

DOCUMENTI

IAI

**SCADENZA MAASTRICHT
REQUISITI PER UN VERTICE DI SUCCESSO**

di Gianni Bonvicini, Cesare Merlini e Stefano Silvestri

SCADENZA MAASTRICHT

REQUISITI PER UN VERTICE DI SUCCESSO

SINTESI DEL DOCUMENTO

Al Vertice di Maastricht, il 9 e 10 dicembre prossimi, la Comunità Europea modificherà la sua costituzione per avanzare sulla strada dell'Unione Europea. Nel fare ciò essa, ancora una volta, non seguirà la strada maestra della democrazia, attraverso le decisioni dell'assemblea elettiva europea, ma seguirà una strada di negoziati intergovernativi da sottoporre poi alla ratifica dei vari parlamenti nazionali, dove sarà solo possibile accettarli o respingerli in blocco. Anche per questo è essenziale comprendere bene, e in anticipo, la portata delle decisioni che potrebbero essere prese a Maastricht e le differenze tra un buon e un cattivo accordo.

Dal punto di vista istituzionale la questione principale riguarda l'individuazione di una forma di governo efficace e unitario per l'insieme delle attività presenti e future.

Vocazione federale

La sostanza è che deve essere difeso il principio della diffusione del carattere comunitario in tutti i settori e ad ogni livello. In quest'ottica va difesa l'unicità del Trattato, respingendo (quanto meno a termine) la tesi dei tre pilastri distinti (Comunità, Politica Estera e di Sicurezza comune, Affari Interni).

Nuove competenze

Va appoggiata la tesi del Presidente Delors di limitare le nuove competenze a pochi settori chiave. Va difeso il principio di un'utilizzazione più estesa e flessibile dell'art. 235 per le competenze che rimangono per il momento fuori dal quadro comunitario, ma che si prevede di riesaminare in futuro.

Per la politica estera, di sicurezze e di difesa, la proposta più comunitaria è quella di adottare una procedura di voto a maggioranza qualificata. Un'ipotesi più flessibile è quella di definire con parere unanime del Consiglio Europeo i settori in cui operare, e quindi adottare un meccanismo di "maggioranza qualificata rafforzata" per la decisione politica e di semplice maggioranza qualificata per le azioni comuni.

Parlamento Europeo

L'obiettivo è quello di un'estensione della concertazione a spese della consultazione, dell'inserimento della co-decisione nei campi in cui oggi opera con successo la concertazione (mercato interno e procedure di bilancio), dell'allargamento delle aree per il parere conforme (procedura elettorale uniforme, accordi internazionali, ecc.) e della inclusione del Parlamento Europeo, con poteri di co-decisione, nel meccanismo degli art. 235 e 236.

Coesione e bilancio

Il concetto di un bilancio basato sulle risorse proprie deve essere salvaguardato. Come pure deve valere la nozione di progressività delle risorse stesse.

Sicurezza interna

La richiesta tedesca di rendere il più comunitaria possibile questa materia va appoggiata senza riserve.

Istituto Monetario Europeo

L' Istituto Monetario Europeo (IME) dovrà essere in grado di predisporre, con decisioni a maggioranza, le strutture e gli strumenti essenziali per il futuro funzionamento dell'Unione Economica e Monetaria (UEM).

Inoltre, l'orizzonte temporale del mandato dell'IME deve essere chiaramente definito, e i suoi compiti dovranno essere portati a termine entro tempi il più possibile contenuti e senza proroghe per evitare che ostacoli di tipo "tecnico" possano essere invocati per proporre ulteriori rinvii.

Opting Out

Ove tale clausola fosse inserita nel Trattato, essa darebbe a ogni paese membro la possibilità di abbandonare gli accordi qualora lo ritenesse opportuno. Ciò sarebbe disastroso.

Ideale sarebbe che la delegazione inglese accompagnasse la firma del nuovo trattato con una dichiarazione unilaterale con cui si riserva la non adesione alla terza fase. Scontando il rifiuto di Londra a questa soluzione, in alternativa si dovrà ricorrere a un protocollo aggiuntivo al trattato, che preveda per il solo caso inglese la deroga alla partecipazione a tale terza fase.

Convergenza

La convergenza economica non va interpretata, meccanicamente, come il raggiungimento di valori soglia, comunque arbitrari, ma come il mantenimento dei sistemi economici nazionali su sentieri di progressivo avvicinamento reciproco.

