito che, in definitiva, non vi sarebbero stati grandi problemi per la data indicata dal Governo, tanto che il Consiglio dei ministri prese ufficialmente la decisione sulla data⁶⁴. Una volta ultimato l'iter parlamentare della legge sul referendum, come pianificato dall'esecutivo⁶⁵, fu comunicata al Parlamento la stesura dell'Order in Council per convocare la consultazione in modo che la Regina lo potesse definitivamente approvare, cosa che avvenne il 14 maggio durante la riunione del Consiglio Privato a Buckingham Palace⁶⁶.

Nelle more della consultazione referendaria si poneva il problema di come confrontarsi con le istituzioni comunitarie. Le indicazioni governative erano state stilate molto prima rispetto alla formale approvazione della legge referendaria, e in concomitanza con l'avvio della fase finale delle rinegoziazioni con la Cee. A partire da quel periodo Downing Street aveva fatto una cernita di tutti quegli impegni che da là a tre mesi avrebbero coinvolto i dipartimenti ministeriali britannici e in particolar modo i ministri. Il Governo non aveva alcuna intenzione di recedere dagli organi comunitari, come era stato chiarito l'anno prima, non vi sarebbe cioè stata una politica della "sedia vuota"⁶⁷, e aveva in animo di partecipare come membro di pieno diritto a tutte le riunioni. Certo, questo avrebbe comportato qualche rischio nel caso in cui alle riunioni avesse partecipato qualche ministro della fazione anti-market, ma Downing Street aveva in animo, come poi fece, di emanare delle linee guida che i titolari dei vari dicasteri avrebbero dovuto seguire nel caso in cui avessero rappresentato il Governo alle riunioni all'estero. Per evitare qualunque sorpresa il primo ministro chiese anche una ricognizione di eventuali questioni che avrebbero potuto saltare fuori all'improvviso, sempre nel periodo fino al referendum, in modo da preparare un dossier per affrontare qualunque evenienza. Un metodo operativo che avrebbe evitato sia imbarazzo al Governo, sia ai ministri che si sarebbero trovati nel bel mezzo di una bufera politica, sia i partner comunitari⁶⁸.

⁶⁴ Report di Allen al Lord President del 15 aprile 1975, Tna, Prem 16/844.

⁶⁵ Hansard, HL Deb, 08 May 1975, vol. 360, c. 481.

⁶⁶ The Referendum Order 1975, n. 801, www.legislation.gov.uk/uksi/1975/801/contents/made (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

⁶⁷ Resoconto dell'incontro dello European Community Strategy Committee, 13 marzo 1974, Tna, Fco 30/2388.

⁶⁸ Nota di P.E. Dougherty del 25 marzo 1975, Tna, FV 61/30.

3. La politica del Governo sull'informazione

Una volta approvata la legge sul referendum la campagna elettorale entrò nel vivo, e il Governo dovette tornare a discutere alcune questioni sulle quali alcuni paletti erano già stati fissati nei mesi addietro, con alcune indicazioni comunicate al Parlamento e al paese tramite il Libro Bianco. Si trattava della cruciale politica riguardante l'informazione⁶⁹. Come si è detto, a Downing Street erano cosci del fatto che la gran parte dei mezzi di comunicazione, sia dell'etere, ma soprattutto della carta stampata, fossero per lo più favorevoli a rimanere all'interno della Comunità Economica Europea. In linea generale, v'è da dire che la maggior parte dei giornali riconoscevano al primo ministro una grande equanimità nella conduzione dei negoziati e della campagna referendaria, a dispetto delle sue posizioni politiche, e al netto di alcune criticità organizzative che comunque permanevano. Wilson era stato molto attento nel non lasciare troppo spazio a nessuna delle fazioni interessate, soprattutto riuscì a evitare che vi fossero particolari agevolazioni finanziarie, che poi erano quelle che avrebbero fatto la differenza nello sbilanciare la campagna da una parte o dall'altra. Vi era, tuttavia, un altro aspetto da considerare quando si ragionava di organi di stampa che per la maggior parte erano favorevoli alla Cee, perché, per quanto si potesse chiedere che vi fosse neutralità, non si poteva pretendere che le proprie convinzioni personali venissero falsate per non scontentare una parte, e questa possibile partigianeria del settore dell'informazione avrebbe certamente potuto sbilanciare gli assetti. In sostanza i giornalisti pro-Europa avrebbero fatto egregiamente il proprio mestiere e avrebbero cercato di riportare i fatti con onestà intellettuale, ma sarebbe stato impensabile pretendere totale neutralità al punto di chiedere loro di andare conto i propri convincimenti⁷⁰.

Ulteriori discussioni ebbero come punto di partenza proprio le indicazioni sulle quali si era già convenuto e su quanto scritto sul Libro Bianco, e vi è da dire che lo scambio di vedute sia dentro sia fuori il Parlamento fu molto acceso, soprattutto su alcuni punti: sulla decisione di dibattere ai Comuni e ai Lord una versione completa del Libro Bianco, inviando invece agli elettori soltanto un compendio; sul fatto che il referendum popolare fosse poco familiare per gli elettori e quindi si dovessero dare indicazioni sulla modalità di svolgimento, e sulla data; sul fatto che vi sarebbero state moltissime richieste da parte degli organi di stampa, delle televisioni e dell'informazione, in generale sui rapporti tra il Governo e la Cee e sui termini di rinegoziazione e che pertanto fosse necessario istituire un'unità dedita all'informazione a Downing Street. I più acerrimi nemici della soluzione relativa all'invio dei fogli informativi sul referendum

⁶⁹ Spreckley a Butler, lettera del 25 febbraio 1975, Tna, Fco 30/3076.

⁷⁰ «The Times», 25 gennaio 1975, Tna, FV 61/30.

furono tutti quelli che si opponevano alla permanenza del Regno Unito dentro la Comunità europea perché ovviamente vedevano come fumo negli occhi la possibilità che il Governo inviasse materiale sul quale non avrebbero avuto alcun controllo, e che dal loro punto di vista avrebbe influenzato le decisioni della popolazione. V'era il timore, difatti, che il Governo, che ormai si era schierato per l'appartenenza del paese alla Comunità potesse presentare soltanto i lati positivi del far parte del progetto europeo, omettendo volutamente gli altri. Le critiche più accese arrivarono da parte di diversi deputati laburisti secondo i quali il Governo avrebbe potuto esercitare una pressione indebita sugli elettori grazie all'influenza che avrebbe avuto nell'informazione. Alcuni deputati si lamentarono del fatto che in tutto il procedimento vi erano molti messaggi subliminali, che puntavano a confondere gli elettori, così come anche alcuni dettagli tecnici, come il conteggio nazionale, completamente alieno al sistema britannico, nel quale gli elettori erano abituati alla conta nella circoscrizione elettorale. Altro aspetto delicato, e su questo l'Esecutivo fu accusato di scorrettezza riguardava l'utilizzo di funzionari pubblici per la costituzione di un centro di informazione a livello governativo. Un altro punto riguardava l'utilizzo nella scheda del referendum del termine "Comunità Europee" anziché "Mercato Comune", termine senz'altro più conosciuto dagli elettori⁷¹. Molte critiche piovvero sull'esecutivo da diversi deputati che considerarono il voto sul Libro Bianco e ora sul disegno di legge referendario come un qualcosa di facciata a causa dei tempi imposti nelle votazioni parlamentari e del poco tempo a disposizione per discutere di decisioni che avrebbero avuto una portata molto ampia per il futuro del paese. Il Governo respinse prontamente tutte le critiche espresse dai vari deputati nel corso del dibattito parlamentare sulle comunicazioni del primo ministro⁷², sia quelle poche che giunsero poi in seguito durante la discussione del disegno di legge per il referendum. Così, la polemica su quegli aspetti controversi del documento presentato da Downing Street lentamente si chiuse.

Nonostante le critiche, quindi, l'Unità per l'informazione, di cui era stata decisa la creazione, legata al Governo e collegata al Foreign and Commonwealth Office⁷³, cominciò repentinamente il suo lavoro, e prese alloggio vicino agli uffici governativi in uno stabile a metà strada tra il numero 10 di Downing Street e il Palazzo di Westminster. L'Ufficio fu inaugurato ai primi di aprile e affidato a un consigliere dell'Ambasciata britannica a Roma, Martin Morland richiamato di proposito a Londra⁷⁴. Il capo dell'ufficio avrebbe riferito direttamente al Segretario di Stato agli Esteri tramite Patrick Nairne. Il primo com-

⁷¹ Hansard, HC Deb, 11 March 1975, vol. 888, cc. 291-408.

⁷² Hansard, HC Deb, 11 March 1975, vol. 888, cc. 409-456.

⁷³ Jameson a Rucker, lettera del 25 febbraio 1975, Tna, Fco 30/3076.

⁷⁴ S. Wall, *op. cit.*, p. 583.

pito della nuova unità fu proprio quello di preparare la forma ridotta del Libro Bianco da spedire a tutti gli elettori britannici in vista del referendum, come a suo tempo deciso dal Gabinetto. Il lavoro fu portato a termine abbastanza velocemente, tanto che dopo poco tempo il foglio informativo per i cittadini era pronto e ne fu divulgata tra i ministri una bozza perché la potessero esaminare. Il Segretario agli Esteri e in seguito lo stesso primo ministro diedero il via libera al testo che fu inviato alle stampe corredato dai nuovi termini discussi dal Governo britannico con la Comunità Economica Europea e un paragone con le vecchie norme, con il titolo *Britain's New Deal in Europe*⁷⁵. Il Central Office of Information, l'agenzia governativa per le informazioni, ebbe la responsabilità di stampare il depliant informativo e distribuirlo a tutti gli elettori entro la fine di maggio in tempo per il referendum. A parte le spedizioni alle famiglie fu previsto che il documento fosse presentato dal Segretario agli Esteri in conferenza stampa a metà maggio e che ne fosse distribuita una copia agli organi di stampa. Il Governo discusse anche la possibilità, con i due comitati di sostegno per il referendum, uno per il sì e uno per il no, affinché rilasciassero un volantino contenente le loro ragioni e lo distribuissero dopo la conferenza stampa di Callaghan. L'operazione andava tenuta riservata, appunto perché i tre opuscoli sarebbero dovuti uscire insieme, e in caso di fuga di notizie il Governo si sarebbe coordinato con i due movimenti referendari⁷⁶. Com'era prevedibile, la fuga di notizie paventata dall'Ufficio del primo ministro si verificò puntualmente, quando uno dei quotidiani londinesi, il Daily Telegraph, ricevette le copie di tutti e tre i documenti. L'editore del giornale era d'accordo nel tenere la notizia riservata, ma non vi era certezza che altri giornali non avessero ricevuto altrettante copie e che non le avrebbero pubblicate, pertanto, il primo ministro raggiunto dalla notizia in Jamaica, ove stava partecipando a una riunione tra i capi di governo del Commonwealth diede istruzioni perché i tre documenti fossero pubblicati senza indugio. Il Lord Presidente incaricò l'istituto poligrafico di Stato di effettuare delle indagini interne sulla fuga di notizie, ma la ricerca del colpevole non diede i frutti sperati, tanto che alla fine Scotland Yard fu lasciato fuori dalle indagini e l'episodio fu chiuso senza ulteriori azioni.

Il documento inviato alle famiglie britanniche spiegava dettagliatamente come si sarebbero svolte le operazioni di voto, incluso il voto per posta, che sarebbe cominciato il giorno dopo la pubblicazione della legge sul referendum. Insieme al dépliant furono comunicati anche i costi totali del referendum, sia per la pubblicazione e spedizione dei tre documenti, di cui si fecero carico le Poste, quindi il contribuente, sia per le operazioni relative alle votazioni.

⁷⁵ HM Government, *Britain's New Deal in Europe*, Hmso, London, 1975, *digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:fug282yox* (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

⁷⁶ Jameson a O'Neill e Marten, lettera del 28 aprile 1975, Tna, FV 61/30.

Stampa e spedizione del materiale informativo costarono circa quattro milioni di sterline, mentre le spese totali dell'operazione elettorale ammontarono oltre dieci milioni di sterline. I costi per la diffusione dei tre documenti, e in generale quelli per l'informazione, si rivelarono particolarmente alti, molto più di quanto avesse previsto nel mese di febbraio il Tesoro, che con una nota per il primo ministro aveva sottolineato che le spese relative all'informazione non avrebbero dovuto superare le 250.000 sterline, anche per non incorrere in violazioni di legge. Per evitare questa situazione si decise che le informazioni sarebbero state fornite dall'Ufficio governativo e che quelle date dagli organi di stampa avrebbero riguardato i tre dépliant, le modalità di voto nel referendum e l'invito a partecipare alla votazione⁷⁷. L'Esecutivo si rese conto, però, che il limite alle spese elettorali che normalmente si applicava alle elezioni generali non sarebbe stato utilizzabile per la campagna referendaria, sia per i troppi interessi in gioco, sia per l'impossibilità di limitare la libertà di informazione, ma anche per non compromettere la partecipazione al voto dei cittadini. Normalmente nelle campagne elettorali per la Camera dei Comuni erano i candidati a girare attivamente per la circoscrizione e a convincere gli elettori a partecipare alla votazione, in questo caso sarebbe stato difficile portare i cittadini al voto senza una massiccia campagna da parte del governo e dei mezzi di informazione. Inoltre, la questione riguardante l'attività informativa apriva un versante sul quale i ministri non avevano probabilmente ragionato a dovere, perché vigendo nel Regno Unito la libertà di informazione, un diritto costituzionale riconosciuto da tempo immemore, vi era il rischio che chiunque, oltre ai comitati per il referendum, ufficialmente costituiti, potesse prendere l'iniziativa di parteggiare per una parte o per l'altra dando informazioni agli elettori. Nel merito, vi era da sperare che non fossero pubblicati annunci atti a danneggiare, anche involontariamente, le relazioni industriali del paese⁷⁸. Si trattava inoltre di una campagna informativa che toccava nei fatti una materia di carattere internazionale, qual era l'appartenenza del Regno alle Comunità europee. Una materia che di solito veniva discussa nelle aule parlamentari e non nei comizi elettorali. Difatti vi era un grandissimo interesse sulla questione anche e soprattutto all'estero, tanto che in diversi paesi membri le ambasciate di Sua Maestà britannica rilevarono il coinvolgimento dei mezzi di informazione locale, soprattutto nei riguardi della popolazione inglese residente all'estero⁷⁹.

Sul fatto che vi fosse la necessità di informare i cittadini non vi erano dubbi, come neppure sul fatto che si formassero dei comitati referendari, pro e contro

⁷⁷ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Hall a Spreckley, lettera del 25 febbraio 1975, Tna, Fco 30/3076; McLaren a Spreckley, lettera del 22 maggio 1975, *ivi*.

l'appartenenza alle Comunità, che avrebbero agito con soldi dei contribuenti, tanto che questa possibilità fu prevista, e indicata nel Libro Bianco. A favore della permanenza si formò un comitato che accolse deputati dai vari schieramenti politici, di maggioranza e di opposizione, e prese il nome di Britain in Europe, mentre contro la permanenza si formò un gruppo denominato National Referendum Campaign. Anche questo secondo comitato raggruppò componenti da varie parti politiche, tra cui anche lo Scottish National Party e lo United Ulster Unionist Coalition, anche se rifiutò l'affiliazione di gruppi di estrema destra e di estrema sinistra. La presenza di partiti regionali faceva comprendere quanto la situazione riguardante l'appartenenza alla Cee avesse anche risvolti che legavano la situazione internazionale alla futura tenuta dell'unità politica del Regno. Entrambi i comitati erano guidati da politici di primo piano, che a vario titolo si impegnarono con funzioni direttive. Del comitato pro-Cee faceva parte anche l'ex primo ministro Edward Heath. I rappresentanti del Governo discussero quindi con i due esponenti di primo piano degli opposti comitati Con O'Neill e Harry Neil Marten sulla composizione del dépliant da inviare insieme a quello che avrebbe preparato l'ufficio informativo di Downing Street. Ognuno dei due sarebbe stato responsabile del contenuto che sarebbe poi stato composto in un formato bilingue e distribuito nelle varie regioni del Regno con un *caveat* riguardante la non imputabilità dei contenuti e del pensiero al Governo. I due comitati avrebbero anche controllato vicendevolmente il testo e il Governo da parte sua avrebbe fornito il layout del dépliant e ne avrebbe curato la distribuzione insieme al proprio libretto, che avrebbe riguardato, in modo più neutrale il testo dei negoziati internazionali intercorsi con la Comunità Economica Europea. Entrambi i comitati, anche se con sensibilità diverse nel merito, preferirono attendere che la Camera dei Comuni terminasse il dibattito sul Libro Bianco prima di prendere posizione sul documento⁸⁰.

Inizialmente i due comitati avrebbero dovuto preparare un unico documento informativo, ma a un certo momento il presidente del Comitato pro-Cee scrisse una lettera all'Ufficio del primo ministro chiedendo che l'idea del dépliant fosse abbandonata a favore della corresponsione di metà della cifra corrispondente ai due comitati, o in subordine che fossero preparati due documenti distinti, uno per parte. Uno dei funzionari rispose che difficilmente i ministri avrebbero accettato la prima soluzione, mentre vedeva come più praticabile l'idea di due differenti documenti da inviare insieme al documento del Governo. In effetti, i ministri aderirono a questa seconda proposta e da quel momento in poi si discusse di due documenti dei comitati referendari e non più di uno⁸¹, e tutto con l'approvazione dei due comitati, i quali si dissero ben felici di contribuire,

⁸⁰ O'Neill a Butler, lettera del 24 maggio 1975, *ivi*.

⁸¹ O'Neill a Jameson, lettera dell'11 marzo 1975, Tna, Prem 16/844.

come confermava Jameson in una lettera a uno dei due, nella quale esprimeva soddisfazione per la soluzione raggiunta e ricordava che la bozza finale del documento da spedire alle famiglie sarebbe dovuta giungere entro la prima decade del mese di aprile⁸². Nel frattempo, il comitato governativo per le informazioni cominciò a lavorare alle copertine dei due documenti, intitolati: *Perché dovrete votare Sì/No*, approntate per fine mese, come da calendario, una volta ricevuta l'approvazione formale del primo ministro. Il Governo, alla fine dell'operazione, espresse tutta la sua soddisfazione ai due comitati e ne elogiò la volontà di cooperare. Una volta superate le divergenze la stampa dei dépliant procedette spedita e il Centro governativo per le informazioni poté iniziare le spedizioni come previsto, privilegiando forze armate e università come primi destinatari⁸³.

Un altro problema che il Governo dovette affrontare riguardò l'informazione televisiva perché da più parti ci si chiedeva se la campagna referendaria sarebbe stata sottoposta agli stessi vincoli che vigevano per le elezioni politiche generali. Il servizio pubblico radiotelevisivo, la Bbc, ma si sarebbero uniformate anche le altre televisioni, aveva programmato le proprie attività partendo dal principio di dover concedere tempi eguali ai due comitati per il referendum, pro e contro la permanenza nelle Comunità, mentre riguardo al Governo si dava per scontato la non partecipazione attiva alla contesa, se non con una campagna puramente informativa. In realtà il Governo aveva già discusso ampiamente questa fattispecie nel mese di febbraio e il Consiglio dei ministri aveva convenuto, approvando il testo del Libro Bianco, che fosse lasciato un margine di discrezionalità alle televisioni pubbliche e private su come muoversi per lasciare spazio a entrambi gli schieramenti. Le compagnie televisive sarebbero state autorizzate, anche a trasmettere brevi spot elettorali contenenti le indicazioni per gli elettori sulla modalità di voto e sempre dei brevi spazi pubblicitari sarebbero stati concessi ai due comitati perché potessero mandare in onda degli spot. Le due maggiori reti televisive del paese comunicarono al Governo, ai primi di marzo, che erano pronte ad accettare i due comitati referendari come organizzazioni di riferimento a cui si sarebbero rivolte, questo ovviamente se non vi fossero state obiezioni da Downing Street. Le reti televisive si dissero anche pronte a concedere spazi alle due organizzazioni referendarie tre settimane prima della consultazione, suddividendo i tempi tra le quattro nazioni di cui era composto il Paese, e mantenendo un simile approccio per le trasmissioni radiofoniche. Le reti comunicarono al Governo di essere pronte a concedere uno spazio di almeno quaranta minuti, con una loro parcellizzazione in Scozia, Galles e Irlanda del Nord, per la campagna referendaria nelle tre settimane precedenti la consultazione. I due comitati referendari, se non vi fossero state

⁸² Jameson a O'Neill, lettera del 25 marzo 1975, *ivi*.

⁸³ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, *ivi*.

opposizioni da parte dei partiti, avrebbero suddiviso a metà i tempi loro concessi. I tempi si sarebbero dilatati se i partiti e il Governo avessero domandato spazi di propaganda, quindi nel caso in cui ciò non fosse avvenuto, i comitati referendari si sarebbero potuti avvalere di tutto il tempo dedicato senza rischi di vederlo compresso da diritti di replica⁸⁴.

Patrick Nairne riferì al primo ministro, e in seguito al comitato per le informazioni, dov'erano rappresentati i vari partiti, i risultati delle interlocuzioni intercorse con le società radiotelevisive. Il Comitato fu informato del fatto che non era in programma alcuna richiesta del Ministero per tempi aggiuntivi di intervento, e questo avrebbe comportato la non occupazione di altri spazi. Visti questi presupposti fu convocata una riunione allargata il 22 aprile 1975 nella quale parteciparono i rappresentanti di tutti i partiti politici, dei comitati referendari, dei funzionari dei servizi radiotelevisivi e del Governo, in occasione della quale furono comunicate ai rappresentanti dei comitati referendari le decisioni prese nei giorni precedenti. I comitati furono anche invitati a scegliere le serie di spazi televisivi e si decise tramite estrazione in merito a quale dei due avrebbe avuto l'ultimo spazio utile e la data, ossia il 3 giugno 1975⁸⁵.

Da parte sua il Governo, una volta espletati tutti i passaggi di rito, avendo preso la decisione di convocare il referendum decise anche di appoggiare ufficialmente la campagna per la permanenza del Regno Unito nella Comunità Economica Europea. Il primo ministro lo comunicò ufficialmente al paese e anche il Governo si avvalse della Facoltà lasciata ai due comitati di pubblicizzarne la posizione con un pamphlet informativo, del quale si era invero discusso mesi prima⁸⁶. A differenza delle azioni comunicative dei due comitati a favore della permanenza o dell'uscita, la linea del Governo risultava maggiormente neutrale, com'era d'altronde corretto. Se era vero che il Governo propendeva, e ne spiegava le ragioni, per una linea piuttosto che per l'altra, era anche vero che correttezza voleva che l'Esecutivo spiegasse le motivazioni della decisione politica, i pro e i contro di quella scelta, e lasciasse ovviamente la parola finale agli elettori in merito alle decisioni da prendere per il Regno Unito, facendo anche presente quali sarebbero state le scelte successive e quale l'impatto economico-politico in entrambi i casi sia sul piano interno sia su quello internazionale. Wilson, con un'abile mossa comunicativa, invitò le famiglie britanniche a documentarsi, a discutere al loro interno in modo da effettuare una scelta ragionata e consapevole. La scelta compiuta da Downing Street, come lo stesso primo ministro confessava ai britannici, era stata lunga e sofferta, e certamente i nuovi termini negoziali con la Cee non risolvevano tutti i problemi sul tappeto, tutta-

⁸⁴ Crawley a Warren, lettera del 24 gennaio 1975, *ivi*.

⁸⁵ Nota di J.R. Jameson del 9 giugno 1975, in Hunt a Stowe, lettera del 17 giugno 1975, *ivi*.

⁸⁶ Barnett a Wilson, lettera del 18 febbraio 1975, Tna, Fco 30/3076.

via si trattava di un passo avanti che modificava l'assetto esistente e che poteva darne uno diverso dentro le istituzioni europee, oltre a rasserenare gli animi.

Era evidente che, per il Governo, il referendum aveva un duplice significato, da una parte manteneva con il popolo britannico la promessa fatta in occasione della doppia consultazione elettorale del 1974, quando era stato preso l'impegno formale di consultare l'elettorato in merito alla continuazione della partecipazione britannica all'avventura comunitaria, e dall'altra utilizzava questa possibilità nel tentativo di scardinare alcuni vincoli giudicati troppo onerosi per il paese, cercando di far leva sulla paura europea di un abbandono britannico. Era passato poco tempo dall'ingresso di Londra, ma un'uscita del Regno Unito era pur sempre vista come un fallimento di tutto il progetto comunitario e sarebbe stato meglio evitare.