Sicurezza

Il Vertice di Maastricht deve decidere di rafforzare il ruolo operativo dell'Unione Europea Occidentale (UEO) e di integrarla pienamente nella nuova Unione Politica Europea.

Il rapporto tra Unione Europea, UEO e Alleanza Atlantica è già stato definito dal Vertice Atlantico di Roma. Gli accorgimenti pratici e le procedure necessarie ad assicurare trasparenza, complementarità e consultazioni dovranno svilupparsi man mano che l'identità europea nel campo della sicurezza e della difesa acquisterà sostanza.

Il coordinamento di posizioni europee, quando riguardi questioni di competenza della NATO o dell'Alleanza, dovrebbe essere fatto in modo "aperto", e cioè limitarsi ad indicazioni

comuni di fondo con disponibilità a discuterle in modo multilaterale in sede di Consiglio Atlantico.

Coerenza politico-istituzionale nell'Unione

E' necessario estendere al massimo la "comunitarizzazione" dal livello della Comunità e dell'Unione Economica e Monetaria a quelli della Politica Estera e di Sicurezza e agli affari interni.

D'altro canto, lo spostamento di poteri sempre maggiori al livello europeo, per il governo della politica economica e monetaria e della politica estera, di difesa e sicurezza, esige un *riequilibrio istituzionale* dell'Unione Europea, elevando allo stesso livello anche il potere legislativo e di controllo democratico proprio dei Parlamenti nazionali e del parlamento Europeo.

Vi è infine la questione dell'assenza, se a Maastricht non vi si provvede, della "*personalità giuridica*" dell'Unione, che si riflette su quello della rappresentanza dell'Unione nelle sedi internazionali più ampie.

L'Italia e l'Unione Europea

Il varo dell'UEM comporta l'accettazione da parte italiana di un *vincolo internazionale* di portata e di importanza del tutto inusitata rispetto al passato.

Le regole vigenti stabiliscono che la svalutazione nell'ambito dello SME non è il risultato di una scelta unilaterale: una svalutazione della Lira, di cui oggi molto si parla, se non accettata dai partner, sarebbe possibile solo nell'ipotesi di abbandono da parte dell'Italia degli accordi di cambio dello SME.

Vincoli monetari più stringenti richiederanno un adeguamento dell'assetto istituzionale della Banca d'Italia e modifiche di rilievo nel campo della politica monetaria volte a salvaguardarne l'autonomia, in sviluppo delle linee tracciate dal Ministro del Tesoro.

Nel campo della finanza pubblica la prospettiva di continuare ad avere un processo di determinazione della legge finanziaria, "cogestito" da Governo e Parlamento, è incompatibile con il rispetto di vincoli esterni, determinati dalla co-decisione delle Banche Centrali (nella UEM) e dei Governi rappresentati nel Consiglio Europeo.

Tutto ciò tende ad accrescere il potere dell'Esecutivo nei confronti del Legislativo.

Il riequilibrio istituzionale di questa realtà squilibrata deve avvenire a livello europeo (tramite il Parlamento Europeo). Al livello nazionale, è necessario ristrutturare lo stesso Governo, in particolare i rapporti tra la Presidenza del Consiglio e gli altri dicasteri. L'importanza crescente delle decisioni da prendere a livello europeo richiede una maggiore unità e coerenza di decisioni a livello nazionale.

Accrescere l'integrazione europea significa anche accrescere l'importanza e la portata del "vincolo esterno" sul nostro sistema economico e istituzionale. I nostri negoziatori non possono allo stesso tempo lavorare a questo fine e chiedere un numero crescente di "eccezioni" che

proteggano i ritardi e le carenze del sistema italiano. La soluzione di questo problema non è in Europa: è in Italia.

SCADENZA MAASTRICHT

REQUISITI PER UN VERTICE DI SUCCESSO

Introduzione

A Maastricht, il 9 e 10 dicembre i Capi di Stato e di Governo dei dodici membri della Comunità europea si riuniranno per un "vertice" destinato a **segnare il cammino dell'integrazione europea e a porre le condizioni di un maggiore ruolo dell'Europa nel mondo.**

In tale circostanza, lo IAI ha ritenuto di elaborare un documento di analisi e riflessione:

- a. per contribuire a colmare un sorprendente vuoto nel dibattito politico di un'Italia che pur ama definirsi europeista;
- b. per offrire alcuni orientamenti al giudizio sull'ultima preparazione, lo svolgimento e le conclusioni della riunione;
- c. per tentare di suggerire qualche ultima proposta a chi sarà impegnato nei negoziati e nelle decisioni a livello politico e diplomatico.

Al Vertice di Maastricht, ancora una volta, la Comunità Europea non seguirà la strada maestra della democrazia, modificando la sua costituzione attraverso le decisioni dell'Assemblea parlamentare europea, democraticamente eletta. Essa **seguirà invece la strada dei negoziati intergovernativi da sottoporre poi alla ratifica dei vari parlamenti nazionali, dove sarà possibile solo accettarli o respingerli in blocco.** Anche per questo è essenziale comprendere bene e in anticipo la portata delle decisioni che potranno essere prese dal Vertice e cosa farà la differenza tra un buon e un cattivo accordo.

Dopo il successo iniziale del vertice di Roma che vide la sconfitta della linea difesa da Margaret Thatcher, all'approssimarsi della scadenza decisiva, tuttavia, lo slancio sembra diminuire: scaramucce diplomatiche, distinguo politici e vincoli "tecnici", pur normali prima di un accordo importante, fanno massa. D'altra parte le aspettative generate sono grandi.

Da Est, i paesi di nuova democrazia guardano alla Comunità come loro punto essenziale di riferimento e premono per una loro rapida inclusione al suo interno. Un problema che si allarga inevitabilmente ai frammenti del sistema ex-sovietico in disgregazione. Ciò pone ancora una volta alla Comunità il dilemma fra approfondimento e allargamento. Esso va risolto a Maastricht.

Da ovest, gli Stati Uniti, superato il sospetto iniziale che gli europei mirassero alla costruzione di una "Fortezza Europa" e avviate a soluzione le divergenze sull'integrazione europea nel campo della difesa, attendono che la Comunità si assuma la sua parte di oneri e di influenza nel "nuovo ordine mondiale".

Secondo il presidente americano George Bush, se gli europei vogliono darsi un'identità comune di sicurezza devono dirlo adesso. Adesso è Maastricht.

Nel frattempo, all'interno dei Dodici, le aspettative del successo del Vertice di Maastricht sono inquisite da dubbi e problematiche nazionali diverse.

*In Germania un grande popolo si è riunito assumendo le dimensioni e le capacità di leader economico, potenzialmente egemone anche in campo politico. In grande maggioranza esso vuole integrarsi in una Comunità sufficientemente sovranazionale da scongiurare il ritorno del "problema tedesco": **questa disponibilità potrebbe non durare a lungo** e le scadenze che saranno definite a Maastricht dovranno essere tali da segnare la strada dell'irreversibilità.*

*La Francia, vede ridursi i suoi margini di indipendenza nazionale nei confronti sia dell'Alleanza Atlantica che della Comunità, della quale sosterrà a Maastricht principalmente lo sviluppo politico e militare, al fine di evitare una costruzione solo economica nella quale avrebbe un ruolo troppo secondario. Ciò fa della Francia **un alleato, benché "nervoso", indispensabile al raggiungimento degli obiettivi finali.***

*La sempre più chiara compatibilità fra un'identità europea di sicurezza e l'alleanza con gli Stati Uniti ha privato la Gran Bretagna di un importante argomento contro l'integrazione (che ha fortemente influenzato anche l'Olanda, appannando la sua tradizionale visione federalista), indebolendola nel suo ruolo di maggiore eccezione alle aspettative per Maastricht. Anche per questo, come già è avvenuto altre volte in passato, questa antica democrazia, saprà forse accettare pragmaticamente i passi intermedi voluti dalla maggioranza (**se questa sarà solida e coerente**), pur mantenendo la sua ripulsa alla esplicitazione dell'obiettivo finale.*

*La Spagna, che sta emergendo come un "grande" del Sud dell'Europa di crescente importanza, brandisce la bandiera della coesione sociale e delle politiche di redistribuzione finanziaria. Essa assume quindi un ruolo che va al di là dei suoi confini e che **non può essere sottovalutato dagli altri paesi dell'Europa meridionale.***