V'è da dire che, nonostante tutte le premesse fatte nelle riunioni del Consiglio dei ministri il pamphlet governativo propendeva palesemente per un orientamento favorevole alla permanenza del Regno Unito all'interno delle Comunità. Erano sì elencati pregi e difetti della partecipazione, ma a un'attenta lettura si faceva presente che un'eventuale uscita avrebbe lasciato il paese in balia della crisi economica, che ancora perdurava, e si faceva balenare l'idea, in modo molto malcelato, che affrontare la crisi fuori dallo schema comunitario sarebbe stato notevolmente più difficile che affrontarla insieme ai partner⁸⁷. La decisione dell'Esecutivo di appoggiare la permanenza nella Comunità Economica Europea avrebbe vincolato tutti i Dipartimenti ministeriali, e questo nonostante si fosse optato per la libertà di scelta all'interno del partito. I ministri avrebbero quindi continuato a operare secondo le indicazioni governative sia nelle commissioni parlamentari, sia in occasione dei dibattiti in una delle due Camere del Parlamento, sia nel caso di contatti diretti con Bruxelles, nel qual caso si sarebbero consultati con Downing Street e con il Foreign and Commonwealth Office⁸⁸. La decisione del Premier agitò parecchio le acque, tanto che vi furono numerose proteste da parte di quei ministri apertamente e fieramente contrari al Mercato Unico. In realtà, le istruzioni date ai componenti del Governo non erano così rigide come erano state dipinte dalla stampa, particolarmente quella euroscettica, perché Downing Street aveva richiesto sì unità di intenti, ma non aveva dato istruzioni rigide nel caso in cui i ministri avessero voluto esprimere libere opinioni. Si chiedeva, o per lo meno suggeriva, una condotta eticamente onesta nell'esprimere i concetti⁸⁹. Wilson e Callaghan, nondimeno, erano preoccupati perché all'interno del Governo mancava un coordinamento e

⁸⁷ *Britain's New Deal in Europe*, in Craig a Spreckley, lettera dell'8 maggio 1975, Tna, FV, 61/30.

⁸⁸ Office Notice 32/74 del 14 aprile 1975, *ivi*.

⁸⁹ Boyes a Gross, lettera del 26 marzo 1975, *ivi*;

sarebbe stato opportuno creare un organismo che potesse intervenire giorno per giorno sulla mole di informazioni che investivano l'esecutivo e i suoi dipartimenti ministeriali. Callaghan propose quindi di creare un comitato di coordinamento tra Governo, ministeri e organi di stampa, un'idea che piacque al primo ministro. La guida del gruppo fu affidata a Tom McCaffrey, capo dell'Ufficio Stampa del Foreign and Commonwealth Office, affiancato dagli omologhi a Downing Street e al Cabinet Office. Il gruppo di coordinamento per la stampa fu ulteriormente affiancato da un gruppo politico, che si sarebbe riunito giornalmente e sarebbe stato composto dal Chief Whip insieme con alcuni ministri di diversa estrazione e convinzione politica⁹⁰. I contatti con le Comunità, soprattutto in un momento delicato come quello precedente allo svolgimento del referendum, dovevano essere curati molto attentamente, perché non si doveva dare l'impressione che esistessero delle divisioni tra i ministri e che non vi fosse unitarietà nell'azione di governo. Un conto erano le idee e i convincimenti personali, che potevano essere fatti valere nelle conversazioni private o nei comizi pubblici, un conto erano le esternazioni fatte nell'esercizio delle proprie funzioni ministeriali, perché queste si riverberavano sull'Esecutivo e avrebbero potuto creare incidenti diplomatici, visto che l'esito della consultazione non era scontato e che le azioni di partigianeria che avessero investito l'intero Governo le avrebbe poi pagate il paese, a seconda dell'esito del referendum.

⁹⁰ S. Wall, *op. cit.*, p. 587.

4. Fuori dal guado?

1. L'eventuale vittoria del "leave": i piani per l'uscita

Il Governo britannico studiò in modo approfondito tutte le eventualità conseguenti al referendum per l'uscita e la permanenza. Se per la permanenza i problemi sarebbero stati pochi, e anzi, come si è visto, Downing Street riteneva vi fossero tutti i presupposti per continuare ad avere un rapporto maturo, utile e vicendevolmente fruttuoso con gli alleati europei, nel caso di una vittoria del partito anti-market i problemi sarebbero stati particolarmente pesanti. Per questo era necessario verificare ogni possibile scenario ed evitare di farsi trovare impreparati. Il Governo era dell'idea che gli effetti di un'uscita, e questo nonostante vi fossero delle doglianze nei riguardi della Cee, sarebbero stati devastanti. L'uscita del paese dal mercato comune avrebbe generato un periodo di fortissima incertezza tale da disincentivare gli investimenti e lo sviluppo, soprattutto di tutti quegli imprenditori che avevano deciso di spostare il giro d'affari sul Regno Unito confidando nei mercati della Comunità Economica Europea e lo stesso impatto vi sarebbe stato sulle industrie straniere che avevano previsto di investire nel paese. Non sarebbe stato l'unico aspetto negativo perché in un mondo sempre più globalizzato e interconnesso anche il sistema finanziario avrebbe avuto dei contraccolpi e il rischio che i cittadini e le imprese avrebbero potuto correre sarebbe stato quello di un accesso al credito con costi maggiori rispetto al passato. La partecipazione alla Comunità Europea assicurava al paese un accesso garantito e regolamentato ai mercati europei, di tutti gli altri otto paesi membri, ma nel caso di un'improvvisa uscita i Trattati di Roma e di Parigi avrebbero cessato di essere validi e sarebbe stato necessario negoziare nuovi accordi, nel frattempo gli scambi si sarebbero svolti con regole dettate dal mercato o con accordi generali d'ambito Gatt. Non era neppure

detto che i nuovi accordi successivi all'uscita dalla Cee sarebbero stati poi così favorevoli, e questo avrebbe comunque causato un contraccolpo sul mercato. Senza contare il fatto che sarebbe stato alquanto difficile anche chiudere nuovi termini con i paesi terzi, tra cui molti paesi del Commonwealth ormai legati alla Comunità, perché Bruxelles avrebbe potuto considerare questi trattati commerciali come un'interferenza o peggio come una pratica commerciale scorretta. Quindi, a meno che non si fosse trovato un accordo duraturo con gli otto restanti paesi membri, il traffico commerciale con la Cee sarebbe stato duramente colpito e le ripercussioni sul Regno Unito sarebbero state severe, in particolare sull'occupazione che avrebbe subito un contraccolpo, anche se andavano quantificate le perdite per gli otto rimanenti¹. Data la vicinanza geografica e storica tra il Regno Unito e gli altri paesi, i rapporti sarebbero stati sempre molto stretti, soprattutto perché i traffici commerciali tra le due sponde della Manica erano particolarmente imponenti, ma l'uscita di Londra dai tavoli dove si decidevano le politiche comunitarie avrebbe tolto una leva di manovra importante perché un conto era partecipare alle decisioni e influenzarle, un altro era subirle non potendo far altro che pressioni politiche esterne, senza più alcun diritto di veto. Non vi sarebbe neppure stata più voce in capitolo in tutti quei progetti di cooperazione allo sviluppo, che tanto stavano a cuore al Foreign and Commonwealth Office, e che sarebbero stati decisi solo dai restanti paesi comunitari². Certamente, si trattava di posizioni estreme, perché sembra difficile che un ripensamento nella partecipazione britannica alla Comunità avrebbe portato a tanta acrimonia nei rapporti, ma bisognava tenere in considerazione ogni possibilità per prendere una decisione politica importante per il futuro del Paese.

Come ribadito in numerosi studi commissionati dal Governo, così come alle riunioni del Consiglio dei ministri e dei vari comitati ministeriali, l'uscita dalla Comunità avrebbe comportato un impatto diretto sul mercato del lavoro, che le industrie nazionali non sarebbero state in grado di gestire perché si sarebbe perso non soltanto l'accesso al mercato comunitario, ma anche una sessantina di paesi, di cui diversi erano membri del Commonwealth, un fatto conosciuto a Whitehall grazie ad indagini approfondite per accertare quali imprese avessero ricevuto aiuti comunitari³. La perdita di una fetta di mercato così imponente avrebbe creato effetti disastrosi con riguardo alla fiducia dei mercati e del comparto industriale, sulle prospettive di investimento, e di riflesso sul mercato

¹ Hall a Franklin, lettera del 13 giugno 1974, Tna, Fco 30/2421.

² *Britain's New Deal in Europe*, in Craig a Spreckley, lettera dell'8 maggio 1975, Tna, FV, 61/30; Callaghan a Gallagher, telegramma del 27 maggio 1975, Tna, Fco 30/3067.

³ Spreckley a Westbrook, lettera del 20 febbraio 1975, Tna, Fco 30/3076; Gooch a Spreckley, lettera dell'11 febbraio 1975, Tna, Fco 30/3076.

occupazionale⁴. In caso di uscita, il Governo sarebbe dovuto correre ai ripari per evitare aumenti dei prezzi nel settore alimentare, che vi sarebbero stati, proporzionalmente alla diminuzione dei prezzi al consumo occorsa in seguito all'adesione, a partire dal 1972. Abbandonare la Comunità avrebbe significato perdere un mercato autosufficiente, in un mondo dove le risorse naturali andavano assottigliandosi. Un tempo il Regno Unito, anche grazie alla nutrita famiglia coloniale, poteva approvvigionarsi su mercati terzi. A partire dalla decolonizzazione e dalla crescita esponenziale della popolazione mondiale, ma anche in seguito al legame che i paesi del Commonwealth avevano stretto con la Cee, sarebbe stato difficile riappropriarsi di un modello non più esistente, e che il paese aveva sostituito con il mercato comunitario⁵.

Malgrado la presa di posizione ufficiale del Governo e la convinzione che la collocazione internazionale del Regno Unito fosse dentro la Comunità, non tutti al suo interno erano d'accordo con alcuni dei postulati di coloro i quali avrebbero preferito votare a favore della permanenza⁶. Un gruppo di ministri era nettamente contrario e fece presente che i mercati esterni alla Comunità erano maggiormente appetibili, anzi proprio l'appartenenza alla Comunità era vista come un disincentivo per la crescita di quei commerci, sia per i dazi doganali, sia per la chiusura che il mercato comunitario aveva imposto alle influenze esterne. Proprio per evitare fughe in avanti nel caso in cui il referendum avesse preso una piega non gradita all'esecutivo, ma anche per gestirne le conseguenze, il primo ministro ritenne di dover essere informato di tutte le posizioni che differivano dalla linea ufficiale e che avrebbero potuto diventare proposte alternative in caso di vittoria del partito del "leave".

A dispetto di quelli che sarebbero stati i passaggi formali, in caso di uscita, coloro i quali facevano campagna in tal senso avevano idee molto chiare su quello che avrebbero dovuto essere le procedure in caso di successo del partito cosiddetto anti-market. Nel caso di vittoria del "leave" al referendum il paese sarebbe rimasto un membro delle Comunità a tutti gli effetti fino a quando il Governo e i ministri non avessero deciso di richiedere la revoca del trattato di adesione. Nonostante la consultazione popolare non avesse valore vincolante nei riguardi del Parlamento di Westminster, era certamente vero che i ministri laburisti si erano impegnati a un rispetto morale dell'esito, dato che si trattava di una misura proposta dallo stesso partito e inserita nel Manifesto elettorale. In quel caso, quindi, il Governo avrebbe dovuto annunciare la decisione del popolo britannico al Consiglio dei ministri europeo cercando

⁴ *Britain's New Deal in Europe*, in Craig a Spreckley, lettera dell'8 maggio 1975, Tna, FV, 61/30.

⁵ Sull'impatto di un'eventuale uscita, cfr.: A. Evans, *Planning for Brexit: The Case of 1975 Referendum*, in «The Political Quarterly», 2018 (a. 89), n. 1, pp. 127-133.

⁶ Dougherty a Thronton, lettera del 28 ottobre 1974, Tna, Fco 2385.

una via d'uscita che recasse il minor impatto possibile al mercato nazionale. Questo avrebbe implicato lunghi negoziati con i partner europei per la ricerca di nuovi accordi commerciali. E avrebbe comportato grandi problemi alla vicina Repubblica d'Irlanda che aveva un confine con il Regno Unito nelle contee dell'Irlanda del Nord. Nonostante questo, però, l'Irlanda sarebbe rimasta convintamente legata alla Comunità perché un'uscita avrebbe messo in imbarazzo tutta la classe politica, per il solo fatto di essere stata perseguita dal Regno Unito. Nondimeno, vi sarebbero stati problemi nella zona di libero scambio tra le contee dell'Ulster e la Repubblica col rischio che quest'ultima si vedesse costretta ad abbandonare l'Area per continuare i commerci diretti col Regno Unito⁷.

Quindi sul piano formale Downing Street avrebbe dovuto, nei fatti, denunciare il Trattato di Adesione e accordarsi con gli altri paesi membri della Comunità. A differenza, infatti, di quanto accadde poi, in occasione del referendum per la Brexit del 2016, nel 1975 nessuno dei trattati contemplava l'abbandono da parte di uno dei membri, quindi escluso il Trattato Ceca che aveva una scadenza naturale a cinquant'anni dalla firma, per quanto riguardava Cee ed Euratom si sarebbe potuto procedere soltanto con la formula della denuncia formale del trattato stesso. Il boccino del gioco sarebbe stato nelle mani del Governo che avrebbe deciso quando procedere all'uscita dalle Comunità⁸. Si trattava di una posizione, sicuramente minoritaria nel Gabinetto, e di difficile sostenibilità, perché, essendo un trattato, il Regno Unito avrebbe potuto ritirarsi in ogni caso. Mancavano, in realtà, clausole regolatorie in tal senso, ma è pur vero che Bruxelles avrebbe avuto qualcosa da dire sul momento relativo all'uscita effettiva, che avrebbe dovuto essere negoziata piuttosto che decisa unilateralmente, se non altro per cercare di mantenere in futuro delle buone relazioni con i paesi membri.

All'atto pratico, inoltre, dopo la denuncia del trattato, il Regno Unito avrebbe dovuto intraprendere tre azioni ben determinate: negoziati molto lunghi con la Comunità, per verificare i termini di uscita dal Trattato di Accessione e contemporaneamente negoziare nuovi termini per le future relazioni; rivisitazione delle politiche nazionali, per adattare alla mutata situazione e per regolare i rapporti, soprattutto nel campo dell'agricoltura e del commercio; revisione della legislazione interna per emendare tutte quelle parti non più applicabili dello European Community Act, la legge che aveva ratificato l'accordo di accesso e recepito la legislazione comunitaria, per dar modo al Parlamento di colmare il vuoto normativo che si sarebbe creato. L'intero processo, secondo i membri del comitato interministeriale, avrebbe probabilmente richiesto

⁷ Cubbon a Butler, lettera del 31 ottobre 1974, *ivi*.

⁸ Short a Callaghan, lettera del 21 aprile 1975, Tna, FV 61/30.

almeno un anno di tempo, se non di più, e solo per rivedere i rapporti con la Comunità e modificare la politica nazionale. Questo se non si fossero frapposti problemi e si fossero ottenute le migliori condizioni possibili dalla Comunità una volta cominciati i negoziati di uscita. Riguardo alla modifica della legislazione nazionale, per evitare un vuoto normativo, il comitato interministeriale valutò la possibilità di inserire nel disegno di legge di autorizzazione al Referendum un provvedimento che autorizzasse un periodo transitorio di almeno dodici mesi per consentire al legislatore di intervenire nei mesi successivi. Vi erano, infatti, delle materie sotto totale controllo comunitario, e sarebbe servito del tempo per riportarle sotto la piena sovranità britannica e, data la molteplicità, non sarebbe stato possibile inserire una norma autorizzativa per un emendamento automatico delle norme comunitarie. La necessità di includere qualche previsione legislativa provvisoria nel disegno di legge di autorizzazione era importante per i ministri, perché nel caso di vittoria dell'uscita, il Regno Unito, in mancanza di una regola transitoria, si sarebbe trovato per un breve periodo nella condizione di dover violare degli obblighi internazionali. La fase transitoria avrebbe consentito al Governo e al Parlamento di intervenire in modo incisivo dedicando le energie all'esecuzione del mandato elettorale, operazione affatto semplice. Altro aspetto molto importante che veniva sottolineato era la necessità che il Governo mantenesse il pieno controllo delle operazioni rispetto al Parlamento in caso di uscita del Regno Unito dalla Comunità per avviare nel breve tempo possibile i negoziati con Bruxelles e, di conseguenza, la revisione della politica nazionale⁹, con l'eventuale ricerca di un accordo di libero scambio, di difficile attuazione¹⁰.

Nonostante il Regno Unito avesse acceduto alle Comunità soltanto da pochi anni, si era proceduto in modo spedito a uniformare, per quanto possibile, la legislazione nazionale a quella comunitaria, rivedendo, al contempo, le posizioni con gli altri partner esterni. Sarebbe quindi servito del tempo per valutare i passi da compiere nel caso si fosse dovuto attivare un processo inverso. Difatti le procedure per gli eventuali piani di abbandono della Cee si evolsero nel corso dei mesi. L'esito della consultazione favorevole all'uscita dalla Cee avrebbe dovuto mettere in moto un procedimento diplomatico e legislativo per tappe, con la finalità di sganciare il Regno Unito dall'appartenenza a tutti i processi comunitari. Prima di pensare ai negoziati per le future relazioni il Governo avrebbe dovuto presentare in parlamento un disegno di legge per abrogare la legge di ratifica del Trattato di Adesione bloccando in quel modo l'applicabilità diretta delle norme europee nel diritto britannico, sganciando

⁹ Promemoria del Lord Presidente del Consiglio del 17 gennaio 1975, Tna, Cab/129/181/6; Goldsmith a Cubbon, lettera del 2 ottobre 1974, Tna, Fco 30/2385.

¹⁰ Hattersley a Callaghan, lettera del 31 maggio 1974, Tna, Fco 30/2424.

le tariffe esterne del paese da quelle della Comunità Economica Europea, e soprattutto togliendo a Bruxelles la facoltà di imporre dazi sulle importazioni evitando il versamento di tali dazi nel bilancio comunitario. In questo modo sarebbe stato possibile regolare in modo ordinato l'uscita del Regno Unito e la legge di revoca dell'adesione avrebbe garantito l'applicazione del diritto comunitario fino a un certo punto, designato come momento di uscita, e da allora in poi si sarebbe applicata soltanto la normativa britannica o le leggi comunitarie necessarie per il funzionamento delle norme britanniche come traslate nel diritto nazionale dalla legge di revoca. Il giorno designato come giorno d'uscita il paese avrebbe cessato di far parte della Comunità Economica Europea. Fino al momento in cui l'uscita dalle Comunità non fosse perfezionata il Regno Unito avrebbe continuato a farne parte *pleno iure* partecipando a tutti gli organi, anche se per motivi di opportunità e per convenzione internazionale con astensione tecnica per quanto concerne la votazione su tutte quelle politiche in grado di impegnare la Comunità per il futuro. Non sarebbe stato possibile per il paese abbandonare, *sic et simpliciter*, le istituzioni europee, ma si sarebbe dovuto trovare qualche arrangiamento provvisorio e, per il lungo periodo, accordi duraturi che determinassero le pratiche commerciali, i dazi, gli scambi e gli stessi rapporti politici ed economici. Per non parlare del sistema difensivo euro-atlantico, al quale Londra rimaneva ancorata e dal quale non aveva intenzione alcuna di sganciarsi¹¹. In questa fase sarebbe stato basilare creare un gruppo di contatto guidato dai dicasteri maggiormente interessati come il Foreign and Commonwealth Office, il Cancelliere dello Scacchiere, e il Dipartimento per il Commercio¹².

Attenzione particolare si sarebbe dovuta riservare al Bilancio comunitario, nota dolente da quando il Regno Unito era entrato a far parte della Cee. L'uscita avrebbe costretto la Comunità a rivedere tutte le voci indicative, ma sarebbe stato onorato fino almeno alla fine dell'anno fiscale in corso, che per la Comunità chiudeva il 31 dicembre 1975. Per quanto riguardava gli anni successivi si sarebbe dovuta effettuare una cernita delle singole previsioni di spesa, alterando quelle puramente indicative e riconvertendo l'impegno in modo da sostenere tutti i cittadini e le imprese britanniche percipienti fondi comunitari tramite, per esempio, il Fondo di perequazione regionale o con impiego presso la Commissione europea. Un impatto particolarmente forte sul bilancio dello Stato avrebbero avuto le compensazioni che il Governo avrebbe dovuto pagare alle aziende agricole orfane degli incentivi percepiti tramite il Fondo Agricolo all'interno dello schema della Politica Agricola Comune. In tutto questo v'era pure da considerare l'impatto che avrebbe avuto la fine della libera circolazione

¹¹ L. Nuti (a cura di), *The Crisis of Détente in Europe*, cit.; U. Morelli, *op. cit.*, pp. 25-29.

¹² Short a Callaghan, lettera del 21 aprile 1975, Tna, FV 61/30.

dei servizi, del lavoro e dei capitali sulle imprese e sull'occupazione, sia nel breve, ma soprattutto nel lungo periodo.

Quello di cui molti ministri laburisti erano convinti, soprattutto i più accesi nel voler perseguire l'uscita dalle istituzioni comunitarie, riguardava la possibilità che avrebbe riassunto il paese di condurre liberamente in porto nuovi accordi commerciali sia con i paesi terzi esterni alla Comunità, ma anche, in un futuro non troppo distante, con gli stessi paesi membri della Comunità, una volta calmate le acque e gli animi rasserenati dopo il divorzio. Il primo gruppo di paesi con il quale avviare accordi preferenziali sarebbero stati quelli del Commonwealth. Si trattava di un passo indietro e di un ritorno alla vecchia politica dei cerchi concentrici, da sempre portata avanti da Londra, ma v'era da capire se le condizioni pre-adesione potessero essere ripristinate, non tanto per motivi tecnici, quanto forse per una reale mancanza di volontà da parte dei paesi in questione, che avevano già fatto presente a Downing Street di essere più propensi a trattare con un Regno Unito partecipante alla Cee piuttosto che esterno. Forse perché, come si è avuto modo di vedere, molti dei paesi facenti parte del Commonwealth avevano ormai accordi bilaterali con la Cee o facevano parte degli Accordi di Lomé e sarebbe stato difficile anche per loro giustificare un accordo diretto con un paese ormai esterno alla Cee. Un aspetto molto delicato perché i paesi del Commonwealth non vedevano con favore l'uscita britannica dalla Comunità, e al contempo molti di loro erano entrati a far parte della nuova convenzione che aveva sostituito il precedente accordo di Yaoundé. Come tutti gli accordi internazionali anche l'Accordo di Lomé necessitava della ratifica dei paesi che ne facevano parte, in questo caso bastavano i due terzi delle ratifiche perché entrasse in vigore. In caso di uscita dalla Cee il Regno Unito si sarebbe trovato in una situazione alquanto imbarazzante in quanto parte dell'Accordo con la Cee, o per lo meno fin quando ne avesse fatto parte, ma anche in conflitto di interessi perché avrebbe poi aspirato a concludere un accordo separato con tali paesi, molti dei quali, appunto, ricadevano nella sua sfera di influenza come ex-colonie e ora come paesi del Commonwealth. Senza contare il fatto, puramente tecnico, di avere qualche margine di manovra non avendo ancora ratificato la nuova Convenzione. L'idea di fondo sarebbe stata quella di creare un accordo separato con tutti i paesi Acp sulla falsariga degli accordi di Lomé con l'intenzione di attuare, parimenti, una politica indipendente di cooperazione allo sviluppo, anche tramite il corrispondente fondo del Commonwealth o decidendo di volta in volta se contribuire allo European Development Fund, il che, se non si fossero trovati degli accordi ulteriori con la Comunità Economica Europea, avrebbe messo il Regno Unito in diretta contrapposizione. Se le cose si fossero messe in quel modo al Foreign and Commonwealth Office non sarebbe rimasto che fare una politica di bilanciamento tra gli interessi dei paesi del Commonwealth partecipanti alla Convenzione di Lomé e quelli che invece

non ne facevano parte e che avrebbero potuto essere richiamati da questa nuova posizione di indipendenza che Londra avrebbe potuto assumere¹³. Si trattava di uno scenario che solo una decina di anni indietro il presidente francese Charles de Gaulle aveva cercato di scongiurare, con riguardo agli Stati Uniti, proprio facendo in modo che l'Europa diventasse il punto di riferimento dei paesi in via di sviluppo, mediante una cooperazione internazionale da attuare con l'ausilio dei mezzi e degli strumenti della Cee, facendo diventare anche la politica di cooperazione una politica comunitaria, secondo il collaudato schema funzionalista. Gli Accordi di Yaoundé del 1963 erano quindi nati per questa finalità e il buon funzionamento di questa idea aveva nel corso dei dieci anni successivi portato all'accrescimento delle funzioni e dei compiti da inserire nella Convenzione, nonché dei paesi membri.