*L'Italia, malgrado il prestigio di una presidenza che ha saputo innescare il processo culminante a Maastricht, si presenta in posizione di debolezza, a causa delle difficoltà di convergenza economica e per i dubbi, spesso inespressi, ma non per questo meno importanti, che i suoi partner hanno sulla sua capacità di controllare la criminalità. Più che puntare a svolgere nuovi ruoli di mediazione, dopo quello - utile - compiuto nei confronti della Gran Bretagna sull'integrazione difensiva, L'Italia deve offrire **un contributo alla coesione del "triangolo Bruxelles-Bonn-Parigi"** sulle linee più comunitarie e sovranazionali.*

Ma sarà bene anche mettere in guardia contro le false aspettative massimaliste, quelle che propongono per Maastricht traguardi impossibili onde poter poi dire che una Comunità non

abbastanza integrata non vale il costo del rigore economico e amministrativo che si chiede all'Italia.

Ai Dodici non sarà aperta a Maastricht la soluzione della finzione o del rinvio, che equivarrebbe al fallimento. Occorre una **decisione forte**, che non potrà collocarsi al di sotto di un **livello minimo** di efficacia interna e di credibilità esterna, anche a costo di ricorrere all'ausilio dello sperimentato stratagemma comunitario di "fermare gli orologi".

Al fine di esplicitare tale **livello minimo** procederemo innanzitutto a un sintetico richiamo di quella che è stata l'evoluzione istituzionale della Comunità e dei criteri-guida di quella che dovrà essere. Poi esamineremo le caratteristiche necessarie dell'Unione politica, economica e monetaria e le sue interrelazioni. Infine proporremo al lettore alcune considerazioni sulle conseguenze dell'esito di Maastricht per l'Italia.

*Approfondimento e allargamento:
esperienze passate ed esigenze future*

La storia della Comunità può essere utile per comprendere quale strada seguire a Maastricht.

I grandi cambiamenti intervenuti in questi ultimi anni accelerano ed enfatizzano questioni già preesistenti. Ad esempio, l'allargamento ai Paesi dell'Est Europa aumenterebbe le richieste di politiche di redistribuzione e di conseguenza di aumento del bilancio comunitario; e l'ovvia domanda di copertura nel campo della sicurezza spingerebbe all'accrescimento delle responsabilità e competenze della Comunità in questo settore.

Nel corso del primo allargamento del 1973 si decise di dare priorità all'entrata della Gran Bretagna, cui seguì poi un rafforzamento istituzionale abbastanza confuso e incompleto. Si imboccò la strada di adattamenti istituzionali episodici, spesso contraddittori fra di loro, che finì con l'appesantire la macchina comunitaria di organismi, competenze e politiche non coordinate fra di loro.

Tale errore non venne ripetuto nel 1986. L'entrata di Spagna e Portogallo avvenne contemporaneamente alla ratifica dell'Atto Unico Europeo(AUE). Si cercò in questa occasione di razionalizzare l'esistente con il ripristino di alcuni principi (armonizzazione, coerenza, equivalenza) e di alcune procedure cadute in disuso (voto a maggioranza).

L'odierna dialettica fra approfondimento e allargamento ha dimensioni e valenze qualitative diverse. **Per la prima volta la politica di sicurezza e di difesa entra nel dibattito:** poiché alla Comunità mancano ancora chiare competenze ed esperienza nei settori della politica estera e della difesa, il parallelismo fra i due processi non potrà funzionare appieno. Di qui la necessità di dare priorità al proprio approfondimento politico-istituzionale, che quindi non è segno di chiusura egoistica di fronte alle pressanti domande di adesione, ma invece la condizione minima necessaria per permettere alla Comunità di essere un fattore credibile di stabilità in Europa e futuro punto di aggregazione.

Come affermato nel Rapporto a Delors dei sei Istituti europei di Affari Internazionali - l'IAI per l'Italia¹ - **una Comunità rafforzata assicurerebbe il successo del suo allargamento, mentre un allargamento precoce indebolirebbe la Comunità e nel più lungo termine comprometterebbe l'intero processo.**

In pratica si tratta di stabilire una serie di accordi volti a rafforzare gli scambi e le economie dei paesi associati, sia ad Est che a Sud dell'Unione Europea, differenziati secondo situazioni e possibilità. I nuovi accordi di Super- Associazione con Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia, oltre a costituire un' "anticamera" per la futura adesione, sono primi passi della futura politica estera dell'Unione nel continente europeo, volta a generare integrazione anche prima dell'allargamento.

Tale processo, pur senza comportare aspettative di adesione, deve estendersi anche verso Sud, nel Mediterraneo e in Medio Oriente, mediante la mobilitazione di risorse aggiuntive a quelle già oggi impiegate. Il fine è quello di contribuire ad affrontare e risolvere il più ampio problema di sicurezza e di stabilità delle aree confinanti con l'Unione Europea.

Dal punto di vista istituzionale la questione principale riguarda l'individuazione **di una forma di governo efficace e unitario per l'insieme delle attività presenti e future.**

L'estensione nel Consiglio del voto a maggioranza è uno degli strumenti principali, ma non il solo. E' necessario che lo stesso organismo (il Consiglio, per il prevedibile futuro) si occupi di tutte le materie, adottando gradualmente le stesse procedure comunitarie (comunitarizzazione delle attività comuni) in tutti i settori dell'Unione.

La Commissione dovrà avere completa delega esecutiva per tutte le materie trattate dal Consiglio e mantenere il diritto di iniziativa, estendendolo a tutte le competenze dell'Unione. La proposta di ridurre il numero dei commissari ad uno per paese va vista nell'ottica dell'allargamento della Comunità e può essere accettata purché sia controbilanciata da una richiesta di maggiore legittimazione sovranazionale dell'esecutivo di Bruxelles: esaltazione della preminenza del ruolo del Presidente, voto conforme del Parlamento europeo, riconferma dei poteri esclusivi di iniziativa e ampia delega esecutiva per tutte le competenze dell'Unione.

Il Consiglio europeo si occuperà essenzialmente dell'applicazione del principio di sussidiarietà, decidendo le materie che passeranno all'Unione, ma ad esso dovrebbero essere sottratti compiti di governo in senso stretto.

Il Parlamento europeo, infine, rafforzerà i propri poteri di cooperazione e in prospettiva co-legislativi, come conseguenza diretta dell'acquisizione di nuove competenze alla Comunità e dell'applicazione sempre più estesa di forme efficaci di governo, a cominciare dal voto a maggioranza qualificata, da parte del Consiglio.

Le formule pratiche di ingegneria costituzionale per il lungo termine potranno essere le più varie e non solo quelle qui indicate. L'importante è che esse seguano i criteri di fondo che hanno costituito l'elemento vitale e il successo dell'esperienza comunitaria:

- a. *la coerenza fra politiche e differenti iniziative comuni dei Dodici.* Economia, politica estera e sicurezza devono essere in una logica di governo che risponda a direttrici politiche uniche.
- b. *la coerenza istituzionale.* Va esteso alle procedure istituzionali lo stesso principio appena ricordato di omogeneità fra politiche. Si tratta di scegliere fino da ora la strada di una progressiva e chiara "comunitarizzazione" dei meccanismi decisionali dell'Unione.

L'Unione Politica Europea

L'Unione Politica Europea (UPE) è il compito più arduo del vertice. A differenza di quella economica e monetaria, essa non può avvalersi dell'esperienza della CEE e dello SME. Inoltre nessuno ha predisposto un documento di avvio completo e coerente, come è invece avvenuto in campo economico e monetario con il Rapporto Delors. Né poi la conferenza intergovernativa ha elaborato, una tale base concettuale.

Ciò crea due rischi. Il primo è che il Vertice di Maastricht si contenti di rinviare ad un futuro appuntamento, fra cinque anni, le decisioni più spinose. Ma anche se questo rischio fosse evitato, ne nascerebbe un secondo circa la natura della cosiddetta "clausola evolutiva". Essa, nella interpretazione britannica, vorrebbe essere la porta per la rimessa in causa delle decisioni di Maastricht. Al contrario, questa clausola è stata concepita solo come un rinvio a termine delle modalità di applicazione di decisioni già prese e che non vengono rimesse in discussione. Questa è evidentemente l'unica interpretazione che permetterebbe di definire Maastricht un successo.