Com'è noto, poi, il Regno Unito, prima dell'adesione alla Comunità Europea era membro fondatore dell'Efta, che aveva poi abbandonato. Dal punto di vista strettamente tecnico, e per opportunità politica, vi sarebbe stata la possibilità pratica di riannodare i fili con i paesi rimasti in quell'organizzazione, ossia Portogallo, Austria, Svezia, Norvegia, Svizzera e Islanda, ed eventualmente rientrarvi. Un aspetto importante che veniva sottolineato da tutti i fautori dell'uscita riguardava la libertà di azione che il paese avrebbe riguadagnato in un momento in cui si erano aperti i negoziati di riforma del General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt) per avviarlo alla trasformazione in World Trade Organization (Wto)¹⁴, nel qual caso il Regno Unito non avrebbe dovuto sottostare a negoziati comuni con Bruxelles e gli altri otto stati membri, ma avrebbe potuto partecipare di pieno diritto con proprie proposte e punti di vista. Infine, un altro aspetto da tenere in considerazione avrebbe riguardato il settore industriale il quale avrebbe ricevuto probabilmente un forte contraccolpo in caso di uscita dal mercato comune. Il Governo avrebbe dovuto pertanto intervenire in modo deciso con un'iniezione di liquidità e investimenti massicci in modo da rilanciare il settore e renderlo competitivo a livello europeo, ma soprattutto in grado di avviare un programma industriale pluriennale¹⁵.

Uno dei problemi che l'eventuale vittoria del "No" al referendum del 1975, con conseguente uscita del Regno Unito dalla Comunità, sarebbe stato quello di gestire la situazione con le Isole del Canale e con l'Isola di Man, le quali godevano di un particolare status di indipendenza dal Regno Unito, ma per le quali Londra era responsabile, soprattutto in politica estera. Downing Street avrebbe dovuto informare i governi delle varie Isole della decisione

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ L. Coppolaro, L. Mechi, *Free Trade and Social Welfare in Europe. Explorations in the Long 20th Century*, Routledge, London, 2020.

¹⁵ Short a Callaghan, lettera del 21 aprile 1975, Tna, FV 61/30.

di svolgere il referendum, sentirne il parere, e ovviamente trovare i termini migliori possibili, anche per loro, per le future relazioni con la Cee. Da quando Londra, infatti, era entrata nella Comunità, le Isole del Canale e Man godevano di termini di associazione con la Cee altamente favorevoli, che sarebbero cessati di conseguenza con l'uscita della Gran Bretagna. Riguardo a tutti questi territori si poneva anche il problema di un possibile referendum consultivo, la cui organizzazione e la cui decisione in merito alla convocazione sarebbe dipesa essenzialmente ed esclusivamente da loro, senza che il Governo di Sua Maestà fosse peraltro tenuto a rispettarne gli esiti. Così come non sarebbe stato costituzionalmente possibile aggregare i voti delle Isole a quelli del Regno Unito, sarebbe stato irrispettoso della volontà popolare espressa da Man o dalle Isole del Canale in un eventuale consultazione referendaria. Era una situazione complicata, da qualunque punto di vista la si guardasse, di difficilissima soluzione: una decisione che ne poteva ribaltare un'altra, presa soltanto pochi anni prima, quando i parlamenti delle varie isole avevano effettivamente votato massicciamente a favore dell'appartenenza del Regno Unito alla Cee¹⁶.

2. La vittoria dei “marketeers”

Il Referendum sulla permanenza o l'uscita del Regno Unito dalle Comunità Europee si svolse come previsto il 5 giugno 1975. Alla vigilia del voto il Segretario agli Esteri Callaghan, anche a nome dell'intero governo, espresse in occasione di alcune visite in giro per il paese, quelle che erano le sue convinzioni al riguardo. Il voto che i britannici si accingevano a dare non era un voto per entrare nel mercato unico, ma un voto per restarvi, e doveva essere un voto convinto. Un sì che aveva molte ragioni, la più importante delle quali riguardava la volontà di non allontanare il paese dal mercato più grande del pianeta. Ma vi erano anche molte altre ragioni che avrebbero, a suo dire, dovuto convincere i concittadini ad appoggiare la permanenza nel mercato comune¹⁷. A scorrere la lista delle motivazioni stilata dal ministro c'è da chiedersi perché mai, con così tanti argomenti a favore, il Governo avesse deciso di percorrere la strada tortuosa di una rinegoziazione di contenuti dei trattati, e l'ancor più pericolosa via di un voto popolare. Forse le cause erano celate dalla promessa fatta ai propri elettori e che non si voleva disattendere. La risposta positiva al referendum sarebbe servita a dire sì, in primo luogo proprio agli accordi

¹⁶ Promemoria del Lord Presidente del Consiglio Short del 17 gennaio 1975, Tna, Cab/129/181/6.

¹⁷ Dichiarazione di James Callaghan del 31 maggio 1975, Tna, Fco 30/3067.

recentemente stipulati, ma avrebbe avuto l'effetto collaterale positivo per il mantenimento dei posti di lavoro, delle forniture di derrate alimentari, per accrescere i commerci, dare delle opportunità in più alle giovani generazioni, ma soprattutto per costruire un ambiente politico favorevole dove esprimere al meglio la politica di influenza negli affari internazionali. Alla luce di quanto il ministro riferiva sorge un po' il dubbio che la politica di rinegoziazione dei termini di appartenenza alla Cee, portata avanti dal Governo britannico, fosse anche un escamotage in funzione Commonwealth, visto che uno dei temi che più stavano a cuore all'esecutivo erano quelli legati ai prodotti caseari della Nuova Zelanda, la quale aveva ricevuto un trattamento di favore da parte della Comunità, per recuperare il diritto di commerciare liberamente anche con tutti gli altri.

La politica di contrapposizione con la Comunità sarebbe servita anche come grimaldello per tacitare le proteste degli anti-market in caso di vittoria al referendum, come poi avvenne. Al contrario, in caso di vittoria del blocco avverso alla Cee cosa sarebbe successo al mercato britannico? Il Governo avrebbe dovuto negoziare un nuovo accordo commerciale con i paesi membri rimasti e avrebbe dovuto lottare per ottenere ogni minima concessione dagli ex-partner senza avere nessuna certezza di godere degli stessi e identici vantaggi di cui godeva come membro effettivo. Non vi erano motivi per cui il Governo dovesse preferire l'uscita dalla Cee visto che vi era il completo controllo delle decisioni di politica economica e che, finora, i trattati di Roma non erano stati in alcun modo vincolanti o, per così dire, nocivi nei riguardi della politica industriale e commerciale britannica. I tempi, peraltro, erano cambiati molto e il paese non governava più su una sterminata serie di paesi e colonie, ma su un territorio alquanto ridotto e con un'influenza politica di molto ridimensionata, e di questo bisognava tenere conto nel momento in cui si pensava a scelte future che avrebbero impattato sull'agibilità politica del Governo negli anni a venire. Con queste premesse sarebbe stato più proficuo, per il popolo britannico, lavorare a stretto contatto con gli amici e alleati europei, piuttosto che recidere in modo così netto i legami di collaborazione. Bisognava anche stare molto attenti, secondo Callaghan, a non far passare il messaggio sbagliato che lavorare a stretto contatto con la Comunità Economica Europea, significasse voltare le spalle ai legami che il paese aveva col resto del mondo, Commonwealth e Stati Uniti in primo luogo. Niente di più falso come i fatti avevano dimostrato. Londra si era interessata a far crescere i rapporti tra l'Europa e i paesi terzi e quando erano sorti problemi aveva fatto grandi pressioni politiche sui paesi della Cee per superare le contrapposizioni e agevolare i rapporti politici e commerciali. Era vero, ma molte volte vi era stato un vantaggio diretto per il Regno Unito, i fatti parlavano chiaro. In questo contesto anche la cooperazione internazionale svolta dalla Gran Bretagna nel mondo ne aveva tratto, e avrebbe continuato a

trarne un grande beneficio. Con malcelato orgoglio il capo della diplomazia britannica affermava che il lavoro sinergico con la Comunità, nel contesto della cooperazione, aveva gettato le basi per la creazione di una politica modello per i paesi terzi, per la crescita della giustizia sociale e per aumentare gli spazi di cooperazione tra i paesi in via di sviluppo¹⁸. In fin dei conti, un vecchio adagio che riprendeva le politiche di de Gaulle degli anni Sessanta, fatte poi proprie dai partner europei e recepite anche dal Regno Unito. Vi era, infine, un aspetto meramente strategico nelle considerazioni fatte da Callaghan. L'uscita del Regno Unito dalla Comunità Europea avrebbe creato un disequilibrio tra i due blocchi contrapposti, tipico del periodo di guerra fredda, e questo avrebbe potuto dare adito a una debolezza dell'intero sistema. Sarebbe stato, pertanto, opportuno restare fermamente ancorati alle alleanze occidentali, fossero esse di carattere militare o, come nel caso della Cee, economico¹⁹.

Come si è visto, quindi, il Governo presieduto da Harold Wilson decise di appoggiare con tutto il suo peso politico la consultazione e i britannici risposero in modo massiccio alla richiesta dell'esecutivo di esprimere con il loro voto una decisione definitiva. Lo fecero con oltre 17 milioni di sì e quasi 8 milioni e mezzo di no. Il paese si espresse quindi in modo convinto per la permanenza nell'impresa comunitaria e il Governo ne prese atto con soddisfazione. Wilson esaminò con interesse i dati elaborati dal direttore dell'Ufficio Centrale Elettorale Philip Allen, il quale si era ritrovato nella posizione inedita di dover organizzare una consultazione nazionale evitando che vi fossero intoppi di qualunque genere che si sarebbero riverberati sul Governo, fornendo così argomenti all'opposizione. Il dubbio sulla buona riuscita della consultazione aveva attanagliato così tanto Downing Street e il Ministero dell'Interno che una volta chiuso il capitolo in questione si pensò addirittura di conferire un seggio alla Camera dei Lord al direttore dell'Ufficio, tanta era stata l'incertezza²⁰. Lo stesso James Callaghan, congratolandosi con Wilson non fece mistero di tutti i dubbi sulla possibile scampata debacle²¹.

Lasciatosi alle spalle il referendum e la campagna di rinegoziazione il Governo poté dedicarsi a costruire con i partner europei e con la commissione più calme relazioni per gli anni a venire. La presidenza di turno irlandese, poi, aveva tutto l'interesse a chiudere alcune questioni rimaste aperte prima che l'Italia subentrasse nel ruolo a partire dal mese di luglio. Vi era difatti la necessità di preparare il terreno perché il Regno Unito giocasse la sua parte nella costruzione europea superando i dubbi, le incertezze e i tentennamenti

¹⁸ Discorso di James Callaghan a Cardiff, 4 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Wilson a Jenkins, lettera del 16 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

²¹ Callaghan a Wilson, lettera del 10 giugno 1975, *ivi*.

del passato, come d'altronde aveva ribadito il primo ministro durante il suo intervento alla Camera dei Comuni in seguito al referendum. Il Regno Unito non aveva sollevato mai grandi problemi nel corso degli anni e l'unica riserva era stata apposta nei confronti dell'elezione diretta del Parlamento Europeo decisa nel 1974, ma a parte quell'intervento, peraltro sostenuto anche dai danesi, non erano stati presentati altri impedimenti a favore di un ragionamento unitario e condiviso. La stessa Commissione aveva tutta l'intenzione di riprendere il filo del discorso con Londra ove era attesa una visita di Leo Tindemans, il quale voleva intraprendere colloqui ad altissimo livello per comprendere quali fossero gli spazi di manovra della Commissione e quali intenzioni avesse il Regno Unito, in modo da farne accenno nella relazione di fine anno. Da entrambe le parti si notava un redivivo interesse nell'avviare un dialogo costruttivo, anche nel superamento di alcuni degli argomenti che avevano contraddistinto l'animosità degli ultimi anni, quali la politica siderurgica e più in generale la politica industriale²². La visita del primo ministro belga, già in programma successivamente all'esito referendario si poteva così svolgere in un clima nettamente differente. Il Foreign and Commonwealth Office programmò il viaggio affinché vi fossero quanti più incontri possibili così da offrire a Tindemans una panoramica di quelli che erano i problemi che investivano il Regno Unito e quali fossero le posizioni della politica britannica con riguardo alla politica europea. L'idea doveva essere quella di evitare troppi obiettivi di lungo periodo, per non impegnare il paese, e di esaminare alcuni punti politici fattibili stilando una sorta di cronoprogramma che per Londra avesse un senso di praticabilità²³.

Dal punto di vista della comunicazione istituzionale, Wilson dichiarò, con molta enfasi, alla Camera dei Comuni che il suo Governo avrebbe, da quel momento in poi, partecipato attivamente a tutti i consessi principali a livello comunitario dove, per via dell'incertezza causata dal referendum, non era stato possibile colmare i vuoti venutisi a creare. La posizione del paese dopo un voto del genere sarebbe stata chiara, così come la direzione da prendere, in modo da assicurare anche i paesi del Commonwealth, i quali avevano a suo tempo fatto un accurato appello di responsabilità ai britannici. Anche il capo dell'opposizione, Margaret Thatcher, intervenne durante il dibattito in risposta alla dichiarazione di Wilson, sia ribadendo la posizione pro-europea del suo partito, annunciando che avrebbe appoggiato le scelte, ormai pro-europeiste, del Governo, sia per affermare quanto già detto in altre occasioni, ossia che convocare un referendum nazionale per dirimere una questione di politica estera era stato

²² The European Communities, June 1975, in Callaghan a Wilson, lettera del 10 giugno 1975, *ivi*.

²³ Pearson a Nairne, lettera del 12 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

un grandissimo errore che il Paese avrebbe potuto pagare caro, e che solo la responsabilità degli elettori aveva scongiurato.

La strada, grazie alla schiacciante vittoria del Sì in tutte e quattro le nazioni che componevano il Regno, era segnata e si poteva guardare avanti con rinnovata fiducia. Nondimeno il Premier si sentì di ringraziare sinceramente i partner europei, i quali pur nel timore di un risultato sfavorevole e nell'incertezza generale causata da oltre un anno di negoziati avevano accolto la posizione britannica con estremo pragmatismo e con senso costruttivo, una posizione che aveva aiutato il governo a riannodare i fili con il popolo britannico e con la stessa Comunità²⁴. Insomma, una ventata di europeismo aveva pervaso la politica britannica, ma non sarebbe durata a lungo. A dire il vero, Wilson aveva cominciato a indicare il punto di vista del Governo nei riguardi della Comunità Economica Europea, ribadendo che vi era tutto l'interesse di collaborare con Bruxelles e con i partner. Quasi a giustificare la richiesta del referendum e delle rinegoziazioni, ricordò come la partecipazione britannica non avrebbe dovuto essere data per scontata e che il via libera alle azioni comunitarie sarebbe stato sempre subordinato alla bontà delle scelte fatte in modo condiviso e che dal punto di vista del suo governo e del partito Laburista vi sarebbe stata sempre un'apertura di credito a una discussione costruttiva. Il Governo di Sua Maestà, secondo Wilson, aveva dovuto tener conto di tutti gli aspetti e del fatto che la stessa opinione pubblica fosse in qualche modo divisa in due, tra quelli favorevoli al mercato unico e i contrari, tra i favorevoli all'europeizzazione dello scenario politico britannico e coloro i quali restavano maggiormente legati al Commonwealth. Bisognava trovare una via di mezzo e il Foreign and Commonwealth Office in questo era stato un esempio di diplomazia perché aveva intavolato con Bruxelles discussioni costruttive che avevano portato a risolvere molti problemi, in particolar modo proprio riguardo alle ex colonie. Che il Regno Unito avesse lavorato bene in Europa non mettendo a repentaglio i rapporti con il Commonwealth lo dimostrava il fatto che i paesi che ne facevano parte, senza alcuna richiesta da parte britannica, avevano inviato una lettera al Governo di Sua Maestà nella quale chiedevano esplicitamente che Londra non abbandonasse la Comunità Economica Europea. Un altro aspetto molto importante riguardava il repentino shock economico che aveva colpito tutto il mondo occidentale, in contemporanea con l'avvio delle rinegoziazioni, e che aveva fortemente cambiato gli scenari economici e, si può dire in qualche modo accelerato le stesse rinegoziazioni. Wilson chiari a più riprese che la crisi economica creava problemi a tutti e alla Gran Bretagna in particolare, ma affrontarla insieme ai paesi comunitari sarebbe stato più semplice che affrontarla da soli. Il Paese tramite la campagna di rinegoziazione e quella referendaria

²⁴ Hansard, HC Deb, 09 June 1975, vol. 893, cc. 29-45.

aveva compiuto un lavoro di profonda comprensione sul posto da occupare nello scenario internazionale e con i partner europei, ma soprattutto aveva salvaguardato i propri interessi e quelli del Commonwealth²⁵. Harold Wilson rese anche un grande merito al Segretario agli Esteri Callaghan per aver pazientemente condotto i negoziati con la Comunità e si prese il merito, insieme a tutto il Governo, di aver migliorato decisamente il sistema del mercato europeo, sul quale non aveva smesso di informare i cittadini nei numerosi dibattiti televisivi a cui aveva partecipato, in modo instancabile.

L'esito referendario, così massicciamente a favore della permanenza nella Cee, com'era prevedibile, portò a un tentativo di regolamento di conti nella politica britannica e alla richiesta di un piccolo rimpasto nella compagine governativa. L'Associazione degli industriali, per bocca del suo presidente Lord Limerick, fu la prima proprio a ridosso della comunicazione dei risultati della consultazione, a chiedere una virata pro-europea dell'Esecutivo in quanto, a suo dire il Governo si era messo in una posizione scomoda, o per lo meno aveva prestato politicamente il fianco a tutti quei ministri che avevano pervicacemente perseguito la linea contraria alla politica europea ed erano stati fortemente sconfessati dal popolo. Un cambio di passo deciso era pertanto necessario, anche per dare un segnale di discontinuità ai partner europei pur nel rinnovo di fiducia a quella parte del Governo che aveva lavorato per trovare una soluzione di compromesso, premiata poi dalle urne²⁶.

La questione della ripresa dei lavori da parte britannica all'interno della Comunità non era una questione di secondo piano dal momento che, nelle more dell'effettuazione del referendum, la Commissione europea aveva continuato a esaminare numerosi dossier di primaria importanza, che attendevano una risposta politica da parte dei Nove. La questione più importante sul tavolo riguardava, quindi, l'ammissione della Grecia, che ormai insieme a Spagna e Portogallo, bussava alle porte della Comunità, e che il 12 giugno 1975 aveva presentato formale domanda di adesione. Il governo greco aveva già dal 1962 lo status di paese associato, ma la posizione era stata congelata fino al 1974, dopo il colpo di Stato che nel 1967 aveva allontanato Re Costantino II e rovesciato il governo. Ora i tempi erano maturi per il ritorno alla democrazia e si poteva ragionare su un futuro ingresso. Dal punto di vista internazionale erano stati chiusi alcuni accordi commerciali con il Messico, col Canada e avviati i contatti con numerosi paesi arabi facenti parte del forum di dialogo Euro-Arabo per quanto riguardava la cooperazione culturale, industriale e tecnica. Anche dal punto di vista economico-politico vi erano stati alcuni movimenti di una

²⁵ Nota del 20 maggio 1975, Tna, Fco 30/2945.

²⁶ Discorso di Lord Limerick all'Assemblea delle Camere di Commercio Britanniche, 6 giugno 1975, in Meakin a Callaghan, lettera dell'11 giugno 1975, *ivi*.

certa importanza, quali l'annuncio del rientro del Franco francese nel serpente monetario, il paniere di conto europeo delle monete dei Nove, mentre il Regno Unito si accingeva a chiedere un'ulteriore deroga per quanto riguardava la liberalizzazione dei movimenti di capitale²⁷. Un aspetto che stava molto a cuore a Downing Street, anche a causa del recente periodo di instabilità, riguardava i paesi in via di sviluppo e, in particolare, la questione legata alle materie prime per l'industria, l'agricoltura e il commercio. Le preoccupazioni britanniche andavano di pari passo con le discussioni di livello internazionale che si stavano portando avanti in vari contesti tra i paesi maggiormente industrializzati e i paesi in via di sviluppo il cui benessere economico dipendeva in larga parte dalle politiche di esportazione e dai prezzi delle loro materie prime. Per quanto riguardava questo contesto la Comunità Europea, forte degli accordi con i paesi Acp, si era mossa sia in autonomia, e aveva avviato discussioni in merito, sia in occasione del Summit di Dublino a febbraio del 1975, sia in occasione della Settima Sessione Speciale delle Nazioni Unite²⁸. Nelle more dell'effettuazione del referendum il Regno Unito, anche per cercare di mettere ordine alla questione aveva lanciato un'iniziativa in occasione della Conferenza del Commonwealth svoltasi a Kingston in Jamaica a maggio del 1975 affidando a un gruppo di esperti la sintesi delle proposte dei vari paesi. In particolare, l'idea sarebbe stata quella di trovare un programma correlato e comprensivo di misure pratiche atte a ridurre il divario esistente tra i vari paesi per promuovere lo sviluppo e il trasferimento di ricchezza e risorse. Il gruppo di esperti, da selezionare in base alle spiccate competenze di ciascuno, avrebbe dovuto occuparsi di stilare il programma di un nuovo ordine economico internazionale da far approvare in seguito alle Nazioni Unite, grazie a fattive proposte di trasferimento di risorse dai paesi maggiormente industrializzati ai paesi in via di sviluppo; a specifiche misure che si sarebbero potute introdurre, quali l'accrescimento della produzione di cibo; la promozione dello sviluppo rurale; la promozione della cooperazione economica tra gli stessi paesi in via di sviluppo, ivi includendo la cooperazione regionale; e, infine, grazie a un maggior controllo dei sistemi di trasporto, del sistema creditizio, e di altre infrastrutture utili al commercio e allo sviluppo internazionali²⁹.

Nonostante l'incertezza dovuta alla consultazione referendaria e gli stretti legami che il Regno Unito manteneva con i paesi del Commonwealth, la Commissione Europea aveva proceduto a esaminare tutti quei dossier internazionali

²⁷ The European Communities, June 1975, in Callaghan a Wilson, lettera del 10 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Commonwealth Heads of Government. Meeting in Kingston, Jamaica 29 April – 6 May 1975, Final Communiqué, library.commonwealth.int/Library/Catalogues/Controls/Download.aspx?id=2296 (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

rimasti aperti, quali per esempio quello riguardante i rapporti tra la Cee e il Canada, i quali dopo i fruttuosi colloqui intercorsi con il primo ministro Pierre Trudeau si avviavano verso la conclusione di accordo generale di cooperazione commerciale. A dire il vero l'eventuale chiusura di una convenzione era stata sollecitata più dal Canada che dalla Comunità Europea perché vi era tutto l'interesse di Ottawa a diversificarsi dal mercato americano cooperando maggiormente con la Comunità. La Commissione europea aveva in animo di venire incontro alle richieste di Trudeau e il Regno Unito aveva accolto con favore la posizione di Bruxelles, nonostante a tutto ben guardare un rapporto più stretto tra il Canada e la Comunità avrebbe potuto, nel lungo periodo, mettere in ombra i rapporti privilegiati che vi erano con Londra, anche se questo non sembrava essere motivo di eccessiva preoccupazione per Downing Street, che pure aveva indicato alcune linee rosse. La conclusione di un accordo commerciale generale che non doveva essere limitato alla Cee, ma esteso anche alle altre due comunità non avrebbe difatti precluso i rapporti diretti e bilaterali tra il Canada e i singoli paesi membri, facendo attenzione a evitare conflitti di competenza, mentre Londra avrebbe favorito soltanto la conclusione di un accordo quadro di livello generale. La Commissione e il Governo canadese negoziarono diverse clausole di favore nei futuri scambi commerciali, clausole di cooperazione economica e reciproca consultazione nel momento in cui si fosse definitivamente chiuso l'accordo. In generale la Comunità avrebbe favorito i rapporti tra le industrie canadesi e quelle europee senza particolari interferenze decisorie, anche perché gli accordi economici non erano di competenza esclusiva della Comunità³⁰.