La mancanza di un quadro omogeneo ed equilibrato che dia coerenza ai tanti punti di dettaglio oggi in discussione spinge a ritenere che **la strategia da adottare sia quella di tenere fermi i criteri fondamentali**, anche a costo di lasciare in ombra o di rinviare alcune decisioni:

- a. *Vocazione federale.* Questo termine è divenuto, a torto, un elemento negoziale. La sostanza è che deve essere difeso il principio della "comunitarizzazione" delle politiche e delle istituzioni. L'Unione Politica è l'obiettivo ultimo: essa sarà basata sul principio di coerenza fra politiche (Unione economica, PESC² e Affari interni) e fra procedure istituzionali. Il metodo deve essere quello della diffusione del carattere comunitario in tutti i settori e ad ogni livello. In quest'ottica va difesa l'unicità del Trattato, respingendo (quanto meno a termine) la tesi dei tre pilastri distinti (Comunità, PESC, Affari Interni).
- b. *Nuove competenze.* Va appoggiata la tesi del Presidente Delors di limitare le nuove competenze a pochi settori chiave. Decisivo è però che essi si collochino in un quadro istituzionale chiaro. Va difeso il principio di un'utilizzazione più estesa e flessibile dell'art. 235³ per le competenze che rimangono per il momento fuori dal quadro comunitario, ma che si prevede di riesaminare in futuro. L'art. 235 deve essere il cardine per l'applicazione corretta del principio di sussidiarietà, con un ruolo preminente del Consiglio Europeo in materia.

- c. *Parlamento Europeo*. Si profilano per il Parlamento ben cinque diverse procedure: consultazione, concertazione, co-decisione (nuova), parere conforme, procedure di bilancio. Difficile a questo punto arrivare ad una drastica semplificazione. L'obiettivo di fondo deve ispirarsi ad un'estensione della concertazione a spese della consultazione, all'inserimento della co-decisione nei campi in cui oggi opera con successo la concertazione (mercato interno e procedure di bilancio), all'allargamento delle aree per il parere conforme (procedura elettorale uniforme, accordi internazionali, ecc.) e all'inclusione del Parlamento Europeo, con ruolo di codecisione, all'interno del meccanismo degli 235 e 236⁴.
- d. *Politica estera e di sicurezza*. Il suggerimento di adottare il voto a maggioranza qualificata per l'applicazione delle misure comuni sembra in linea con l'esigenza di comunitarizzare le procedure. Nasconde tuttavia un rischio politico notevole: quello di rendere ancora più difficile il consenso unanime al livello superiore di decisione politica sull'azione comune. Gli stati membri riluttanti ad impegnarsi non concorderebbero già a questo livello, bloccando di fatto l'intero meccanismo. Meglio sarebbe definire con parere unanime del Consiglio Europeo i settori in cui la PESC deve operare, quindi adottare il meccanismo della "maggioranza qualificata rafforzata" (mix di un numero minimo di stati e di voti espressi) per la decisione politica ed infine applicare la maggioranza qualificata normale per le azioni comuni. Altro punto importante sarebbe quello di dare l'indicazione che le azioni comuni dovranno progressivamente basarsi sul bilancio comunitario, il che porta anche al discorso dell'aumento delle risorse proprie (vedi punto e.). Di conseguenza, anche a questo livello, dovrebbe essere mantenuto il potere di iniziativa della Commissione e quello di concertazione del Parlamento europeo.
- e. *Coesione e bilancio*. Il ricorso ad una dichiarazione separata (o ad un protocollo) sembra l'unica possibile soluzione per questo punto cruciale, sollevato soprattutto dalla Spagna. Più difficile, a questo stadio, modificare il progetto di Trattato inserendovi le richieste spagnole di un fondo di convergenza. In attesa che la Commissione faccia le sue proposte sul bilancio per il prossimo quinquennio, occorre evitare criteri del tipo "cost and benefit", basati su uno stretto rapporto fra PNL e contributi nazionali alla Comunità. Il concetto di un bilancio basato sulle risorse proprie deve essere salvaguardato. Come pure deve valere la nozione di progressività delle risorse stesse.
- f. *Sicurezza interna*. La richiesta tedesca di rendere il più comunitaria possibile questa materia va appoggiata senza riserve. E' abbastanza ovvio che il diritto di asilo, l'immigrazione e le questioni ad essa attinenti sono strettamente legate allo sviluppo di una Comunità sempre più attraente all'esterno e più omogenea all'interno: le risposte da dare devono quindi essere univoche e collegate al resto delle politiche economiche comunitarie, altrimenti salta la stessa coesione interna.