Benché durante la campagna referendaria si fosse parlato quasi esclusivamente di Comunità Economica Europea e di Mercato Unico, e le altre due comunità Ceca ed Euratom fossero rimaste ai margini delle discussioni, alcuni temi relativi alle rinegoziazioni riguardavano anche e soprattutto le funzioni della più antica tra le tre, quelle relative alla siderurgia sulle quali si entrò nel vivo nella fase finale dei negoziati. Nel Regno Unito l'industria siderurgica, se si fa eccezione per alcune industrie private, era per la quasi totalità nelle mani pubbliche e, per gli aspetti comunitari, il tema ricadeva sotto le clausole del Trattato di Parigi del 1951, al quale il Regno Unito aveva acceduto circa vent'anni dopo la sua sottoscrizione. I tempi erano tuttavia cambiati e se dopo la Seconda guerra mondiale i governi che avevano sottoscritto gli accordi erano favorevoli a un livello minimo di sovra-nazionalità nelle decisioni, con controlli capillari riguardanti la concorrenza e lo sviluppo dell'industria siderurgica, non si poteva dire altrettanto degli anni Settanta, soprattutto per quanto riguardava il *modus operandi* del governo britannico, che difatti aveva

³⁰ The European Communities, June 1975, in Callaghan a Wilson, lettera del 10 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

prontamente segnalato tutte le criticità rilevate. Tre aspetti in particolare avevano creato difficoltà durante i negoziati, e sui quali si era giunti a una soluzione concordata. Si trattava della politica dei prezzi della Ceca, supervisionata dalla Commissione e decisa al di fuori del codice dei prezzi, il ruolo della stessa Commissione nel controllo delle fusioni industriali nella siderurgia, e il controllo degli investimenti. Sulle fusioni e sui prezzi il primo ministro riferì in Parlamento che vi era una strada percorribile che avrebbe aiutato nella ricerca di una soluzione, anche se fece presente che tale strada passava per un'applicazione di buon senso degli accordi di Parigi dai quali la Commissione non si voleva troppo discostare, ma avrebbe guardato a essi in modo pragmatico, tenendo conto degli interessi degli Stati membri. Il problema maggiore, la cui soluzione sembrava più complicata, era posto dagli investimenti, in particolare quelli del settore privato dell'acciaio, anche e soprattutto a causa del fatto che il Governo britannico, in seguito all'accessione nella Ceca, non aveva più il potere di intervento negli investimenti privati. Downing Street mostrò di avere molte perplessità su questo aspetto perché da quando il Governo era stato spogliato del diritto di intervento al contempo i trattati non avevano previsto forme sanzionatorie in caso di violazioni, soprattutto quelle operate dalle piccole acciaierie e questo rendeva la politica governativa inefficace. Dal momento che l'esito del referendum era stato a favore della permanenza era intenzione del Governo trovare una soluzione condivisa sul problema sollevato, anche perché sicuramente qualche intoppo doveva essere sorto tra i Sei visto che il Trattato Ceca, il più antico dei tre, era in vigore ormai da più di vent'anni e vi doveva essere stato qualche caso occorso nel frattempo, da cui partire per trovare una soluzione al problema³¹.

Vi erano altri temi di primo piano che il Regno Unito si ritrovò ad affrontare nell'immediatezza dei momenti successivi al risultato referendario quali i problemi relativi all'agricoltura, al commercio esterno e alla politica internazionale delle Comunità, un tema quest'ultimo assai delicato perché come si vedrà in anni futuri non era affatto semplice mettere d'accordo su un'unica politica tanti stati diversi. Il tema agricolo, per via della Pac e dei problemi che aveva creato al Regno Unito, stava particolarmente a cuore a tutti quanti i paesi membri, anche perché si affacciavano all'orizzonte, come nuovi stati membri, tre candidati, particolarmente interessati al tema agricolo. Uno dei problemi riguardava l'importazione da parte di paesi terzi di carne e animali nella Comunità, per i cui traffici sarebbe stato utile creare un fondo d'emergenza in caso di malattie degli animali, e questo avrebbe probabilmente spinto la Germania a eliminare la riserva apposta sulla direttiva europea con la quale si ponevano speciali re-

³¹ The European Communities, June 1975, in Callaghan a Wilson, lettera del 10 giugno 1975, *ivi*; Weston a Butler, lettera del 9 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

gole di igiene e salute nell'importazione del pollame. Si trattava di un aspetto importante sul quale raggiungere un accordo entro breve termine perché in caso contrario la Commissione avrebbe esteso la validità del comitato veterinario permanente. Il Consiglio Europeo, previsto nel mese di luglio 1975, avrebbe dovuto affrontare anche le questioni relative al surplus del regime del mercato del vino in modo da trovare un sistema di compensazione che portasse all'eliminazione strutturale delle eccedenze, regolamentando parimenti il mercato dell'importazione dello zucchero dai paesi Acp³². Quello del vino era un problema particolarmente sentito dai paesi produttori e scatenerà nel corso degli anni alcune proteste contro il sistema creato all'interno della politica agricola.

L'aspetto del commercio estero era di soverchia importanza perché toccava l'abilità delle Comunità nell'agire come un tutt'uno nelle relazioni con l'esterno, che com'è noto non erano codificate da alcun trattato e men che meno si aveva una politica unica e unitaria. La Comunità non aveva ancora la forza di parlare con una voce sola e tanti erano i problemi da risolvere prima che si potesse pensare di addivenire a un *modus operandi* unico, perché erano troppi gli interessi diretti degli Stati membri, spesso non particolarmente coincidenti, anzi talvolta decisamente divergenti.

Sul piano internazionale una delle questioni sul tavolo, sulla quale sostanzialmente vi era l'unanimità di intenti, era l'allargamento al Portogallo, un paese da sempre associato alla politica britannica, alleato del Regno Unito da tempo immemore, e per il quale sia il Regno Unito, sia i suoi alleati avevano fatto in più di un'occasione delle eccezioni pur di averlo partecipe nel consesso occidentale. Era accaduto per l'Alleanza Atlantica, nel 1949 quando Lisbona era ancora una dittatura, a maggior ragione ora la strada poteva considerarsi in discesa, una volta terminata l'esperienza di regime. Londra, come lo era stata altre volte, era a favore, ma al Foreign and Commonwealth Office non si nascondevano dietro un dito ed era chiaro che la ferita era ancora fresca e ci sarebbe voluto del tempo prima che tutti i paesi della Comunità potessero accogliere a braccia aperte il Portogallo. Non sarebbe stato possibile pianificare le decisioni a breve, ma a Londra erano abbastanza sicuri che nel giro dei mesi successivi qualche passaggio ulteriore sarebbe stato possibile. Un tema particolarmente caldo sembrava essere quello dei negoziati relativi ai paesi terzi che si affacciavano nel mare Mediterraneo, in particolar modo con la Spagna, che godeva delle agevolazioni particolari in vista dell'adesione. I tempi non erano ancora maturi, anche se col senno di poi lo sarebbero stati di là a poco, ma nel frattempo sarebbe stato opportuno rivedere le tariffe commerciali che la Comunità applicava al paese iberico. Nel Mediterraneo vi erano molti altri

³² The European Communities, June 1975, in Callaghan a Wilson, lettera del 10 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

paesi che avevano intavolato discussioni commerciali con la Comunità, tra cui gli stati nelle regioni del Maghreb e del Mashreq, ma anche Israele, la Turchia e Cipro³³. I rapporti con gli ultimi due risultavano, però, assai complicati a causa dell'occupazione turca di metà dell'isola di Cipro e dei conflitti che si riverberavano sulla Grecia. Al di là della prossimità geografica, come anche si era visto con il Canada la Commissione europea aveva in mente ulteriori aperture commerciali sia con i paesi del Vicino Oriente, tra cui quelli inseriti nel dialogo Euro-Arabo, ma soprattutto con i paesi extraeuropei come Messico e Giappone, sui quali lo stesso Regno Unito aveva molto interesse. I negoziati sarebbero andati avanti, così come quelli con gli Stati Uniti, ma bisognava tenere conto del fatto che proprio su questi negoziati pendeva la diversa posizione richiesta dal Canada e sulla quale la Comunità Europea, col pieno favore britannico, era intenzionata a fare delle aperture.

Un altro tema di grande interesse per tutti i paesi membri della Comunità, Regno Unito incluso, riguardava la discussione generale sulla situazione economica, che a metà degli anni Settanta non dava segni di immediata ripresa dopo il forte periodo di crisi. L'incertezza nei rapporti tra la Cee e uno dei suoi stati membri non aveva aiutato, ma seppur a rilento il coordinamento economico era andato avanti. Subito dopo il referendum era in programma un nuovo incontro del Consiglio europeo dedicato alle questioni economiche e si stava facendo strada l'idea di far circolare un questionario tra gli stati membri per comprendere come stimolare al meglio un dibattito generale sulla situazione economica. La preparazione della riunione dei capi di Stato e di Governo fu affidata ai governatori delle banche centrali dei paesi membri in modo che fossero enucleati i metodi tecnici per riportare il franco francese all'interno del Serpente monetario, e che si potesse discutere in modo completo sui prestiti congiunti comunitari, sul promemoria olandese sulle procedure di preparazione del Consiglio finanziario europeo, e sulla progettata unione economica e monetaria³⁴. Uno degli aspetti legati all'uscita dalla crisi economica riguardava anche la cooperazione economica con i paesi in via di sviluppo, con alcuni dei quali la Comunità stava chiudendo la Convenzione di Lomé, che sostituiva il precedente accordo fatto a Yaoundé. Vi erano dei problemi commerciali che la Commissione Europea avrebbe potuto risolvere, così come problemi per l'accesso al Fondo Europeo per lo Sviluppo. Una volta raggiunta un'intesa di massima tra i paesi della Comunità era poi in programma un negoziato con i paesi Acp parte della Convenzione di Lomé con i quali si sarebbero discussi i termini di accesso dei loro prodotti nel mercato comunitario. Una buona riuscita degli accordi con i paesi della Convenzione era fondamentale per meglio affrontare il Consiglio

³³ Weston a Butler, lettera del 9 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

³⁴ Hattersley a Mellish, lettera del 28 maggio 1975, Tna, Fco 30/3067.

Mondiale sull'Alimentazione (World Food Council) promosso dall'Assemblea delle Nazioni Unite, perché avrebbe mostrato la Comunità Europea con una voce unica su un tema delicato come la cooperazione economica.

Sul tema della politica industriale comune la Cee era molto indietro e non vi erano segnali che la ritrovata concordia con il Regno Unito avrebbe apportato nuove idee nelle discussioni riguardanti un tema così importante. La presidenza di turno dell'Irlanda si avviava a conclusione senza che vi fosse un grande balzo in avanti nelle discussioni di merito, e la stessa presidenza italiana che sarebbe cominciata dopo quella irlandese, a detta dei britannici, non sembrava in grado di produrre proposte particolarmente innovative e brillanti. La politica industriale italiana era caratterizzata da un forte intervento dello Stato, e Roma non sembrava prona a discostarsi da questo *modus operandi*, né sembrava lo fosse il Commissario italiano Altiero Spinelli, per quanto fosse uno tra i più brillanti europeisti³⁵. L'idea che si stava facendo spazio era quella di attuare una politica industriale comune sulle nuove tecnologie, ma non sembrava vi fossero grandi speranze in un'azione comune europea, visto che molti degli Stati membri avevano deciso di intervenire separatamente sulla politica industriale interna riguardante la tecnologia aeronautica, i computer e i veicoli a motore. La Commissione europea aveva cercato una soluzione sulle questioni concernenti l'aeronautica, ma vi era stata una debole risposta da parte dei vari partner, e come facevano notare i diplomatici britannici, sarebbe stato alquanto difficile ricevere un riscontro positivo nel giro di breve tempo.

Un problema che invece andava risolto senza indugio riguardava le barriere tecniche nel mercato commerciale perché serviva a dare compimento a quanto previsto anni prima con i trattati istitutivi del Mercato Comune. La Commissione, pertanto, in sinergia con il Consiglio avrebbe proposto una serie di direttive atte allo scopo di rimuovere le barriere al commercio di una serie sempre più ampia di prodotti industriali. Alcune di queste si erano arenate, e per quelle sulla protezione del consumatore e dell'ambiente tutti erano concordi sull'urgenza di sbloccarle in modo da addivenire a una loro rapida emanazione. Uno dei paesi che più di tutti si opponeva alla loro adozione era la Germania e sarebbe servito un forte intervento diplomatico per convincere Bonn ad ammorbidire una posizione troppo rigida. Il Consiglio avrebbe cominciato nuove discussioni su tutta una serie di provvedimenti a favore del risparmio energetico così da superare le rigidità di taluni Stati membri e concludere un accordo favorevole all'emanazione di direttive condivise. Lo stesso procedimento si sarebbe attuato per le politiche energetiche e la ricerca di nuove fonti. Un qualcosa che stava particolarmente a cuore a tutti i paesi membri, dal momento che proprio la crisi

³⁵ A. Villani, *op. cit.*, pp. 177-196; P. Graglia, *Altiero Spinelli*, in «Il Mulino», 2010 (a. 59), n. 6, pp. 994-1000.

energetica ne aveva poi innescato una di portata più generale. Inizialmente la Germania Ovest aveva apposto una riserva alla discussione sul tema, che era poi caduta dando il via libera ad approfondimenti maggiori sulla questione. Il Consiglio europeo avrebbe trattato due temi fondamentali: quello del mercato degli idrocarburi e quello ancora più importante delle decisioni da prendere in caso di difficoltà nelle forniture petrolifere, com'era recentemente accaduto in occasione della Guerra del Kippur, che aveva avuto come contraccolpo un taglio deciso delle forniture di combustibile nei riguardi dei paesi europei³⁶. Visto quello che era accaduto e dati i contraccolpi sul mercato europeo la Commissione, con il sostegno di tutti i paesi membri, aveva preparato alcuni dossier esplorativi per preparare una politica comunitaria di prospezione petrolifera così come progetti riguardanti la costruzione di impianti nucleari in grado di assicurare la crescita delle forniture interne di energia³⁷. Si trattava di piani che riportavano al centro della scena una delle comunità, nata com'è noto su ispirazione francese, in particolare di Jean Monnet, appunto per aiutare i paesi europei nella ricerca dell'autosufficienza energetica. Un progetto ambizioso, di difficile perseguimento, ma che andava per lo meno avviato, nonostante vi fossero molte perplessità in merito da parte di numerosi paesi membri come dimostravano le difficoltà che alcuni di loro fecero in seno al Coreper per avviare persino le discussioni preliminari.

La Comunità Europea era chiamata anche a trovare un punto comune per alcuni temi di tipo sociale quali l'orario di lavoro, le politiche di pari opportunità e la politica sui migranti. Si trattava di temi sui quali la Cee avrebbe dibattuto per anni senza trovare un punto di incontro, per molti paesi, tuttavia, era giunto il momento di cominciare a parlarne e l'occasione propizia, ancorché non risolutiva sarebbe stato l'avvio della presidenza di turno italiana, in programma dopo il referendum britannico, in particolare per quanto concerneva una decisione sui migranti per i quali bisognava approvare una direttiva e una carta per le migrazioni. I temi di carattere sociale risultavano particolarmente delicati a causa delle forti perplessità che il Regno Unito aveva, ovviamente non per quanto concerneva i diritti in sé, quanto per la loro estensione a tutti i cittadini degli altri paesi membri, a causa del costo eccessivo per il Tesoro britannico. L'impossibilità di sostenere tali spese investiva anche il Fondo di Sviluppo Regionale, che avrebbe dovuto essere finanziato con soldi pubblici e che, pertanto, necessitava di ulteriori discussioni con i rappresentanti dell'industria nazionale, soprattutto per appianare i dubbi che sarebbero sorti riguardo agli eventuali

³⁶ E. Bini, G. Garavini, F. Romero (a cura di), *Oil shock. The 1973 Crisis and its Economic Legacy*, I.B. Tauris, London-New York, 2016; A. Beltran, E. Bussière, G. Garavini (a cura di), *L'Europe et la question énergétique. Les années 1960/1980*, Peter Lang, Bruxelles, 2016.

³⁷ Butler a Falkender, lettera del 2 giugno 1975, Tna, Fco 30/3067.

aiuti di Stato. Meno problemi vi sarebbero stati, invece, sul tema delle pari opportunità o sul tema degli orari di lavoro perché il Regno Unito aveva già avviato una campagna di sensibilizzazione e il Governo aveva già presentato alcuni disegni di legge al Parlamento. L'unico dubbio, come è facilmente intuibile, riguardava i costi elevati per le casse dello Stato, ma l'indirizzo politico su questo tema era quello di un sostanziale via libera nel caso in cui i partner avessero insistito³⁸. L'esborso per l'erario non era un aspetto secondario e se ne discusse ampiamente all'interno del Governo, il quale si trovava nella posizione scomoda di dover riprendere parte attiva nella progettazione futura europea, stando quanto affermato dal primo ministro nel suo comunicato alla Camera dei Comuni, ma con un occhio a tutte quelle politiche particolarmente onerose, che avrebbero creato problemi al bilancio statale. In pratica su alcuni temi, i più costosi per le finanze pubbliche, si sarebbe ricercato un compromesso dilatorio, mentre su altri si sarebbe andati avanti, appunto per evitare una sconfessione di quanto dichiarato nell'immediatezza della vittoria del Sì al referendum. In merito al Fondo di Sviluppo Regionale il Governo avrebbe dovuto sfruttare a proprio vantaggio la rinnovata appartenenza alle Comunità in modo da portare quanti più possibili vantaggi alle imprese e industrie britanniche necessitanti finanziamenti comunitari³⁹.

Dal punto di vista formale il Regno Unito, nel post referendum, sarebbe stato chiamato dai partner a colmare tutte quelle lacune nelle posizioni istituzionali lasciate vuote nelle more di una decisione definitiva sulla futura partecipazione del paese alle Comunità. Ora che una decisione il popolo l'aveva presa, Londra avrebbe dovuto ottemperare, in particolar modo e urgentemente, per i seggi del Parlamento Europeo che, ancora fino al 1979 erano eletti per cooptazione dai parlamenti nazionali, quindi a differenza di quanto sarebbe accaduto più avanti, in occasione del referendum del 2016, le elezioni erano state bloccate. Gli unici posti ricoperti, per motivi di opportunità politica, e per non creare un vuoto di collegamento, erano stati quelli spettanti nella Commissione Europea dove erano stati nominati il conservatore Christopher Soames e il laburista George Thomson. Sempre dal punto di vista istituzionale la Cee avrebbe dovuto discutere il report preparato dall'Assemblea parlamentare per la creazione di una più stabile unione da chiamare Unione Europea⁴⁰.

Si trattava, come si vede, di temi particolarmente impegnativi sui quali non soltanto non vi era l'accordo tra i differenti paesi membri, ma sui quali il Regno Unito avrebbe avuto molte riserve e sarebbe stato difficile affrontare tali

³⁸ The European Communities, June 1975, in Callaghan a Wilson, lettera del 10 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

³⁹ Pearson a Nairne, lettera del 12 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

⁴⁰ The European Communities, June 1975, in Callaghan a Wilson, lettera del 10 giugno 1975, Tna, Prem 16/844.

argomenti, anche dopo un referendum popolare che aveva consegnato al Governo un mandato pro-Europa di amplissima portata. I temi sul tappeto, a causa dello stop forzato causato dal periodo di rinegoziazione, erano molti e andavano ormai discussi. La cosa migliore, secondo i diplomatici britannici, sarebbe stata quella di avere un atteggiamento costruttivo per evitare che il Governo fosse costretto ad assumerne uno difensivo, con eventuali malumori e fraintendimenti, come se la posizione di collaborazione non fosse sincera, nonostante le dichiarazioni ufficiali. Una posizione costruttiva avrebbe oltretutto aiutato, di questo al Foreign and Commonwealth Office ne erano certi, ad assumere decisioni maggiormente favorevoli al Regno Unito. La diplomazia britannica era quindi concentrata affinché il Consiglio Europeo in programma per il mese di luglio 1975, sotto la presidenza dell'Italia, non presentasse intoppi. I temi in discussione erano molteplici e v'era la necessità per Downing Street di superare la riunione con il minimo degli impegni possibili a breve termine, evitando auspicabilmente un danno di immagine. Tutto faceva presupporre che l'incontro dei capi di Stato e di Governo non sarebbe stata troppo difficile per Londra, anche perché, come facevano notare i diplomatici del Foreign and Commonwealth Office, in linea di massima i partner europei avevano sempre accolto di buon grado il parere del Regno Unito e le discussioni, ove non c'era accordo, erano state fino a quel momento alquanto improntate sulla costruttività piuttosto che sulla contrapposizione. Nulla faceva pertanto presagire un diverso atteggiamento, dopo un voto così plebiscitario in favore della Cee⁴¹. Vi era un po' di timore tra i funzionari del ministero per alcune voci che giravano tra le cancellerie sul fatto che la presidenza italiana volesse fare alcune proposte per spingere i paesi membri della Cee ad approvare un regolamento comune sul sistema elettorale che avrebbe dovuto governare le future elezioni del Parlamento Europeo. Si trattava di voci senza grande fondamento, ma che stavano girando insistentemente e che avrebbero messo in serio imbarazzo il governo britannico se confermate, quindi alcuni passi in merito furono fatti presso il Governo italiano⁴². A ogni buon conto la posizione di partenza dei diplomatici britannici sarebbe stata la dichiarazione del primo ministro alla Camera dei Comuni, ponendo particolare attenzione al livello di concessioni che si sarebbero potute fare nel breve e nel lungo periodo evitando qualunque tipo di frizione con i partner⁴³.

La lunghissima campagna referendaria, ivi includendo tutto il periodo di preparazione politica, le due elezioni generali e la rinegoziazione con le Comunità aveva dato la percezione di aver messo in pausa i normali rapporti

⁴¹ Pearson a Nairne, lettera del 12 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

⁴² Millard a Callaghan, lettera del 13 giugno 1975, *ivi*.

⁴³ Callaghan a Millard, telegramma dell'11 giugno 1975, *ivi*.

dialettici tra il Governo britannico e la Commissione per quanto concerneva molte decisioni. Questo era un punto controverso perché, se è vero che vi era stato un rallentamento in molte delle decisioni a causa della campagna di rinegoziazione e del referendum, era anche vero che molte delle questioni si erano arenate per l'indecisione di questo o quel governo. Callaghan, pertanto, si affrettò a far passare il messaggio che il Regno Unito non avesse volontariamente rimandato tutte le decisioni in attesa del referendum, questo era una mitizzazione dei fatti, mentre era stato disponibile a trattare tranne che sull'unico argomento sul quale aveva posto una formale riserva, insieme con i danesi, ossia sulle elezioni dirette del Parlamento europeo e, nonostante la riserva, era stata comunque proposta un'azione immediata per non bloccare una comune decisione. Non solo, era anche vero che durante il periodo dei negoziati lo stesso Callaghan si era speso personalmente per evitare che molte decisioni fossero procrastinate *sine die*, e a riprova di ciò il ministro fece presente che numerose scelte di grande portata politica erano state fatte proprio quando si discuteva sul ruolo britannico nella Cee. Basti pensare alla novella convenzione di Lomé, ai negoziati commerciali condotti sia con il Canada sia con gli Stati Uniti, con Messico, India e Iran, agli accordi relativi al Mediterraneo, e all'avvio del dialogo Euro-Arabo, così come all'avvio dei negoziati con Portogallo, Grecia e Spagna. Passi da gigante erano stati fatti sul fronte interno con le decisioni relative alla creazione del Consiglio Europeo e alla politica di cooperazione, al Fondo di Sviluppo Regionale e ai poteri di bilancio. Insomma, secondo Callaghan vi era più un'idea psicologica, e non reale, che "il problema britannico" avesse posto un freno⁴⁴. Comunque sia, una volta svolto il referendum le decisioni da prendere erano divenute urgenti e non procrastinabili. Londra si trovava nella scomoda posizione, per talune materie, alcune di primaria importanza, altre secondarie, di dover rimandare ancora le scelte, e il fatto che stesse cominciando il periodo estivo poteva essere un'arma a doppio taglio. Molte delle risoluzioni su cui esprimersi erano collegate e riguardavano le attività commerciali, quelle industriali, il bilancio comunitario e la importantissima liberalizzazione dei capitali. I ministri britannici avrebbero dovuto confrontarsi con gli omologhi degli altri paesi e in taluni casi prendere posizione⁴⁵. Il Governo belga fu molto sollevato nel conoscere il pensiero del Segretario agli Esteri britannico perché intravvide la possibilità di una rapida soluzione della questione maggiormente controversa, ossia l'elezione diretta del Parlamento, che come si è detto fu l'unico tema sul quale Londra aveva posto un esplicito freno. Il fatto che dopo il referendum vi fosse la volontà di fare dei passi in avanti

⁴⁴ Callaghan a Millard, telegramma dell'11 giugno 1975, *ivi*.

⁴⁵ Pearson a Nairne, lettera del 12 giugno 1975, *ivi*.

agevolava il lavoro di Leo Tindemans e gli sforzi della diplomazia del Regno del Belgio che lo sosteneva⁴⁶. La possibile elezione diretta del Parlamento Europeo stava a cuore praticamente a tutti i paesi membri e l'ammorbidente della posizione britannica, che avrebbe quasi certamente sbloccato anche la posizione danese, la quale, tuttavia, restava per il momento indeterminata in merito⁴⁷, fu recepita con favore anche dal ministro degli Esteri tedesco Genscher⁴⁸.

Come promesso, sia dal primo ministro, sia dal Segretario agli Esteri, la macchina diplomatica britannica si rimise in moto e la normale dialettica tra le cancellerie comunitarie riprese il suo corso, viste le numerose decisioni da prendere in tempi assai brevi. Ci furono, quindi, molte interlocuzioni con i componenti della Commissione Europea e molti di loro erano ansiosi di recuperare il Regno Unito come membro attivo della Comunità, dopo lo scampato pericolo del referendum. Il Commissario per gli affari economici e finanziari Wilhelm Haferkamp fu uno dei più attivi nel fare delle proposte che venissero incontro alle richieste britanniche, ben note grazie alle interlocuzioni occorse nell'anno precedente al referendum. I consigli furono accolti con molta prudenza dal Foreign and Commonwealth Office perché, visto il metodo di votazione utilizzato dalla Cee, serviva l'unanimità di tutti gli Stati membri e fino a quando non vi fosse stato un confronto ad alto livello, tali affermazioni dovevano essere ritenute come pensieri espressi a titolo personale dal Commissario. Le proposte di Haferkamp investivano molteplici tematiche sulle quali vi era un punto di vista consolidato dei diplomatici britannici e occorsero a margine di alcune riunioni dell'Ocse svoltesi a Parigi il 29 maggio, a ridosso della data del referendum e alle quali aveva partecipato il Paymaster General Edmund Dell, il quale riferì prontamente al suo Governo. Il Foreign and Commonwealth Office discusse internamente su quali risposte dare alle sollecitazioni del commissario e si interfacciò naturalmente con l'Ufficio del primo ministro, ma non scaturirono particolari innovazioni rispetto a quanto discusso in sede di rinegoziazioni nei mesi precedenti per cui il punto di vista di Londra, nel breve periodo, non avrebbe subito variazioni. A dire il vero i funzionari ministeriali britannici rimasero alquanto sorpresi per quello che sembrava, da parte del Commissario, un invito a presentare una lista dei desiderata. Anzi, non comprendendo le motivazioni sottese a questo approccio, fu suggerito a Dell di non intraprendere nessuna discussione troppo ampia, trattare pochi punti tra quelli sollevati da Haferkamp e di non lasciare assolutamente traccia scritta di quanto si sarebbero detti. Un atteggiamento prudenziale, che la dice

⁴⁶ Muirhead a Callaghan, telegramma del 12 giugno 1975, *ivi*.

⁴⁷ Stark a Callaghan, telegramma del 12 giugno 1975, *ivi*.

⁴⁸ Henderson a Callaghan, telegramma del 12 giugno 1975, *ivi*.

lunga sull'incertezza che queste proposte scatenarono a Whitehall⁴⁹. Dell prese comunque nota delle posizioni ufficiali del suo Governo. Sul meccanismo di correzione del bilancio europeo furono date indicazioni di massima con due *caveat* che per il Governo del Regno Unito erano molto importanti, ossia che non si modificasse il tetto al bilancio rispetto a quanto concordato, e che quel tetto fosse al netto delle detrazioni fiscali comunitarie e che non si modificasse l'unità di conto con la quale si creava il bilancio stesso, perché cambiare l'unità di conto avrebbe comportato una perdita di almeno 30 milioni di sterline per l'erario britannico. Più delicata era la situazione nel campo della Politica Agricola Comune, dove non vi erano delle proposte immediate da fare, ma a tempo debito si sarebbe dovuta operare una riforma di lungo periodo. Per il momento sarebbe stato possibile sbloccare il Feoga a discrezione della Commissione. Per quanto riguardava il Fondo Sociale e il Fondo Regionale invece vi sarebbe stato un *modus operandi* opposto. Nel primo caso, essendo un fondo nel quale si doveva stabilire la quota spettante al Regno Unito la diplomazia britannica avrebbe richiesto che, grazie a tale discrezionalità, fosse riconosciuta una somma almeno simile a quella dell'anno precedente, mentre nel caso del Fondo Regionale, ove l'importo che Londra avrebbe ricevuto era prefissato non vi era una motivazione tale da spingere la Commissione a far uso di troppa discrezionalità⁵⁰.

Al di là delle questioni formali l'esito referendario era stato così netto che il Governo poteva ben dire di aver ricevuto un mandato dagli elettori a proseguire nel percorso di partecipazione al progetto europeo. La partecipazione popolare al referendum era stata d'altronde amplissima con due elettori su tre favorevoli alla permanenza del Regno Unito nella Cee⁵¹. Tutte e quattro le nazioni avevano votato compatte per la permanenza e questo era un segnale assai importante perché voleva dire che pur con due anni e mezzo di "matrimonio" alle spalle e nonostante i numerosi diverbi occorsi tra i due partner, i britannici erano ancora in luna di miele con l'Europa. Il Governo, grazie alla decisione di convocare un referendum, era riuscito a eliminare un grande punto interrogativo nei rapporti tra Regno Unito ed Europa, dato dal fatto che molti cittadini, sicuramente su sollecitazione della politica, giudicassero i termini di accesso alla Cee come inaccettabili e bisognosi di modifica, come richiesto dal Partito Laburista nel manifesto elettorale. Sembrava proprio che l'operato del Governo fosse andato dalla parte corretta se così si leggono i risultati delle urne. Un altro aspetto che stava molto a cuore a Downing Street, e che l'esito referendario aveva in qualche modo rassicurato, riguardava

⁴⁹ Butler a Palliser, draft letter senza data, *ivi*.

⁵⁰ Fretwell a Bailey, lettera del 12 giugno 1975, *ivi*.

⁵¹ Drew a Jenkins, lettera del 10 giugno 1975, *ivi*.

i rapporti del Regno Unito con i paesi in via di sviluppo e i rapporti con gli Stati Uniti. Per entrambi la permanenza di Londra nella Cee aiutava tantissimo perché nel primo caso la Comunità aveva rinegoziato il vecchio accordo di Yaoundé creando il più ampio accordo di Lomé, mentre dal punto di vista dei rapporti con Washington, nonostante vi fossero rapporti eccellenti con il Regno Unito, la Comunità Economica Europea, anche a causa della guerra del Vietnam e della crisi energetica, aveva visto raffreddarsi i rapporti con l'altra sponda dell'Atlantico. Questo alla Gran Bretagna creava grandi problemi e il miglioramento dei rapporti tra Cee e Casa Bianca era una priorità per Downing Street⁵². Un miglioramento che era sentito anche da Washington visto che il Segretario di Stato Henry Kissinger aveva rilevato questa necessità lanciando "l'anno dell'Europa" proprio al fine di riannodare i fili, riprogrammare i rapporti futuri e ricostruire quelli euro-atlantici⁵³. I cittadini britannici sembravano sulla stessa linea e tale legame con l'Europa lo assicurarono con una chiara maggioranza elettorale, questo nonostante i detrattori interni ripetessero che il prestigio britannico sarebbe uscito menomato dalla permanenza nella Comunità. Niente di più lontano dal vero per gli elettori, che indicarono in modo incontrovertibile la via che il Governo avrebbe dovuto seguire. Una via che Downing Street promise di seguire, con l'intento di accrescere il ruolo britannico con l'ausilio della Comunità Economica Europea. Il referendum aveva messo un punto fermo alla vicenda e si può dire che avesse se non vendicato, come inizialmente scrisse un funzionario sulla relazione fatta al ministro, per lo meno manifestato il buonsenso dei cittadini britannici dando, per l'appunto, ampio mandato all'Esecutivo. Da quel momento in poi il Regno Unito avrebbe preso parte alle decisioni sul futuro della Comunità, un futuro che non era scritto nella pietra, ma che si evolveva, come si sarebbero evolute le stesse istituzioni europee in una discussione franca e aperta tra nove paesi membri, i quali avrebbero puntato tutti quanti verso un comune destino⁵⁴.

Al Foreign and Commonwealth Office e a Downing Street erano consci che le questioni riguardanti la Comunità e l'economia l'avrebbero fatta da padrone tra tutte le materie che i governi da quel momento in poi si sarebbero ritrovati a trattare. Vi era però il rischio, e i diplomatici di lungo corso lo intravedevano all'orizzonte, che i partner non tanto pretendessero, quanto per lo più si aspettassero, un'accelerazione nella trattazione di alcuni temi e questo non era la decisione di breve termine del governo britannico. Gli obiettivi immediati non

⁵² Fretwell a Butler, lettera dell'11 giugno 1975, *ivi*.

⁵³ H. Kissinger, *Years of Renewal*, Simon and Schuster, New York-Londra, 2000, pp. 599-610; G. Bentivoglio, *op. cit.*, pp. 105-120; M.E. Guasconi, *Aldo Moro e l'Anno dell'Europa di Kissinger*, in R. Moro, D. Mezzana (a cura di), *Una vita, un paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2014.

⁵⁴ Fretwell a Butler, lettera dell'11 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

sarebbero cambiati rispetto alle priorità che c'erano prima del referendum tra i quali una contrazione della spesa pubblica, in questo assecondando a livello comunitario la Germania, la quale aveva proposto una riduzione del bilancio o, per lo meno, un suo contenimento, e i problemi relativi agli scambi commerciali, in particolare su alcuni prodotti. Nonostante l'esito della consultazione la diplomazia britannica si sentiva sotto esame e, certamente, gli europei avrebbero scrupolosamente studiato tutte le mosse d'oltremania per comprendere fino a che punto la Gran Bretagna poteva dirsi pienamente recuperata alla causa comune. Questo per il Foreign and Commonwealth Office era ben chiaro e bisognava stare attenti a dosare e soppesare le parole in tutti i consessi, nell'immediato futuro, ma soprattutto nelle dichiarazioni pubbliche. Insomma, il referendum poteva anche diventare un'opportunità per il Regno Unito e si poteva ottenere qualcosa in più dai partner in quanto a flessibilità, per esempio nel campo dell'energia. I ministri britannici avrebbero ribadito quello che era il punto centrale per Londra, ossia l'elezione diretta del Parlamento Europeo, mentre tutte le altre questioni, financo quelle che erano state oggetto della rinegoziazione, alla fine potevano e dovevano essere viste come costruttive più che un ostacolo.

I due temi sul piatto politico europeo, la politica economica e monetaria e la cooperazione politica, delle quali si discuteva da anni, erano due esempi di politica di bandiera portata avanti da tutti, ma senza che si riuscissero a fare reali passi in avanti. E in effetti acqua sotto i ponti ne era passata molta da quando l'idea di moneta unica si era affacciata sul fronte europeo o da quando il presidente de Gaulle aveva richiesto la creazione di una cooperazione politica prima di parlare di elezioni a suffragio universale dell'Assemblea parlamentare. Un programma portato avanti pochi anni prima anche dal presidente Georges Pompidou, ma mai realizzato. Non vi era da stupirsi quindi che il Foreign and Commonwealth Office non temesse imboscate su questo fronte. L'unica vera novità era il mandato conferito a Leo Tindemans per fare dei passi in avanti. Una strada che Downing Street non voleva percorrere con troppa fretta, ma per la quale non voleva neppure dare l'impressione di essere il sabotatore. Apparire costruttivi, secondo il Foreign and Commonwealth Office, avrebbe aiutato a non subire quelle politiche che la Cee voleva attuare e che il Governo non desiderava e ricevere, invece, sostegno per tutte quelle che si volevano perseguire⁵⁵. Il nodo dell'Assemblea parlamentare europea era cruciale e a Londra si rendevano conto che l'apposizione della riserva sulle elezioni dirette, risalente al dicembre 1974, non sarebbe stata più sostenibile a lungo. Sicuramente una delle prime domande di Tindemans avrebbe potuto riguardare proprio la volontà del Regno Unito di eliminare quel vincolo. Non era detto che una tale richiesta

⁵⁵ Butler a Wright, lettera del 6 giugno 1975, *ivi*.

sarebbe stata formulata, ma era altamente probabile, dato che per molti paesi membri l'elezione del Parlamento a suffragio universale e diretto era un'idea politica attraente nonostante la sottovalutazione di molti aspetti collaterali. A Whitehall, in effetti, l'idea di un'elezione diretta del Parlamento europeo da celebrare in tutta Europa lo stesso giorno era alquanto insensata. Al Foreign and Commonwealth Office giudicavano che parlare di elezione diretta in questo momento fosse prematuro, anche se si fossero utilizzati sistemi elettorali diversi, per rispettare le diverse leggi nazionali, vi sarebbero state complicazioni senza fine. Una su tutte sarebbe stata l'assenza di un partito trasversale europeo, che difficilmente sarebbe comparso sulla scena politica in tempo per le elezioni a suffragio universale e questo avrebbe comportato la localizzazione delle elezioni con il risultato che a presentarsi sarebbero stati i partiti nazionali con una probabile parcellizzazione⁵⁶. Un argomento in parte pretestuoso, perché è vero che non esistevano partiti trasversali, ma i diplomatici britannici rilevavano il fatto che le discussioni sull'elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento non erano una novità e già da diversi anni molte associazioni politiche avevano cominciato a organizzarsi in modo transnazionale per capillarizzare la presenza nei vari territori e creare una sorta di coordinamento politico proprio in vista di una possibile, ancorché ancora improbabile tornata elettorale europea⁵⁷. Oltre a ciò, non bisogna neppure dimenticare che a livello paneuropeo esistevano diverse associazioni di antica creazione, come la stessa Paneuropa, fondata anni addietro dal conte Richard von Coudenhove-Kalergi, le quali avevano ampiamente dimostrato la possibilità di creare gruppi politici o culturali in grado di travalicare i confini nazionali.

V'era anche un secondo aspetto da tenere in considerazione, che i diplomatici britannici sottolinearono, e che poteva risultare una forte critica al sistema europeo. Per il Foreign and Commonwealth Office la buona riuscita di una tornata elettorale dipendeva molto dall'influenza che gli eligendi avrebbero poi avuto nella vita degli elettori. Nel caso delle elezioni europee, sembrava assai difficile che si potesse creare questo legame successivo alle elezioni e che gli elettori sentissero come probabile una qualche influenza immediata nelle loro vite. Insomma, una dichiarazione di scarso impatto circa le possibilità fattive della Cee riguardo alla vita dei cittadini comuni. Una frase che nella sua semplicità mostrava due atteggiamenti contrastanti, quello di scarsa considerazione verso la Comunità Europea e di sfiducia riguardo al futuro sviluppo di politiche comuni. Quello di cui, però, i diplomatici britannici non

⁵⁶ Butler a Wright, lettera del 6 giugno 1975, *ivi*.

⁵⁷ P. Caraffini, *Lo sviluppo dei partiti politici a livello europeo: un excursus storico*, in M. Belluati, P. Caraffini (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carocci, Roma, 2015, p. 60.

si rendevano conto riguardava la stessa contraddizione in termini di una frase del genere, perché se anche fosse stato vero lo scarso impatto della Comunità, era alquanto singolare che il Regno Unito avesse fatto tante pressioni per far svolgere un referendum sulla permanenza presso la Cee, dal momento che le premesse per le quali si era giunti al referendum erano create proprio su presupposti diametralmente opposti, ossia la presunta necessità di svincolarsi da un abbraccio ritenuto troppo stretto e vincolante per un paese desideroso di maggior voce in capitolo.

I diplomatici britannici ammettevano che il sistema del doppio mandato non era forse uno dei migliori perché impegnava per troppo tempo i singoli deputati e rischiava di bloccare le attività dell'uno o dell'altro parlamento. In buona sostanza le questioni relative all'elezione diretta del Parlamento Europeo presentavano tali e tanti dubbi da non consentire un immediato abbandono della riserva opposta da Londra, con una buona predisposizione della diplomazia britannica, a discutere nel medio periodo una posizione comune per giungere a una intesa concordata⁵⁸, anche perché Downing Street era poco propensa a una rapida soluzione, ma avrebbe preferito una decisione ponderata attentamente⁵⁹.

Un problema politicamente rilevante, di cui era prevista la discussione proprio nei mesi successivi al referendum riguardava l'eventuale riduzione del numero dei membri della Commissione, un'ipotesi sulla quale inizialmente Harold Wilson si era detto favorevole. Vi erano tuttavia diverse considerazioni da fare, e vi era anche il rischio che tale idea fosse fuorviante, perché poteva dare adito a illazioni su una volontà britannica di disimpegnarsi. Il fatto di avere due commissari in luogo di uno aiutava il paese a svolgere meglio i ruoli di coordinamento con la politica nazionale e due commissari avrebbero potuto agire meglio nell'interesse nazionale, anche e soprattutto nel momento in cui, come nel caso britannico, vi fosse l'aspirazione di prendere la presidenza della Commissione. In quel caso il presidente avrebbe avuto un ruolo imparziale, e avere un commissario in più lasciava mani libere nella difesa degli interessi nazionali. Una posizione che, per la verità, era alquanto in contrasto con le funzioni istituzionali dei commissari, i cui compiti dovevano essere svolti nell'interesse della Comunità europea e non del paese che ne aveva effettuato la designazione. Un contrasto stridente che non sarebbe stato certamente accolto con favore se fosse emerso pubblicamente, nonostante in taluni casi fosse palese che alcuni commissari, se non proprio tutti, avevano in animo di rappresentare gli interessi del paese di origine. Una tentazione che forse non toccava i

⁵⁸ Butler a Wright, lettera del 6 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

⁵⁹ In merito all'elezione diretta del Parlamento Europeo, cfr.: U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento Europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Le Monnier, Firenze, 2017; M. Maggiorani, P. Ferrari (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti, 1945-1984*, il Mulino, Bologna, 2005.

commissari più europeisti. Si tratta, comunque, di un aspetto della vita politica comunitaria probabilmente da studiare a fondo per comprendere la reale portata di una tale politica e quanto la stessa Comunità possa essere utilizzata, effettivamente, come mezzo per nuocere agli altri paesi membri. Quello della numerosità della Commissione Europea era un dilemma che doveva essere risolto ai più alti livelli e, nonostante i funzionari del Foreign and Commonwealth Office preferissero di gran lunga una Commissione con due membri per paese, era necessario che sia il Segretario agli Esteri sia il primo ministro prendessero posizione e decidessero come procedere⁶⁰.

Tra le varie idee circolate nel corso degli anni per dare continuità alla struttura degli organi centrali della Comunità Economica Europea, una colpì in modo favorevole il Regno Unito ormai votato alla causa europea, ossia la possibile creazione di un segretariato permanente delle Comunità. Il Segretariato o, per lo meno, una direzione generale, avrebbe consentito di trattare i temi oggetto dell'analisi politica senza soluzione di continuità, nonostante gli avvicendamenti dei commissari, e avrebbe permesso la creazione di una vera e propria unità di supporto degli organi decisionali. Certo, è vero che esisteva la presidenza di turno con i suoi uffici a Bruxelles, ma la creazione di un segretariato permanente avrebbe sopperito alla mancanza di un ufficio politico⁶¹. Con tutta probabilità la proposta di un organismo di supporto alla Commissione trovava il favore britannico perché assomigliava molto al segretariato che sosteneva le attività del Commonwealth ritenuto un'esperienza positiva.

Il Regno Unito aveva necessità di trarre il massimo vantaggio da questa nuova situazione di favore che si era creata, forte della recente votazione plebiscitaria a favore dell'Europa, ma anche della predisposizione benevola dei partner europei verso le richieste di Londra. Una luna di miele difficilmente ripetibile che avrebbe portato vantaggi alle necessità politiche di Londra. Un tema che stava a cuore agli inglesi era quello del rifornimento energetico e così come Francia e Italia avevano tratto benefici e sfruttato a loro favore la creazione della Politica Agricola, così il Regno Unito avrebbe potuto trarre vantaggi politici ed economici in campo energetico, in un settore comunitario che non era stato particolarmente sviluppato nel corso degli anni dopo la creazione dell'Euratom. Anzi, l'idea era proprio quella di creare un meccanismo di controllo dei prezzi del petrolio, a livello europeo, simile a quello già costruito per la Politica Agricola Comune, ove sarebbe stata la Comunità a fissare il prezzo o concordarlo con i fornitori. Ora, mentre nel caso dell'agricoltura, l'Europa era paese produttore, in quest'altro il ruolo comunitario sarebbe stato quello di regolamentare la domanda unitaria nei confronti dei produttori e i

⁶⁰ Butler a Wright, lettera del 6 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

⁶¹ *Ibidem*.

prezzi a livello europeo. Un sistema tutto a vantaggio del Regno Unito, perché l'importazione petrolifera britannica sarebbe stata nettamente inferiore rispetto a quella degli altri paesi e i finanziamenti comunitari sarebbero stati investiti nel mercato interno. Secondo i diplomatici del Foreign and Commonwealth Office si trattava di un progetto ambizioso, sul quale era il caso di investire un'idea progettuale da proporre in futuro alla Comunità⁶², un'occasione propizia si sarebbe presentata alla riunione prevista alla fine di giugno 1975 dove si sarebbero dibattuti i problemi di coordinamento tra Comunità Economica Europea ed Euratom⁶³.

In seguito alle mutate esigenze politiche il Governo dovette diramare una nota a tutti i dipartimenti ministeriali per concordare una politica europea univoca. L'Esecutivo avrebbe continuato con la linea seguita fino a quel momento, quella di evitare di presentarsi all'esterno con linee d'azione differenti. Superato lo scoglio del referendum sarebbe stato più semplice avere una linea unitaria, ma fino a quel momento le differenti opinioni dei ministri, che talvolta sfociavano in vere e proprie contrapposizioni, erano state mitigate dall'azione di mediazione interna svolta direttamente da Wilson. Dal mese di giugno in avanti sarebbe stato opportuno essere realisti e pragmatici nel condurre una politica più convintamente europea e sulla base di quest'idea si sarebbero dovuti muovere i ministri. Per evitare sfilacciamenti nella linea definita dall'esecutivo, l'unità di intenti sarebbe stata mantenuta anche dopo il referendum con le stesse e identiche modalità, quindi sarebbe stato il primo ministro a concordare con i vari dipartimenti ministeriali una linea comune. L'Unità ministeriale di studio delle questioni europee avrebbe continuato a lavorare sotto la direzione del Segretario di Stato agli Esteri, il quale si sarebbe poi raccordato con il primo ministro in merito alle decisioni da prendere⁶⁴.

4. Le reazioni internazionali

Le reazioni internazionali al referendum britannico non si fecero attendere, i partner europei espressero fin da subito la loro preoccupazione per una consultazione che avrebbe potuto creare dei precedenti e che sembrava organizzata quasi a senso unico. Le percezioni cambiarono durante la campagna referendaria, quando il Governo appoggiò decisamente la permanenza nel progetto europeo e le reazioni divennero di esultanza nel momento immediatamente

⁶² *Ibidem.*

⁶³ Weston a Butler, lettera del 9 giugno 1975, *ivi*.

⁶⁴ Butler a Wright, lettera del 6 giugno 1975, *ivi*.

successivo al voto, quando Downing Street fu sommersa dai messaggi di congratulazione per l'esito fausto del referendum. Fra i primi a scrivere ci fu il presidente della Commissione europea con un laconico telegramma indirizzato al Segretario agli Esteri James Callaghan. «Many congratulations. Delighted Europe has not bust» recitava il testo al quale il ministro rispose ringraziando dell'aiuto profuso in occasione delle negoziazioni⁶⁵. Anche il presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana, Aldo Moro, inviò un messaggio di congratulazioni con il quale espresse la soddisfazione del popolo italiano, e sua personale⁶⁶, nell'apprendere un risultato così massiccio a favore della permanenza del Regno Unito nelle Comunità, così come suggerito d'altronde dal Governo di Sua Maestà. L'Italia, nelle parole di Moro, era un paese profondamente convinto della bontà del progetto comune europeo, precondizione di prosperità. In un tale contesto, il posto di Londra doveva essere al tavolo europeo, quindi, l'esito referendario fu accolto con immenso favore. Il Governo italiano, d'altronde, si era adoperato con grande impegno per la buona riuscita dei termini di rinegoziazione dell'appartenenza britannica e per una felice conclusione delle riunioni del Consiglio europeo in cui la questione era stata discussa⁶⁷, uno sforzo riconosciuto e apprezzato dallo stesso governo britannico e che poneva l'Italia in una posizione di grande rilevanza agli occhi di Downing Street e del Foreign and Commonwealth Office⁶⁸. La Farnesina ebbe modo di ribadire quanto significato dal presidente del Consiglio e aggiunse che la volontà popolare espressa nel referendum non faceva altro che rafforzare una scelta fatta a suo tempo da Westminster, impegnando il Governo nella ricerca di una maggiore coesione a livello istituzionale europeo⁶⁹. Nel rispondere al presidente del Consiglio italiano, il primo ministro britannico espresse la sua soddisfazione per un esito così netto da parte dei cittadini, i quali avevano dato prova di chiarezza sui temi. Wilson si disse sicuro che il voto positivo fosse un ottimo risultato per il Regno Unito, ma soprattutto per tutti quei paesi, come l'Italia, che avevano espresso soddisfazione per la scelta europeista. L'Italia, in particolare, aveva giocato un ruolo importantissimo a livello europeo e questa sua posizione aveva sicuramente influenzato positivamente il popolo britannico nelle votazioni. Il Governo di Sua Maestà britannica sarebbe stato felice di collaborare con l'Italia in futuro⁷⁰.

⁶⁵ Ortoli a Callaghan, telegramma del 6 giugno 1975, n. 2692, Tna, FV 61/30.

⁶⁶ Sul ruolo di Aldo Moro nell'adesione britannica, cfr.: A. Varsori, *Aldo Moro e l'adesione della Gran Bretagna alla Cee*, in F. Perfetti, A. Ungari, D. Caviglia, D. De Luca (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Le Lettere, Firenze, 2011, pp. 511-530.

⁶⁷ Moro a Wilson, telegramma del 10 giugno 1975, Tna, FV 61/30.

⁶⁸ Callaghan a Rumor, telegramma del 10 giugno 1975, n. 143, Tna, FV 61/30.

⁶⁹ Rumor a Callaghan, telegramma del 10 giugno 1975, n. 144, ivi.

⁷⁰ Callaghan a Moro, telegramma del 17 giugno 1975, ivi.

Il primo ministro greco Konstantinos Karamanlis elogiò la decisione democratica di tenere un referendum sulla questione dell'appartenenza del Regno Unito alle Comunità, perché si trattava di una scelta che aveva indubbiamente rafforzato la posizione europea tra i cittadini britannici e la stessa posizione di Londra in Europa e a favore della democrazia. Per Karamanlis non soltanto l'Europa senza il Regno Unito non sarebbe stata completa, ma l'adesione di Atene alle Comunità avrebbe rafforzato la cooperazione con la stessa Londra⁷¹. Il referendum britannico era stato seguito con una certa apprensione nelle cancellerie europee perché i mesi di incertezza sul prosieguo della permanenza britannica nelle Comunità aveva, nella sostanza, bloccato i lavori delle autorità europee. Il Governo dei Paesi Bassi, una volta superate le forche caudine del voto popolare britannico, fece sapere di essere pronto a lavorare per dare nuovo impeto al progetto comunitario. Il ministro degli affari esteri olandese, Maximilianus Van der Stoel, ammise che bisognava creare un ambiente di lavoro maggiormente costruttivo, soprattutto al Parlamento europeo, pur ammettendo che le posizioni dei Paesi Bassi talune volte erano state anche di più difficile conciliazione, rispetto a quelle britanniche, ma si era sempre riusciti con un forte lavoro di mediazione, a trovare un punto di caduta che andasse bene a tutti, e di questo Londra fu molto riconoscente all'Aja⁷². La presenza britannica con le sue tradizioni parlamentari avrebbe certamente aiutato il giovane Parlamento europeo, ma a livello di Consiglio si sarebbe dovuto aprire un ragionamento circa la necessità di modificare la regola dell'unanimità, la quale creava intoppi soprattutto con riguardo alle decisioni di tipo economico e monetario che necessitavano scelte talvolta più veloci e agili. In futuro si sarebbe anche dovuto aprire un ragionamento nel merito, proprio degli aspetti monetari, per quanto concerneva il trasferimento di maggiori poteri dalle singole capitali a Bruxelles e conseguentemente estendere il potere di controllo del Parlamento europeo⁷³. Anche la stampa olandese si profuse in ovazioni per il risultato raggiunto dal governo britannico, al punto da affermare che il popolo dei Paesi Bassi di ogni ceto sociale era felice della scelta fatta dal popolo britannico. La stampa non faceva che riprendere quanto comunicato dai principali partiti, i quali erano sollevati per un tal risultato. A questa posizione fece eco il partito di governo, che giustificava la posizione di incertezza tenuta dal Regno Unito fino a quel momento con la pesante situazione economica che Londra attraversava da diversi anni. La scelta di proseguire il cammino europeo avrebbe, secondo i più, consentito una sicura risoluzione dei problemi legati alla stagnazione e una maggiore integrazione economica con il continente. Le posizioni maggiormente entusiastiche erano tuttavia quelle che

⁷¹ Karamanlis a Callaghan, telegramma del 17 giugno 1975, *ivi*.

⁷² Hattersley a Brinkhorst, telegramma dell'11 giugno 1975, *ivi*.

⁷³ Barnes a Callaghan, telegramma del 12 giugno 1975, *ivi*.

arrivavano dalla stampa vicina ai partiti al potere, se si andava a scavare a fondo negli editoriali delle maggiori testate giornalistiche vi erano anche dei commenti più prudenti circa il fatto che il Regno Unito non sarebbe certamente passato dall'essere un tiepido componente della Comunità a uno dei più ferventi, nonostante un referendum vinto con numeri importanti. I britannici, difatti, tra tutti i cittadini della Comunità, rimanevano i meno entusiasti riguardo a un'unità europea. I sospetti che si nutrivano oltremarica per il progetto comunitario restavano intatti, così come restavano intatti i dubbi del governo, per questo motivo chi si aspettava mosse spettacolari da Downing Street sarebbe rimasto alquanto deluso. Come deluso sarebbe rimasto chi si aspettava un cambio di rotta da parte dei critici del mercato unico e del potere degli eurocrati, visto che i detrattori di un tale potere erano ancora forti e si sarebbero fatti sentire, anche nella stessa Olanda. Altri ancora erano convinti che il Regno Unito avesse fatto perdere, tra negoziazioni e referendum, non meno di tre anni e che l'unità europea, o per lo meno un progetto degno di questo nome non si sarebbe realizzato prima di almeno venticinque anni. V'è da aggiungere che all'Aja, nonostante questi pro e contro, la presenza britannica nelle Comunità era vista come un importante contrappeso nell'arginare il potere di Francia e Germania e questo avrebbe di fatto offerto un punto di vantaggio ai Paesi Bassi⁷⁴.

La vittoria del Sì al referendum rinvigori il fronte europeista al Parlamento europeo, gli olandesi in particolare, che avevano molto sostenuto, insieme agli italiani, le rivendicazioni britanniche speravano che il sodalizio che si era creato tra i due governi avesse un risvolto pratico anche in sede parlamentare, con l'eventuale confluenza dei laburisti britannici nel gruppo socialista-democratico rafforzando il cammino dell'integrazione europea ora che le questioni che avevano causato divergenza, e una quasi rottura, erano ormai superate⁷⁵. Sulla possibilità che il partito Laburista confluisse nel gruppo socialista europeo vi era anche il favore del partito social-democratico italiano, il quale si era affrettato a ribadire la necessità di collaborazione internazionale, ma soprattutto in campo europeo tra partiti di ispirazione simile⁷⁶. Il nodo essenziale rimaneva quello relativo ai poteri del Parlamento europeo, il quale una volta eletto a suffragio universale, come si era deciso nel 1974 avrebbe avuto un diverso peso politico. Il punto era centrale per il Regno Unito, perché si discuteva in quel periodo di unione economica e monetaria, alla luce del mandato conferito dal Consiglio europeo alla commissione presieduta dal primo ministro belga Leo Tindemans, o di maggiore federalismo come ventilato nel rapporto della commissione sull'unione economico monetaria presieduta dall'olandese

⁷⁴ Barnes a Callaghan, telegramma del 10 giugno 1975, n. 152, ivi.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Callaghan a Orlandi, telegramma del 12 giugno 1975, ivi.

Dirk Spierenburg⁷⁷. Su quest'ultimo, era vero che l'Aja non aveva ancora dato il suo assenso, nonostante il federalismo fosse nelle corde del governo olandese, ma v'era contezza del fatto che l'idea non sarebbe passata agevolmente, e di federalismo europeo ne avrebbero parlato le generazioni future. L'Aja aveva richiesto delle precisazioni soprattutto per le questioni riguardanti la difesa europea, la quale sarebbe dovuta restare nel perimetro dell'Alleanza Atlantica. Caso diverso era invece l'Unione economica e monetaria, per la quale bisognava essere pronti ad accettarne l'idea in un futuro non troppo lontano, preludio di una maggiore integrazione economica di larga scala. Il ministro degli esteri olandese era conscio del fatto che il Regno Unito avesse i suoi problemi economici da affrontare, ma era anche doveroso approfittare del momento creato dal cammino referendario per riprendere in mano il discorso europeo guardando al periodo come a un nuovo inizio e a un nuovo slancio. Alla luce di ciò altri due campi nei quali vi sarebbe potuta essere collaborazione maggiore erano quelli della politica sociale e dell'energia⁷⁸.

Tra i leader europei forse quello più sincero e franco fu il ministro di Stato danese Anker Joergensen, il quale si disse entusiasta di un risultato per il quale, testuali parole, aveva quasi pregato tutte le notti, e questo nonostante fosse abbastanza tranquillo viste le rassicurazioni ricevute per le vie brevi sia da Wilson sia da Callaghan sull'alta probabilità di un risultato positivo. La posizione danese era forse influenzata dal fatto di essere il paese entrato nella Cee soltanto da pochi anni insieme al Regno Unito, ma anche per contiguità di posizioni politiche ed economiche. Anker Joergensen fece intendere di essere pronto a sostenere Londra nelle richieste di lungo periodo nella ricerca di un forte compromesso politico e nella creazione di nuove istituzioni europee che incrementassero la cooperazione e alleggerissero la macchina amministrativa comunitaria, troppo farraginoso. Il Ministro di Stato suggerì addirittura una sorta di piattaforma di colloqui permanenti tra Copenaghen e Londra per risolvere i comuni problemi economici che li affliggevano e presentarsi con politiche coordinate sul tavolo europeo⁷⁹. Anche il Governo della Repubblica Federale di Germania, seppure in maniera più sfumata si disse felice del risultato ottenuto dal referendum, nonostante avessero ricevuto rassicurazioni dallo stesso Wilson in merito a un risultato positivo, come poi era avvenuto. Il referendum era stato molto seguito dall'opinione pubblica tedesca, generalmente molto attenta a tutti i casi in cui veniva permesso l'esercizio di democrazia diretta⁸⁰.

⁷⁷ *Le Rapport Spierenburg et l'Union monétaire*, 10 giugno 1975, ec.europa.eu/dorie/file-download.do?jsessionid=_6Z3d5n7gjnnpDEtlkM7v2ltRwtPbnZDGJHZA45wTz2xHq7mkUbbU!1830116846?docId=341887&cardId=341887 (ultima consultazione: 7 luglio 2021).

⁷⁸ Barnes a Callaghan, telegramma del 10 giugno 1975, Tna, FV 61/30.

⁷⁹ Stark a Callaghan, telegramma del 12 giugno 1975, *ivi*.

⁸⁰ Henderson a Callaghan, telegramma del 12 giugno 1975, *ivi*.

La posizione della Repubblica Federale di Germania nei riguardi del referendum britannico e della precedente campagna di rinegoziazione va vista con una lente particolare, sia perché si trattava di uno degli stati più grandi in termini territoriali e di popolazione nella Comunità, sia perché la permanenza o l'uscita di Londra avrebbe alterato equilibri assai precari nella bilancia di potere dello scenario europeo⁸¹. Il ministro degli esteri federale, Hans-Dietrich Genscher, facendo seguito a una lettera del Cancelliere Helmut Schmidt a Wilson⁸², scrisse un caloroso messaggio al suo omologo britannico sottolineando come il successo avuto a livello elettorale avesse spianato la strada a una proficua futura collaborazione tra gli altri paesi membri e Londra, soprattutto perché il primo ministro britannico e lo stesso Segretario agli Esteri si erano impegnati in prima persona per raggiungere il risultato e la vittoria era anche loro. Una vittoria rivendicata anche dal Governo della Repubblica Federale, il quale aveva sempre creduto nella necessità che il Regno Unito restasse al centro della scena europea, per rafforzare l'equilibrio interno, la sua stabilità democratica, il potenziale economico e il suo ruolo nel mondo, e aveva fatto di tutto perché i negoziati tra la Cee e Londra si svolgessero più serenamente possibile con l'eliminazione di tutti gli attriti. Secondo Genscher, ora che i dubbi sulla permanenza britannica si erano diradati, Londra avrebbe potuto e dovuto partecipare attivamente alla ricostruzione di un sostrato economico europeo solidale per la promozione della pace e della prosperità sia in Europa sia altrove. I temi principali da affrontare erano alquanto complessi con un impatto sull'economia e sulla politica a livello globale. Era importante intervenire sull'unificazione europea, promuovendone il processo anche alla luce della stabilità economica e sociale.

Una volta stabilizzato il dialogo comunitario sarebbe stato possibile affrontare uno di quei nodi discussi in occasione dei negoziati tra Europa e Regno Unito, la posizione dei paesi in via di sviluppo. Un contesto che toccava diversi paesi della famiglia del Commonwealth britannico, e che stava particolarmente a cuore a Londra⁸³. Una posizione sulla quale il Regno Unito aveva interesse a impegnarsi, sicuramente nel lungo periodo, anche se è vero che la risposta del Foreign and Commonwealth Office fu alquanto di circostanza e poco propensa a farsi legare le mani dal risultato elettorale, che rimaneva confinato per quello che era, una conferma della posizione presa dal Governo, ma nulla di più. Non sembrava, difatti, ritenersi a Whitehall che il Governo avesse ricevuto un mandato per accrescere il cammino europeista del Regno Unito⁸⁴. Una posizione

⁸¹ Sui rapporti tra la Repubblica Federale di Germania e il Regno Unito, cfr.: L. Ratti, *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE (1955-1975)*, Peter Lang, Berna, 2008.

⁸² Schmidt a Wilson, lettera del 6 giugno 1975, Tna, FV 61/30.

⁸³ Genscher a Callaghan, lettera del 6 giugno 1975, *ivi*.

⁸⁴ Callaghan a Genscher, telegramma del 10 giugno 1975, n. 306, *ivi*.

forse condivisa dalla Francia secondo la quale, sì, il popolo britannico aveva votato favorevolmente con una forte partecipazione elettorale, ma si trattava di un generico mandato per la permanenza in Europa, non di un mandato differente⁸⁵. Nonostante fosse soddisfatto del risultato del referendum, il presidente francese Valéry Giscard D'Estaing, preso atto della dichiarazione di Wilson, nondimeno sollevò alcuni dubbi con l'ambasciatore britannico, chiedendo delucidazioni sulla posizione economica del Regno Unito, la quale se fosse stata in condizioni troppo precarie, come sembrava, o per lo meno per come era dipinta dalla stampa, sarebbe stato probabilmente necessario attuare alcune operazioni politiche incompatibili con la legislazione comunitaria, quali per esempio le norme legate alle tariffe doganali e alle quote. Per Giscard D'Estaing, in realtà, non v'era nulla di nuovo sul tema perché in passato vi erano stati problemi tra il Regno Unito e gli altri paesi membri, quello che il presidente francese si chiedeva era se, ora che la campagna referendaria si era chiusa a favore della permanenza nella Cee, le contrapposizioni sarebbero cessate e si sarebbe fatto qualche passo in avanti o, al contrario, sarebbero continuate come se nulla fosse. Quello del presidente francese sembrò quasi un pio desiderio perché è noto che non soltanto le contrapposizioni non cessarono, ma si può dire che crebbero di livello, e addirittura si ingigantirono nel corso degli anni a venire. Vi erano anche altri problemi per i francesi, i quali per loro indole politica preferivano fissare obiettivi di lungo termine, mentre il governo britannico stava chiedendo ancora di andare avanti un passo per volta, e questo per Parigi era inconcepibile, soprattutto su argomenti che necessitavano pianificazione di lungo periodo come il progetto di Unione europea o l'unione economico-monetaria⁸⁶. Sul progetto di Unione europea si sarebbero intavolate discussioni dirette con il primo ministro belga Tindemans, presidente dell'omonimo gruppo di lavoro, anche se con molte riserve mentali, che il Regno Unito non aveva difficoltà a rendere palesi. Callaghan era dell'idea che fosse necessario intavolare delle discussioni di breve periodo sui passi successivi senza tuttavia vincolare il paese a una politica di unità europea, la quale avrebbe avuto dei contorni alquanto opachi, soprattutto perché non vi era un accordo generale di tutti i paesi membri, dato che le varie diplomazie erano perfettamente a conoscenza di quelli che erano gli ostacoli politici a un raggiungimento di un progetto di unione europea nell'immediato futuro⁸⁷. Il governo britannico fece presente, per mezzo dell'ambasciatore a Parigi, di essere pronto ad andare avanti nelle discussioni in modo costruttivo, ma serviva una maggiore dilatazione dei tempi e un'idea più chiara della posizione che l'Europa doveva avere, una posizione che secondo i francesi non si discostava molto da quella

⁸⁵ Tomkins a Callaghan, telegramma del 6 giugno 1975, n. 607, *ivi*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Callaghan a Millard, telegramma dell'11 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

che era l'idea a suo tempo fatta propria da John Fitzgerald Kennedy, un pilastro nel contesto Nord Atlantico, non abbinata agli Stati Uniti, quanto complementare. L'impressione che se ne ricavava a Parigi, invece, era quella di una visione britannica di un Europa regionale e subalterna agli Stati Uniti, in ossequio alla preminenza della politica della *Special Relationship*. Si trattava però di una posizione vetusta che l'ambasciatore britannico Edward Tomkins contrastò in modo deciso dal momento che gli interessi europei e quelli americani non sempre coincidevano, e anzi, per quanto riguardava le questioni energetiche, di difesa e monetarie erano marcatamente distinti. Secondo Giscard D'Estaing, però, proprio quei temi toccati dall'ambasciatore erano argomenti delicati e sicuramente non riconducibili a una soluzione regionale, anzi necessitavano di una risposta collettiva e concertata a livello mondiale⁸⁸. E difatti di là a pochi mesi proprio di quelle questioni si discusse alla prima riunione dei paesi più industrializzati del mondo convocata al Castello di Rambouillet⁸⁹. La Francia, nonostante sulla Nato avesse posizioni distinte, aveva cercato comunque di evitare fratture con il Regno Unito, e di questo bisognava dare atto al presidente, dal momento che altri politici francesi, quali per esempio Jacques Chirac non erano stati molto teneri nel concedere tutto il tempo dato a Londra per prendere una decisione che si sperava duratura in favore dell'unità europea. Un motivo in più per cui il presidente francese si aspettava un'apertura di credito da parte del Governo britannico, nonostante non avesse ancora preso una decisione su future immediate iniziative⁹⁰.

Tra i partner europei forse la Repubblica d'Irlanda fu quella che senti più di tutte il peso della decisione sia per contiguità geografica, sia per contiguità politica e per il fatto di aver acceduto alla Comunità Economica Europea insieme al Regno Unito, sia a causa della questione relativa ai rapporti difficoltosi in relazione all'Irlanda del Nord. L'esito favorevole alla Cee lasciò quindi l'Irlanda particolarmente soddisfatta e in questi termini si esprime il Taoiseach Liam Cosgrave per le vie brevi, durante un colloquio con alcuni esponenti del Foreign and Commonwealth Office, ai quali non nascose la perplessità sulle mosse future che il vicino avrebbe compiuto⁹¹. Dublino aveva poi assistito molto da vicino ai negoziati intercorsi nei mesi precedenti dato il ruolo di presidente di turno svolto dall'Irlanda negli ultimi sei mesi, quelli più cruciali, e anche a causa dei timori riguardanti l'abbandono della zona di libero scambio con il Nord dell'isola, in caso di abbandono britannico.

⁸⁸ Tomkins a Callaghan, telegramma del 12 giugno 1975, n. 625, ivi.

⁸⁹ Sulla genesi delle riunioni del G6, nell'ambito della crisi economica e della volontà di riannodare il dialogo con gli europei, cfr.: G. P. Shultz, *Turmoil and Triumph. My Years as Secretary of State*, Charles Scribner's Son, New York, 1993, pp. 146-151.

⁹⁰ Tomkins a Callaghan, telegramma del 12 giugno 1975, n. 625, Tna, Fco 30/2945.

⁹¹ Galsworthy a Callaghan, telegramma del 13 giugno 1975, ivi.

Oltre alla Commissione europea anche le altre istituzioni comunitarie non tardarono a far sentire il loro compiacimento, tanto che Downing Street ricevette un caloroso messaggio di congratulazioni dal presidente del Parlamento Europeo Georges Spénale, il quale fece sapere al Governo britannico che era giunta l'ora che il Regno Unito fosse rappresentato in tutti gli organi europei e nelle varie commissioni, un punto sul quale Wilson concordava pienamente⁹². Georg Kahn-Ackermann, Segretario Generale del Consiglio d'Europa, organo consultivo del quale il Regno Unito era stato promotore nel 1949, fece filtrare la propria soddisfazione per un risultato che rafforzava la famiglia europea e apriva nuovi scenari di collaborazione sia all'interno della Comunità Economica Europea, sia nei rapporti con lo stesso Consiglio d'Europa⁹³.

I messaggi di congratulazioni per la buona gestione della consultazione arrivarono non soltanto dai leader europei, ma anche dai paesi terzi, soprattutto da componenti della famiglia del Commonwealth, o ex membri, in qualche modo interessati dagli sviluppi riguardanti la partecipazione britannica alle Comunità. Uno di questi paesi, il Canada, tramite il primo ministro Pierre Trudeau si disse soddisfatto in particolare perché la stragrande maggioranza dei votanti aveva apprezzato le ragioni del governo e di Wilson, in particolare nella decisione di continuare a far parte del progetto europeo. Wilson dal canto suo rappresentò a Trudeau il suo convincimento che il voto appena espresso fosse anche nell'interesse del Commonwealth e del Canada e che l'appartenenza del Regno Unito alle Comunità Europee avrebbe rafforzato sia i rapporti con il Commonwealth sia gli stessi rapporti di Londra con Ottawa⁹⁴. Il premier neozelandese Wallace Rowling, nel suo messaggio di felicitazioni, lodò la linea politica tenuta dal collega britannico in un passaggio estremamente difficile e delicato per il paese e per l'intera Comunità, non era facile, difatti, districarsi tra le insidie del voto popolare e della necessità di Londra di accedere a nuovi termini di accordo con Bruxelles. Il popolo britannico, tuttavia, aveva colto con favore la leadership di Wilson e aveva ben compreso il punto politico e il voto rafforzava indubbiamente l'intera comunità internazionale. La Nuova Zelanda, come si è anche visto dai negoziati intercorsi, era particolarmente preoccupata dall'esito della votazione e accolse con molto sollievo sia la scelta fatta dagli elettori, sia la difesa dei propri interessi fatta dal Governo britannico durante i negoziati⁹⁵. Anche il presidente del Pakistan, Zulfikar Ali Bhutto e quello della Sierra Leone, Siaka Stevens, si congratularono per l'importante risultato. Il primo ministro replicò con l'auspicio di maggiori e proficui contatti tra i paesi del

⁹² Callaghan a Spénale, telegramma del 12 giugno 1975, Tna, FV 61/30.

⁹³ Kahn-Ackermann a Callaghan, telegramma del 6 giugno 1975, n. 71, *ivi*; Callaghan a Ackermann, telegramma del 12 giugno 1975, Tna, *ivi*.

⁹⁴ Callaghan a Trudeau, telegramma del 17 giugno 1975, *ivi*.

⁹⁵ Rowling a Callaghan, telegramma del 13 giugno 1975, *ivi*.

Commonwealth e la Comunità Economica Europea in futuro⁹⁶. Tra i vari governi degli stati del Commonwealth quello indiano si rivelò non tanto il meno entusiasta, ma sicuramente il più freddo nell'accogliere la notizia del risultato referendario, non perché Nuova Delhi pensasse che vi sarebbe stato un danno nei rapporti reciproci, quanto perché si trattava di un risultato scontato e atteso per come era stata condotta l'intera questione. Era sì un fatto positivo per tutti, ma non si reputava di dover intervenire con comunicati che andassero al di là di un commento di circostanza. La stampa indiana fu invece meno parca di commenti e salutò il risultato come un punto a favore della politica di avvicinamento dell'India alla Comunità Economica Europea, grazie anche all'aiuto profuso dal Regno Unito per giungere a questo risultato. Si caldeggiava pertanto la redazione di una politica industriale più incisiva in modo da portare a maggiori contatti con le Comunità⁹⁷.

Tra i paesi che accolsero il risultato con maggior soddisfazione vi furono gli Stati Uniti d'America. Il presidente Gerald Ford, felicitandosi con il primo ministro sottolineò la necessità che ora il Regno Unito, l'Europa e gli Stati Uniti combattessero all'unisono per una maggiore interdipendenza e crescente armonia e cooperazione euro-atlantica. Era importante, difatti, guardare al passato nel costruire il futuro, nella consapevolezza che le democrazie industriali potessero accrescere il benessere e la prosperità dei loro popoli⁹⁸. Per il dipartimento di Stato la decisione degli elettori britannici di rimanere nella Comunità Europea indicava un segno di attenzione nei riguardi dell'unità europea, che Washington aveva sempre sostenuto. Il voto era visto come un segno di trionfo del buon senso e conferiva alle autorità politiche un forte mandato popolare nella direzione auspicata da tutti, ossia l'unità europea. Un mandato che si concretizzava in una maggioranza forte non soltanto a livello nazionale, ma anche a livello locale, con una capillarizzazione evidente e che avrebbe funto da argine alle tendenze centrifughe e anglo-centriche riscontrate nel corso degli anni di poco precedenti al referendum, a partire dalla decisione di entrare nelle Comunità. Vi era un ulteriore aspetto positivo nell'analisi generale dei dati sul referendum ed era stato il forte appoggio dato dalla stampa e dalla televisione alla permanenza del Regno Unito nelle strutture comunitarie, e che aveva certamente contribuito al risultato raggiunto nelle urne. A Washington, in modo pragmatico, notavano che i problemi non erano stati affatto risolti nonostante questo importante risultato, perché restavano sul campo molte delle questioni oggetto delle discussioni intercorse durante gli incontri per la rinegoziazione

⁹⁶ Callaghan a Bhutto, telegramma del 12 giugno 1975, *ivi*; Callaghan a Stevens, telegramma del 12 giugno 1975, *ivi*.

⁹⁷ Forster a Callaghan, telegramma dell'11 giugno 1975, *ivi*.

⁹⁸ Ford a Wilson, telegramma del 6 giugno 1975, *ivi*.

dei termini di partecipazione del Regno Unito, dalla controversia sul Mercato Comune fino ai problemi di tipo politico, economico e sociale. Gli stessi gruppi sindacali, molti dei quali si opponevano alle Comunità, avrebbero dovuto essere coinvolti in un futuro prossimo nello sforzo di mantenere il potere d'acquisto dei salari inalterato, l'inflazione bassa, i prezzi controllati, aumentando la produttività generale del paese. Non tutti erano concordi sugli effetti positivi del referendum nei riguardi dell'unità europea, ma era vero che il Regno Unito avrebbe avuto minori difficoltà nella risoluzione dei problemi economici che l'affliggevano stando dentro la Comunità piuttosto che abbandonandola⁹⁹. La decisione del popolo britannico era considerata un passo avanti vitale per l'unità europea e un'affermazione significativa per il futuro. Il Segretario di Stato Henry Kissinger riprese un concetto espresso dal presidente Ford nel suo messaggio, certo del fatto che l'unità europea e la partnership transatlantica andassero di pari passo, si rinforzassero vicendevolmente e contribuissero in modo simbiotico alla risoluzione dei problemi comuni nei campi relativi alla difesa, economia, o nella mera discussione politica. La presenza britannica secondo Kissinger avrebbe agevolato certamente anche il dialogo con la Comunità Economica Europea e i suoi membri¹⁰⁰. La diplomazia statunitense fu, con tutta evidenza alquanto sollevata dall'esito della consultazione, che giungeva a suggello dei buoni rapporti tra le due sponde dell'Atlantico, e confermava le assicurazioni che più esponenti governativi avevano dato circa il possibile esito positivo.

Il fatto che vi fosse stata una così ampia risposta di giubilo per l'esito referendario rafforzava la posizione internazionale della Comunità Economica Europea, e di pari passo la posizione del Regno Unito, visto che diverse politiche erano coincidenti. Questo avrebbe spinto la Cee a sostenere la politica britannica, anche e soprattutto in seno alle Nazioni Unite. Londra era alquanto preoccupata che la politica europea non prendesse posizioni troppo marcatamente dirigiste a livello economico, e in questo si trovava in assonanza più con i tedeschi che con gli olandesi, ma il fatto di avere punti di vista contrapposti non aveva mai impedito una buona sintesi e la Commissione Europea aveva mostrato un'abile attività di mediazione. In definitiva, le posizioni comuni non erano effettivamente mai distanti dal punto portato dalle parti in gioco, e quindi erano costruttive e mai di rottura. Un aspetto che si sarebbe dovuto discutere riguardava l'iniziativa presa a Kingston dai governi del Commonwealth nel creare un accordo comune per il commercio di materie prime e lo sviluppo dei prodotti minerari, la quale stava particolarmente a cuore al Governo britannico. Questa, in realtà, pur forzando le leggi economiche della Cee rimaneva,

⁹⁹ Ramsbotham a Callaghan, telegramma dell'11 giugno 1975, *ivi*.

¹⁰⁰ Kissinger a Callaghan, lettera del 6 giugno 1975, *ivi*.

comunque, nel solco degli Accordi di Lomé, dove si creava uno schema di stabilizzazione delle esportazioni, e in tal senso si impegnava la Comunità nel suo insieme, una comunità che avrebbe potuto agire di concerto con le organizzazioni internazionali, Nazioni Unite in primis. Era anche auspicabile uno sforzo comune in seno all'Assemblea Generale ove le posizioni dei vari paesi risultavano più sfumate¹⁰¹.

A questo punto il Regno Unito aveva bisogno di ricostruire la propria reputazione di partner affidabile, sia nei confronti dei paesi membri della Comunità sia nel resto del mondo, perché la campagna per rinegoziare i patti d'accesso prima, e quella referendaria poi avevano minato la credibilità del governo. Se non altro perché il paese si era creato la reputazione di inaffidabilità. Al Foreign and Commonwealth Office, forse il ministero che più di tutti aveva subito questo giudizio, erano consci del fatto, che nonostante tutte le attestazioni di stima ricevute, vi era una fortissima diffidenza nei riguardi del Regno Unito, perché anche se si era celebrato un referendum che aveva confermato l'attaccamento dei britannici all'idea d'Europa, era pur vero che molti ministri "anti-market" come venivano chiamati, erano ancora al loro posto. Come si è visto, Wilson aveva, sì, fatto un rimpasto, ma non aveva effettuato che dei cambi marginali e soltanto per dare una gratifica all'ala pro-europea del partito. In parole povere la reputazione andava ricostruita, sarebbe servito molto tempo per farlo, e certamente molto più di qualche dichiarazione favorevole a lavorare con l'Europa. Secondo i funzionari del Foreign and Commonwealth Office la personalità centrale per quest'operazione di ricostruzione d'immagine avrebbe dovuto essere quella del Segretario agli Esteri Callaghan, il quale si sarebbe coordinato sia con l'Unità di Studio per gli affari europei del ministero degli Esteri, sia con Downing Street, il vero regista dell'operazione. Le opportunità più propizie per questo rilancio potevano essere il Consiglio europeo di giugno e la progettata visita di Leo Tindemans a Londra, due occasioni da non perdere per rilanciare l'immagine del Regno Unito. Nessuno dei partner europei si aspettava uno stravolgimento della politica britannica, ma ci si aspettava almeno un'evoluzione pragmatica della politica europea anche alla luce delle discussioni per un futuro accordo intergovernativo¹⁰², invocato da anni e foriero di future contrapposizioni.

¹⁰¹ Butler a Wright, lettera del 6 giugno 1975, Tna, Fco 30/2945.

¹⁰² Wright a Nairne, lettera del 6 giugno 1975, *ivi*.

Conclusioni

Il referendum indetto dal Governo britannico per decidere se abbandonare o meno la Comunità Economica Europea si risolse con una schiacciante maggioranza elettorale a favore della continuazione dell'avventura europea. Non era scontato. Le ragioni furono consequenziali le une alle altre: era, infatti, il primo referendum nazionale mai celebrato nel Regno Unito, il quale aveva appena aderito alla Cee senza che il popolo britannico fosse stato preliminarmente chiamato a esprimere un parere. Tony Benn, deputato laburista, primo promotore del referendum, questo secondo aspetto lo mise in luce con vigore. Le disquisizioni d'ordine costituzionale sulla necessità o meno di tenere un referendum non sono state prese in considerazione in questo lavoro, sia perché esulano dal tema, sia perché vi sono varie opere, che ne hanno ampiamente parlato. Quello che si è cercato invece di analizzare sono le motivazioni di ordine politico e diplomatico che hanno portato il paese sull'orlo di una crisi senza precedenti con i vicini paesi europei. La crisi fu scongiurata, grazie al risultato della consultazione, ma il solco con i paesi europei non si ridusse neppure dopo il referendum, e non per volontà degli europei. Le motivazioni che hanno portato alla decisione di consultare il popolo britannico, furono una conseguenza di una frattura interna al partito Laburista, vincitore di misura delle elezioni del febbraio 1974. Come spesso è accaduto, anche in tempi più recenti, le questioni riguardanti l'Europa, sono state, e sono utilizzate tuttora, come parafulmine. In seguito alla vittoria elettorale, il Governo di Harold Wilson decise di aprire un confronto con la Comunità Economica Europea su diverse materie per le quali si reputava vi fosse una profonda sperequazione. Di questi temi si era discusso molto nel corso degli anni, erano per così dire "la pietra dello scandalo", attorno a cui si era concentrata l'ostinazione francese nel respingere le richieste britanniche di adesione. Oltre ad altre questioni legate alla struttura della difesa europea, di cui i francesi volevano farsi garanti.

Il riaffiorare di questi problemi, a due anni dall'adesione, ci fa domandare come mai non fossero stati affrontati in occasione del lungo processo di avvicinamento del Paese. Perché mai il gruppo negoziale guidato dal governo conservatore di Edward Heath non permette per risolverli, ma soprattutto perché non lo fece la Francia? In realtà si trattava di questioni per le quali ci sarebbe voluto molto tempo, non sarebbero certamente bastati i due anni di negoziati ripartiti nel 1969 con l'avvento di Georges Pompidou. Tuttavia, si decise di appianare per quanto possibile le questioni riguardanti la Politica Agricola, il bilancio e i rapporti con il Commonwealth, sicuri del fatto che sarebbe stato possibile trovare delle soluzioni alternative e durature in seno alla Comunità con un tavolo negoziale permanente. In poche parole, i Sei pensarono che sarebbe stato possibile accorciare le distanze in modo amichevole da partner, mentre il Regno Unito aveva deciso che non vi fossero i margini per spingersi oltre in quel momento, col rischio di rimettere tutto in gioco. Le contraddizioni interne al partito Laburista rimisero, invece, tutto in gioco nel giro di due anni, perché l'unico escamotage per calmare la parte più antieuropea del partito, e maggiormente contraria al mercato unico, sarebbe stato quello di chiedere ai Sei un nuovo giro di consultazioni per rinegoziare i termini di adesione. Apparentemente, quindi, quanto il generale de Gaulle aveva paventato si verificò più velocemente di quanto mai nessuno potesse immaginare. Il punto della questione, pertanto, non riguarda il verificarsi del fatto in sé, quasi scontato e atteso dai più attenti conoscitori della politica britannica, quanto per la velocità con cui si manifestò, con un'accelerazione dovuta alla diatriba interna di uno dei due maggiori partiti.

Furono due anni di negoziati intensi con i partner europei, sia a livello plenario sia bilaterale, ma vi fu anche una lotta senza quartiere all'interno del mondo politico britannico, in particolare tra i due maggiori partiti. La diatriba interna influenzò parecchio le risoluzioni diplomatiche e si può dire, con un certo ragionevole margine di sicurezza, che si arrivò a chiudere la crisi senza aver in realtà risolto o ottenuto granché. La convocazione del referendum, osteggiata dai Conservatori, temuta da una parte dello stesso partito Laburista, avrebbe fatto precipitare le cose in caso di vittoria del "leave", e il governo in carica non poteva assolutamente permetterselo. Nonostante i proclami contrari. Serviva una vittoria di facciata o, se non una vittoria, un negoziato favorevole con Bruxelles, in modo da potersi presentare al popolo con una carta in mano e chiudere la partita del referendum appoggiando ufficialmente il "remain". I nuovi termini di rinegoziazione dell'adesione e il successivo referendum, pur vittorioso, non risolsero alcun problema.

I dilemmi posti nell'ormai lontano 1963 dal presidente de Gaulle rimasero tutti sul tappeto, come d'altronde continuò a persistere lo scetticismo britannico verso la Comunità Economica Europea, vissuta talvolta come un peso

e non come un'opportunità, pur con vantaggi e imprevedibili svantaggi. Una posizione, talvolta, ai limiti dell'opportunismo, dimostrato dall'idea di utilizzare i commissari europei quasi come una quinta colonna, caso che andrebbe approfondito con uno studio specifico, e altre volte costruttiva come nel caso dell'idea creare una possibile comunità per l'energia, altro tema che necessiterebbe un approfondimento. Anche il tentativo fatto da Margaret Thatcher, inizialmente convinta sostenitrice della Comunità Europea, poi critica di primo piano, non sortì gli effetti sperati. La soluzione trovata nel 1980 alle rivendicazioni britanniche, anche e soprattutto grazie alla mediazione del presidente del Consiglio italiano Francesco Cossiga, è stata alla fine un palliativo, che ha toccato marginalmente i problemi relativi al bilancio comunitario e alla Politica Agricola Comune. La mancata risoluzione di questi temi, unita alla crescita esponenziale dei paesi membri e delle materie di competenza comunitaria ha fatto sì che ai problemi iniziali se ne aggiungessero altri. La brace sotto la cenere è diventata fuoco intenso, alimentato dalla crisi economica e dal vento dell'euroscetticismo, e tutto ciò ha portato direttamente al referendum del 2016 e alla Brexit. La risposta più traumatica a una domanda che dal 1972 risuonava nelle aule parlamentari del Regno Unito: *Should I Stay or Should I go?*

Bibliografia

Fonti Archivistiche

The National Archives, Kew Gardens, Londra

Records of the Foreign and Commonwealth Office and Predecessors.

Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: European Economic Organisations Department and successor.

Fco 30/2385 – Failure of renegotiation of terms of UK entry into Eec: contingency plans.

Fco 30/2388 – Renegotiation of terms of UK entry into Eec.

Fco 30/2393 – Renegotiation of terms of UK entry into Eec.

Fco 30/2399 – Renegotiation of terms of UK entry into Eec.

Fco 30/2421 – Failure of renegotiation of terms of UK entry into Eec: possibility of free trade area in Western Europe.

Fco 30/2945 – UK referendum on remaining in Eec following renegotiation of terms of entry: contingency planning for possible “yes” vote.

Fco 30/3067 – UK referendum on remaining in Eec following renegotiation of terms of entry: campaign co-ordination.

Fco 30/3076 – UK referendum on remaining in Eec following renegotiation of terms of entry: information policy.

Records of the Cabinet Office, Cabinet Memoranda (CP and C Series)

Cab 129/181/6 – Practical Implications of Holding a Referendum on European Community Membership – Report by Official Working Party.

Prime Minister's Office Correspondence and Papers, 1974-1979.

Prem 16/73 – European Policy. Membership of European Economic Community (Eec): renegotiation of terms of entry.

Prem 16/76 – European Policy. Membership of European Economic Community (Eec): renegotiation of terms of entry; renegotiation check list; 1975 tariff changes; community budget; UK contribution; part 5.

Prem 16/238 – Parliament. HM The Queen's Speech at Opening of Parliament, October 1974.

Prem 16/844 – European Policy. Referendum on UK Membership of The European Community.

Department of Trade and Industry and Department of Trade: Europe, Industry and Technology

FV 61/30 – Referendum on membership of the European Community: arrangements for the referendum held in 1975.

Records Created or Inherited by HM Treasury

Treasury: Overseas Finance Group: Finance (European Co-ordination) Division (2EC series) and Finance (European Monetary) Division.

T 355/271 – Referendum on European Community membership, 5 June 1975: general papers.

Margaret Thatcher Foundation

Written Statement urging entry into the Common Market, 11 giugno 1971, www.margaretthatcher.org/document/102118.

TV Interview for Itn (European Referendum), 3 giugno 1975, www.margaretthatcher.org/document/102700.

Nota della decima riunione della leadership del Partito Conservatore (Shadow Cabinet) del 3 maggio 1974, www.margaretthatcher.org/document/111900.

Press Conference after winning Conservative leadership (Conservative Central Office), 11 febbraio 1975, www.margaretthatcher.org/document/102487.

Radio Interview for Bbc Radio 2 Jimmy Young Programme, 19 febbraio 1975, www.margaretthatcher.org/document/102500.

Margaret Thatcher, House of Commons intervention, 11 marzo 1975, www.margaretthatcher.org/document/102650.

Fonti documentarie edite e pubblicazioni ufficiali

Bulletin of the European Communities, February 1970, n. 2, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Bulletin of the European Communities, December 1974, n. 12, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Commonwealth Secretariat, *The Commonwealth at the summit: Communiqués of Commonwealth Heads of Government Meetings, 1944-1986*, The Secretariat, London, 1987.

Commonwealth Heads of Government. Meeting in Kingston, Jamaica 29 April – 6 May 1975, Final Communiqué, library.commonwealth.int/Library/Catalogues/Controls/Download.aspx?id=2296.

Department of State, *Foreign Relations of the United States*, United States Government Printing Office, Washington DC, 1964-1968, vol. XII, *Western Europe* (2001); 1969-1976, vol. E-15, parte 2, *Documents on Western Europe, 1973-1976* (2014).

- European Community Commission Press Release, *Extract from a Speech by President Ortolí to the European Parliament 18 February 1975*, aei.pitt.edu/55031/1/ISEC.17.75.pdf.
- Ministère des Affaires Étrangères, *Documents Diplomatiques Français*, Peter Lang, Bruxelles, 1967, tome I (2008), 1967, tome II (2008).
- Hannay David (a cura di), *Britain's Entry into the European Community. Report of the Negotiations of 1970-1972 by Sir Con O'Neill*, Frank Cass, London, 2000.
- Hansard, HC Deb, 10 November 1966, vol. 735, cc. 1539-1551.
- Hansard, HC Deb, 02 May 1967, vol. 746, cc. 310-332.
- Hansard, HC Deb, 10 May 1967, vol. 746, cc. 1504-1553.
- Hansard, HC Deb, 24 February 1970, vol. 796, cc. 996-1162.
- Hansard, HL Deb, 17 March 1970, vol. 308, cc. 998-1016.
- Hansard, HC Deb, 14 May 1971, vol. 817 c. 753.
- Hansard, HC Deb, 21 May 1971, vol. 817 c. 1759.
- Hansard, HC Deb, 08 July 1971, vol. 820, cc. 1514-1516.
- Hansard, HC Deb, 28 October 1971, vol. 823, cc. 2076-2217.
- Hansard, HC Deb, 18 April 1972, vol. 835, cc. 367-465.
- Hansard, HC Deb, 13 July 1972, vol. 840, cc. 1862-988.
- Hansard, HL Deb, 20 September 1972, vol. 335, cc. 1134-1273.
- Hansard, HL Deb, 17 October 1972, vol. 335 c. 1677.
- Hansard, HC Deb, 07 February 1974, vol. 868, cc. 1368-1372.
- Hansard, HL Deb, 29 October 1974, vol. 354, c. 7.
- Hansard, HC Deb, 29 October 1974, vol. 880, cc. 48-52.
- Hansard, HC Deb, 29 October 1974, vol. 880, cc. 53-201.
- Hansard, HC Deb, 23 January 1975, vol. 884, cc. 1745-1764.
- Hansard, HC Deb, 23 January 1975, vol. 884, cc. 1764-1772.
- Hansard, HC Deb, 11 March 1975, vol. 888, cc. 291-408.
- Hansard, HC Deb, 11 March 1975, vol. 888, cc. 409-456.
- Hansard, HL Deb, 12 March 1975, vol. 358, cc. 286-306.
- Hansard, HL Deb, 12 March 1975, vol. 358, cc. 316-392.
- Hansard, HC Deb, 07 April 1975, vol. 889, cc. 821-961.
- Hansard, HC Deb, 08 April 1975, vol. 889, cc. 1020-1150.
- Hansard, HC Deb, 09 April 1975, vol. 889, cc. 1243-1371.
- Hansard, HL Deb, 22 April 1975, vol. 359, cc. 768-873.
- Hansard, HL Deb, 08 May 1975, vol. 360 c. 481.
- Hansard, HL Deb, 13 May 1975, vol. 360, cc. 599-603.
- Hansard, HC Deb, 09 June 1975, vol. 893, cc. 29-45.
- HM Government, *Britain's New Deal in Europe*, HmsO, London, 1975.
- House of Commons, Justice Committee, *Constitutional Processes following a General Election. Fifth Report of Session 2009-2010*, 29 March 2010, HC 396.
- Introduction to the Fonds of the Central Archives relating to the First Enlargement of the European Economic Community, 1961-1973*, www.consilium.europa.eu/media/29665/archives-enlargement-1.pdf.
- Miller, Vaughne, *The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum*, House of Commons, Briefing Paper, n. 7253, 13 July 2015.

- Nota del Consiglio delle Comunità Europee del 14 marzo 1974, R/807/75, www.consilium.europa.eu/media/20438/1975_marzo_dublin_it.pdf.
- Queen's or Princes's Consent*, Office of the Parliamentary Counsel, September 2018.
- Referendum on United Kingdom Membership of the European Community*, Presented to Parliament by the Lord President of the Council by Command of Her Majesty, February 1975, Londra, HmsO, Cmnd 5925.
- The European Council Conclusions, Rome 1-2 December 1975, aei.pitt.edu/1407/1/rome_dec_1975.pdf.
- The European Council Conclusions, Bruxelles 12-13 July 1976, aei.pitt.edu/1428/1/Brussels_July_1976.pdf.
- «The London Gazette», 8 February 1974, n. 46204.
- «The London Gazette», 8 February 1974, n. 46205, Supplement.
- «The London Gazette», 23 September 1974, n. 46348.
- The Referendum Order 1975, 1975, n. 801, www.legislation.gov.uk/ukSI/1975/801/contents/made.
- 1970 Conservative Party General Election Manifesto. A Better Tomorrow*, www.conservativemanifesto.com/1970/1970-conservative-manifesto.shtml.
- 1970 Labour Party Manifesto. Now Britain's Strong – Let's Make it Great to Live In*, www.labour-party.org.uk/manifestos/1970/1970-labour-manifesto.shtml.
- 1974 The Labour Party Manifesto. Let us work together – Labour's way out of the crisis*, February 1974, www.labour-party.org.uk/manifestos/1974/Feb/1974-feb-labour-manifesto.shtml.
- 1974, The Labour Party Manifesto. Britain Will Win With Labour*, October 1974, www.labour-party.org.uk/manifestos/1974/Oct/1974-oct-labour-manifesto.shtml.

Memorie e biografie

- Bedell Smith, Sally, *Elizabeth. The Queen*, Penguin Books, London-New York, 2012.
- Benn, Tony, *Arguments for Democracy*, a cura di Chris Mullin, Jonathan Cape, London, 1981.
- Benn, Tony, *Out of the Wilderness. Diaries 1963-1967*, Arrow Books, London, 1988.
- Benn, Tony, *Office Without Power. Diaries 1968-1972*, Arrow Books, London, 1989.
- Bradford, Sarah, *Elizabeth. A Biography of Britain's Queen*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 1996.
- Corthorn, Paul, *Enoch Powell. Politics and Ideas in Modern Britain*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
- Couve de Murville, Maurice, *Une politique étrangère, 1958-1969*, Plon, Evreux, 1971.
- Heath, Edward, *The Course of my life: my autobiography*, Bloomsbury, London, 2011.
- Horne, Alistair, *Macmillan. The Official Biography*, Macmillan, Oxford, 2008.
- Kissinger, Henry, *Years of Renewal*, Simon and Schuster, New York-London, 2000.
- Pimlott, Ben, *Harold Wilson*, William Collins, London, 2016.
- Macmillan, Harold, *At the End of the Day, 1961-1963*, Harper and Row Publishers, New York-London, 1973.

- Shultz, George P., *Turmoil and Triumph. My Years as Secretary of State*, Charles Scribner's Son, New York, 1993.
- Thatcher, Margaret, *Gli anni di Downing Street*, Sperling & Kupfer, Milano, 1993.
- Thatcher, Margaret, *The Path to Power*, Harper Press, London, 2011.
- Thorpe, D. Richard, *Alec Douglas-Home*, Politicos Publishing, London, 2007.
- Ziegler, Philip, *Edward Heath. The Authorised Biography*, Harper Press, London, 2010.

Opere Monografiche – Raccolte di saggi

- Baker, David, Seawright, David (a cura di), *Britain for and against Europe. British Politics and the Question of European Integration*, Clarendon, Oxford, 1998.
- Baker, Elisabeth, *Britain in a divided Europe, 1945-1970*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1971.
- Basosi, Duccio, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon, 1969-1973*, Polistampa, Firenze, 2006.
- Basosi, Duccio, *Finanza & Petrolio. Gli Stati Uniti, l'oro nero, e l'economia politica internazionale*, Studio LT2, Venezia, 2012.
- Beltran, Alain, Bussière, Éric, Garavini, Giuliano (a cura di), *L'Europe et la question énergétique. Les années 1960/1980*, Peter Lang, Bruxelles, 2016.
- Bentivoglio, Giulia, *La relazione necessaria. La Gran Bretagna del governo Heath e gli Stati Uniti (1970-1974)*, FrancoAngeli, Milano, 2011.
- Bini, Elisabetta, Garavini, Giuliano, Romero, Federico (a cura di), *Oil shock. The 1973 Crisis and its Economic Legacy*, I.B. Tauris, London-New York, 2016.
- Bogdanor, Vernon, *The People and the Party System. Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.
- Botti, Alfonso, Guderzo, Massimiliano (a cura di), *L'ultimo franchismo tra repressione e premesse della transizione (1968-75)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009.
- Butler, David E., King Anthony, *The British General Elections of 1966*, Macmillan, London, 1999.
- Butler, David, Kitzinger, Uwe, *The 1975 Referendum*, Macmillan, London, 1976.
- Campus, Mauro (a cura di), *Sviluppo, crisi, integrazione. Temi di storia delle relazioni internazionali per il XXI secolo*, Mondadori, Milano 2012.
- Cavallaro, Maria Elena, Kornetis, Kostis (a cura di), *Rethinking democratisation in Spain, Greece and Portugal*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019.
- Caviglia, Daniele, *De Gaulle e il tentativo di spostare l'asse politico europeo. Il Piano Fouchet*, Cedam, Padova, 2000.
- Coppolaro, Lucia, *The Making of a World Trading Power. The European Economic Community (Eec) in the Gatt Kennedy Round Negotiations (1963-67)*, Routledge, London-New York, 2016.
- Coppolaro, Lucia, Mechi, Lorenzo, *Free Trade and Social Welfare in Europe. Explorations in the Long 20th Century*, Routledge, London, 2020.
- Cruciani, Sante, *L'integrazione europea tra crisi e rilanci (1947-2017)*, Sette Città, Viterbo, 2019.

- Duce, Alessandro, *Storia della politica internazionale (1957-2017). Dalle conquiste spaziali al centenario della rivoluzione d'ottobre*, Studium, Roma, 2019.
- Geiger, Till, Kennedy, Dennis (a cura di), *Regional Trade Blocs, Multilateralism and the Gatt. Complementary Paths to Free Trade?*, Pinter, Londra, 1996.
- George, Stephen, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- George, Stephen, *Britain and the European Integration since 1945*, Blackwell, Cambridge, 1991.
- Gilbert, Martin, Pasquinucci, Daniele (a cura di), *Euroscepticisms. The Historical Roots of a Political Challenge*, Brill, Leiden-Boston, 2020.
- Gowland, David, Turner, Arthur, *Reluctant Europeans. Britain and European Integration, 1945-1988*, Addison Wesley Longman, New York, 1999.
- Guasconi, Maria Eleonora, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il Vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Edizioni Polistampa, Firenze, 2004.
- Guasconi, Maria Eleonora, *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico e la fine della guerra fredda*, Mondadori Università, Milano, 2020.
- Guderzo, Massimiliano, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-69*, Il Maestrale, Firenze, 2000.
- Jones, Alistair, *Britain and the European Union*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2007.
- Laschi, Giuliana, *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, Peter Lang, Bern, 1999.
- Low, Partick, *Trading Free. The Gatt and US Trade Policy*, The Twentieth Century Fund Press, New York, 1993.
- Ludlow, N. Pierce, *Dealing with Britain. The Six and the first UK application to the Eec*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Migani, Guia, Varsori, Antonio (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Peter Lang, Bruxelles, 2011.
- Murphy, Philip, *Monarchy and the End of Empire. The House of Windsor, the British Government and the Post-war Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Nuti, Leopoldo, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche, 1945-1991*, il Mulino, Bologna, 2007.
- Nuti, Leopoldo (a cura di), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, London, Routledge, 2009.
- Pasquinucci, Daniele, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, FrancoAngeli, Milano, 2013.
- Pine, Melissa, *Harold Wilson and Europe. Pursuing Britain's Membership of the European Community*, I.B. Tauris, London-New York, 2012.
- Poggiolini, Ilaria, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla Cee (1972-1973)*, Unicopli, Milano, 2004.
- Ratti, Luca, *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE (1955-1975)*, Peter Lang, Berna, 2008.

- Robb, Thomas, *A Strained Partnership? US-UK Relations in the Era of Détente, 1969-1977*, Manchester University Press, Manchester-New York, 2014.
- Rossi, Christian, *La Freedom Doctrine di John F. Kennedy. Cooperazione allo sviluppo e disarmo nell'Europa Mediterranea (1961-1963)*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Royston Pike, *Edgar; Britain's Prime Ministers*, Odhams, London, 1968.
- Sandbrook, Dominic, *Seasons in the Sun. The Battle for Britain 1974-1979*, Penguin, London-New York, 2013.
- Valent, Lucio, *L'Europa non è Europa senza Londra. Il Regno Unito tra Cee e mondo (1964-1967)*, Unicopli, Milano, 2008.
- Varsori, Antonio, *Alle origini del presente. L'Europa occidentale e la crisi degli anni Settanta*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Wall, Stephen, *The Official History of Britain and the European Community*, vol. II: *From Rejection to Referendum, 1963-1975*, Routledge, London-New York, 2013.

Articoli

- Arnold, Jorg, "The Death of Sympathy" Coal Mining, Workplace Hazards, and the Politics of Risk in Britain, ca. 1970-1990, in «Historical Social Research / Historische Sozialforschung», 2016 (a. 41), n. 1, *Risk as an Analytical category: Selected Studies in the Social History of the Twentieth Century* (2016).
- Bagnato, Bruna, *Diplomazia e Idées Reçues. Italia e Francia fra "suscettibilità" e "arroganza" (1947-1994)*, in «Rivista Italiana di Storia Internazionale», 2018 (a. 1), n. 2.
- Bennett, Scott, *Compulsory Voting in Australian National Elections*, Parliament of Australia. Department of Parliamentary Services, Research Brief, 31 October 2005, n. 6, 2005-2006.
- Calandri, Elena, *L'Italia e il Development Assistance Committee (1958-1968). Preistoria dell'aiuto pubblico allo sviluppo*, in L. Tosi, L. Tosone (a cura di), *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 2006.
- Calandri, Elena, *La politica italiana di cooperazione bilaterale allo sviluppo negli anni di Fanfani*, in A. Giovagnoli, L. Tosi (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana. Atti del Convegno di studi tenuto a Roma il 3 e 4 febbraio 2009*, Marsilio, Venezia, 2010.
- Caviglia Daniele, *Aldo Moro e la crisi del sistema monetario internazionale*, in F. Perfetti, A. Ungari, D. Caviglia, D. De Luca (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Le Lettere, Firenze, 2011.
- Evans, Adam, *Planning for Brexit: The Case of 1975 Referendum*, in «The Political Quarterly», 2018 (a. 89), n. 1.
- Giordano, Filippo Maria, *Le elezioni europee: ricostruzione di un percorso di partecipazione democratica e di democratizzazione dell'Unione Europea*, in M. Belluati, P. Caraffini (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carocci, Roma, 2015.
- Graglia, Piero, *Altiero Spinelli*, in «Il Mulino», 2010 (a. 59), n. 6, pp. 994-1000.

- Guasconi, Maria Eleonora, *Aldo Moro e l'Anno dell'Europa di Kissinger*, in R. Moro, D. Mezzana (a cura di), *Una vita, un paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2014.
- Guasconi, Maria Eleonora, *Un'arma spuntata degli europei? La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e le relazioni con l'Urss*, in G. Borzoni, B. Onnis, C. Rossi (a cura di), *Momenti di Storia internazionale del Novecento. Diplomazia geopolitica, Soft power, Cooperazione*, FrancoAngeli, Milano, 2021.
- Heppell, Timothy, *The Labour Party Leadership Election of 1963: Explaining the Unexpected Election of Harold Wilson*, in «Contemporary British History», 2010 (a. 24), n. 2.
- Ludlow N. Piers, *Roy Jenkins and the importance of top-level politics*, in K. Dyson, I. Maes (a cura di), *Architects of the Euro. Intellectuals in the Making of European Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- Micheletta, Luca, *Per una Spagna democratica, atlantica ed europea. Andreotti e l'adesione spagnola alle Comunità europee*, in F. Lefebvre D'Ovidio, L. Micheletta, *Giulio Andreotti e l'Europa*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2017.
- Micheletta, Luca, *Giulio Andreotti e l'allargamento delle Comunità europee negli anni Ottanta. Tra europeismo e atlantismo*, in «Ventunesimo Secolo», 2010 (a. 47).
- Morelli, Umberto, *La politica di sicurezza e di difesa dell'Unione europea*, in G. Finizio, U. Morelli (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma, 2015.
- Nuti, Leopoldo, *Italy, the British application to the Eec, and the January debacle*, in R. Griffiths, S. Ward (a cura di), *The First Attempt to Enlarge the European Community, 1961-1963*, The Lothian Foundation, London, 1995.
- Petrini, Francesco, *L'Europe occidentale et la première crise pétrolière. S'assurer l'énergie par la coopération technologique*, in C. Bouneau, D. Burigana, A. Varsori (a cura di), *Les trajectoires de l'innovation technologique et la construction européenne. Des voies de structuration durable? Trends in Technological Innovation and the European Construction. The Emerging of Enduring Dynamics?*, Peter Lang, Bruxelles, 2010.
- Poggiolini, Ilaria, *L'Italia e l'Europa negli anni Settanta: una o più prospettive britanniche?*, in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- Preda, Daniela, *Il ruolo di Giulio Andreotti nella nascita del Sistema Monetario Europeo*, in F. Lefebvre D'Ovidio, L. Micheletta, *Giulio Andreotti e l'Europa*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2017.
- Rossi, Christian, *L'Unione Europea e la sicurezza nel Mediterraneo dalla Carta per la Pace e la Stabilità alla Primavera Araba (1970-2011). Genesi storica e prospettive future*, in A. Sassu, S. Lodde (a cura di), *Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici del Nord Africa*, Aracne, Roma, 2012.
- Rossi, Christian, *La politica mineraria britannica fuori dall'Impero. Il caso della Sardegna ai primi del Novecento*, in F. Congiu, C. Rossi (a cura di), *Politiche di potenza e impresa privata. Dinamiche di espansione del Regno Unito in Asia, Africa e Mediterraneo*, Aracne, Roma, 2020.

- Rossi, Christian, *L'Unione Europea al bivio. Momenti di crisi e rilancio delle istituzioni europee*, in S. Cherchi, G.G. Ortu (a cura di), *L'Europa al bivio*, Isolapalma, Monastir, 2021.
- Varsori, Antonio, *Aldo Moro e l'adesione della Gran Bretagna alla Cee*, in F. Perfetti, A. Ungari, D. Caviglia, D. De Luca (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Le Lettere, Firenze, 2011.
- Varsori, Antonio, *L'Occidente e la Grecia dal colpo di Stato militare alla transizione alla democrazia (1967-1976)*, in M. Del Pero, V. Gavin, F. Guirao, A. Varsori (a cura di), *Democrazie. L'Europa meridionale la fine delle dittature*, Firenze, Le Monnier, 2010.
- Villani, Angela, *Andreotti e l'integrazione politica europea. Dal rapporto Tindemans all'iniziativa Spinelli (1975-1984)*, in F. Lefebvre D'Ovidio L. Micheletta, *Giulio Andreotti e l'Europa*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2017.
- Wulzer, Paolo, *Il Partenariato Euro-Mediterraneo e l'actorness internazionale dell'Unione europea: alcuni aspetti del dibattito*, in E. Calandri, G. Laschi, S. Paoli (a cura di), *L'Europa adulta. Attori, Ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, il Mulino, Bologna, 2020.

*Indice dei nomi**

- Allen, Philip, 127
Arnold, Jorg, 31n
- Bagnato, Bruna, 38n
Baker, David, 11n
Baker, Elisabeth, 11n
Basosi, Duccio, 39n, 67n
Bedell Smith, Sally, 34n, 54n
Belluati, Marinella, 50n, 145n
Benn, Anthony Neil Wedgwood (noto Tony),
13n, 26 e n, 27, 28 e n, 29n, 30, 72, 77,
161
Bennett, Scott, 61n
Bentivoglio, Giulia, 11n, 28n, 143n
Berkhouwer, Cornelis, 42, 50
Beltran, Alain, 137n
Bhutto, Zulfiqar Ali, 156
Bini, Elisabetta, 137n
Bogdanor, Vernon, 30n
Borzoni, Gianluca, 44n, 87n
Botti, Alfonso, 45n
Bouneau, Christophe, 45n
Bradford, Sarah, 32n, 34n
Brandt, Willy, 46
Brown, George, 17n, 18, 19
Burigana, David, 45n
Burin des Roziers, Etienne, 23n
Bussière, Éric, 137n
Butler, David E., 12n, 17n
Butler, Richard Austen, noto Rab, 16
- Calandri, Elena, 38n, 101n
Callaghan, James, 17n, 30, 34, 40, 46, 47, 49,
50, 73, 104, 105, 110, 115, 116, 125, 126,
127, 130, 140, 149, 152, 154, 159
Campus, Mauro, 67n
Caraffini, Paolo, 50n, 145n
Cavallaro, Maria Elena, 45n
Caviglia, Daniele, 35n, 44n, 149n
Cherchi, Salvatore, 36n
Chirac, Jacques, 155
Churchill, Winston Spencer, 20
Congiu, Francesca, 12n, 65n
Coppolaro, Lucia, 38n, 124n
Corthorn, Paul, 13n, 27n, 64n
Cosgrave, Liam, 155
Cossiga, Francesco, 163
Costantino II, re di Grecia, 130
Coudenhove-Kalergi, Richard Nikolaus Eijiro
von, 145
Couve de Murville, Maurice, 13n, 22, 24n
Craveri, Piero, 12n, 51n
Cruciani, Sante, 11n
- Dahlgaard, Tyge, 22
Dell, Edmund, 141, 142
Del Pero, Mario, 45n
De Luca, Daniele, 35n, 149n
Douglas-Home, Alexander, 10, 16 e n, 17n, 28,
94
Duce, Alessandro, 13n

* In questo indice non sono inclusi i nomi dei mittenti e dei destinatari dei documenti citati.

- Elisabetta, regina madre del Regno Unito, 31
 Elisabetta II, regina del Regno Unito, 17, 31,
 34, 54, 55, 56, 57, 85
 Evans, Adam, 119n
 Ersboll, Niels, 52
- Finizio, Giovanni, 13n, 48n
 Foch, René, 48
 Foot, Michael, 72
 Ford, Gerald, 157, 158
- Gaitskell, Hugh, 17n
 Gaulle, Charles de, 9, 10, 11, 12, 16, 20, 21,
 22, 25, 26, 44, 124, 127, 144, 162
 Garavini, Giuliano, 137n
 Gavin, Victor, 45n
 Geiger, Till, 13n, 38n
 Genscher, Hans Dietrich, 51, 141, 153
 George, Stephen, 11n
 Gilbert, Martin, 11n
 Giordano, Filippo Maria, 50n
 Giorgio VI, re del Regno Unito, 53
 Giovagnoli, Agostino, 38n
 Giscard d'Estaing, Valéry, 48, 49, 154, 155
 Goodhew, Victor, 58
 Gowland, David, 11n, 21n
 Graglia, Piero, 136n
 Griffiths, Richard, 11n
 Guasconi, Maria Eleonora, 13n, 25n, 39n, 44n,
 143n
 Guderzo, Massimiliano, 23n, 45n
 Guirao, Fernando, 45n
- Haferkamp, Wilhelm, 141
 Hannay David, 12n, 29n
 Heath, Edward, 10, 13n, 20, 27 e n, 28 e n, 29,
 31, 34, 63, 64, 92, 94, 105, 112, 162
 Heppell, Timothy, 17n
 Home, 13° conte di, v. Douglas-Home,
 Horne, Alistair, 13n, 16n, 17n
- Jenkins, Roy Harris, 29, 30
 Joergensen, Anker, 152
 Johnson, Lyndon Baines, 23 e n, 24, 36
 Jones, Alistair, 11n, 26n
- Kahn-Ackermann, Georg, 156
 Karamanlis, Konstantinos, 150
- Kornetis, Kostis, 45n
 Kennedy, Dennis, 13n, 38n
 Kennedy, John Fitzgerald, 15, 18, 155
 King, Anthony, 17n
 Kissinger, Henry, 13n, 47, 143 e n, 158
 Kitzinger, Uwe, 12n
- Lascelles, Alan Frederick, noto Tommy, 53
 Laschi, Giuliana, 13n, 66n, 101n
 Lefebvre D'Ovidio, Francesco, 39n, 45n, 67n
 Limerick, 5° Conte di, vedi Pery
 Lodde, Sergio, 101n
 Low, Patrick, 13n, 38n
 Ludlow N. Pierce, 12n, 29n, 71n
- McCaffrey, Tom, 116
 Macmillan Maurice Harold, poi conte di Stoc-
 kton, 10, 13n, 15 e n, 16 e n, 17n, 20, 21,
 103
 Manley, Michael, 70
 Margaret, principessa del Regno Unito, Con-
 tessa di Snowdon, 31
 Marten, Harry Neil, 30, 112
 Mechi, Lorenzo, 124n
 Menzies, Robert, 15
 Mezzana, Daniele, 143n
 Micheletta, Luca, 39n, 45n, 67n
 Migani, Guia, 13n
 Miller, Vaughne, 13n, 96n, 98n, 101n, 102n
 Monnet, Jean, 19, 22, 137
 Morelli, Umberto, 13n, 48n, 122n
 Morland, Martin, 109
 Moro, Aldo, 35 e n, 149 e n
 Moro, Renato, 143n
 Murphy, Philip, 31n
- Nairne, Patrick, 96, 109, 114
 Nuti, Leopoldo, 11n, 21n, 48n, 122n
- O'Neill, Con Douglas Walter, 11, 12n, 122
 Onnis, Barbara, 44n, 87n
 Ortoli, François-Xavier, 35, 41, 42, 43, 44, 45,
 51
 Ortu, Gian Giacomo, 36n
- Paoli, Simone, 101n
 Pasquinucci, Daniele, 11n, 50n
 Perfetti, Francesco, 35n, 149n

- Pery, Patrick Edmund, 130
Petrini, Francesco, 45n
Pimlott, Ben, 13n, 34n, 54n
Poggiolini, Ilaria, 12n, 28n, 51n
Pompidou, Georges, 10, 25, 30, 35, 144, 162
Profumo, John, 17n
- Ratti, Luca, 153n
Romero, Federico, 137n
Rossi, Christian, 12n, 13n, 16n, 18n, 36n, 38n, 44n, 65n, 87n, 101n
Rowling, Wallace Edward, 64, 156
Royston Pike, Edgar, 11n, 17n
Ruggiero, Renato, 48, 49
- Sandbrook, Dominic, 53n
Sassu, Antonio, 101n
Schmidt, Helmut, 43, 47, 48, 49, 153
Schuman, Robert, 15, 19
Seawright, David, 11n
Shore, Peter, 72
Short, Edward, barone di Glenamara, 56, 59, 64, 75, 76, 78, 88, 92
Shultz, George P., 155n
Soames, Christopher, 138
Sohm, Earl, 36
Spaak, Paul Henry, 19
Spénale, Georges, 156
Spierenburg, Dirk, 152
Spiers, Ronald, 71
Spinelli, Altiero, 35, 136
Stevens, Siaka, 156
- Thatcher, Margaret, 13n, 42 e n, 66 e n, 68 e n, 92, 93 e n, 94 e n, 95 e n, 97, 103, 104, 128, 163
Thomson, George, 138
Thorpe, D. Richard, 14n, 17n
Tindemans, Leo, 68, 128, 141, 144, 151, 154, 159
Tomkins, Edward, 155
Tosi, Luciano, 38n
Tosone, Lorella, 38n
Turner, Arthur, 11n, 21n
Trudeau, Pierre, 132, 156
- Ungari, Andrea, 35n, 149n
- Van der Stoel, Maximilianus, 150
Valent, Lucio, 12n
Varsori, Antonio, 12n, 13n, 44n, 45n, 51n, 67n, 149n
Villani, Angela, 67n, 136n
- Wall, Stephen, 11, 12n, 28n, 29n, 43n, 97n, 98n, 109n, 116n
Ward, Stuart, 11n
Wilson, Harold, 10, 15, 16n, 17 e n, 18, 19, 20, 21, 24, 27, 29, 30, 34, 36, 41, 42, 43, 47, 48, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 65, 66, 72, 76, 77, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 105, 108, 114, 115, 127, 128, 129, 130, 146, 148, 149, 152, 153, 154, 156, 159, 161
Whitlam, Gough, 64
Wulzer, Paolo, 101n
Ziegler, Philip, 14n, 27n, 39n

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/latuaopinione.asp



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