Unione Economica e Monetaria

Il processo che ha condotto l'Europa alle soglie dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) è stato assai lungo. Durante quasi dodici anni di esperienza dello SME gli stati membri hanno messo in atto politiche economiche e monetarie che hanno prodotto risultati apprezzabili. Il sistema dei cambi si è ampliato e rafforzato, una maggiore convergenza delle economie europee si è realizzata in quasi tutti i settori, processi di crescente liberalizzazione hanno interessato l'area monetaria e finanziaria. In molti casi, tra cui certamente figura l'Italia, le politiche adottate hanno comportato costi rilevanti, ma hanno permesso l'accumulo di un patrimonio di credibilità e stabilità monetaria e finanziaria che sarebbe stato inimmaginabile all'inizio del decennio passato.

Oggi questo patrimonio di credibilità e di certezza di riferimenti rischia di essere messo in discussione dal riemergere di tensioni tra le economie dei paesi membri degli accordi di cambio, per non parlare delle difficoltà che tuttora caratterizzano i paesi della Comunità non ancora membri degli accordi stessi.

Sono soprattutto due le questioni che tuttora si presentano come problematiche per questo salto di qualità nella discussione al Consiglio Europeo di Maastricht: il ruolo da assegnare al costituendo *Istituto Monetario Europeo (IME)* e la clausola cosiddetta di "*opting out*".

La decisione di fondare l'IME -una istituzione provvisoria-invece di una vera e propria Banca centrale europea rappresenta un passo indietro rispetto alle decisioni prese dal Consiglio europeo di Roma nel dicembre dello scorso anno. Per questo i compiti da assegnare all'IME devono essere chiariti senza ambiguità. **L'Istituto dovrà essere in grado di predisporre, e dovrà poterlo fare con decisioni a maggioranza, le strutture e gli strumenti essenziali per il futuro funzionamento dell'UEM** oltre che accrescere il livello e la qualità di coordinamento delle politiche monetarie nazionali che per il momento restano nelle mani delle Banche centrali dei paesi membri.

Non è il caso di entrare nel merito delle caratteristiche tecniche di tali norme. Va sottolineato però che **l'orizzonte temporale del mandato dell'IME deve essere chiaramente definito**, qualunque sia poi il futuro del completamento dell'UEM, i cui tempi non potranno che essere dettati dal negoziato politico. Di conseguenza, i compiti affidati all'IME dovranno essere portati a termine **entro tempi il più possibile contenuti e senza proroghe** per evitare che ostacoli di tipi "tecnico" possano essere invocati per proporre ulteriori rinvii.

La clausola di "opting out" è stata proposta per tenere conto delle richieste del governo del Regno Unito, che continua a mantenere un atteggiamento di scarsa collaborazione nel processo di costruzione dell'UEM. **Ove tale clausola fosse inserita nel Trattato, essa darebbe a ogni paese membro la possibilità di abbandonare gli accordi qualora lo ritenesse opportuno.** Sarebbe quanto meno singolare che, all'interno di un trattato che tende a legare assieme le politiche economiche e le monete dei paesi che vi aderiscono, si preveda una possibilità di abbandono unilaterale degli accordi stessi. Al contrario, il successo dell'accordo di unione monetaria dipende in misura essenziale dalla sua credibilità, cioè dall'impegno con cui i paesi membri decidono di rispettare le regole di costruzione dell'unione.

Ideale sarebbe che la delegazione inglese accompagnasse la firma del nuovo trattato con una dichiarazione unilaterale con cui si riserva la non adesione alla terza fase. Scontando il rifiuto

di Londra a questa soluzione, in alternativa si dovrà ricorrere a **un protocollo aggiuntivo al trattato**, che preveda **per il solo caso inglese** la deroga alla partecipazione a tale terza fase.

Va in ultimo sottolineato che le decisioni da prendere a Maastricht sul cammino futuro dell'UEM non possono che riflettere l'impegno politico dei paesi membri a procedere in questa direzione. Malgrado gran parte del dibattito si sia incentrato sulla questione della "*convergenza*" tra paesi membri come pre-requisito per l'avvio delle fasi successive dell'UEM, questa questione non può essere invocata per ritardare il processo stesso. Per la gran parte dei paesi membri la convergenza verso valori delle grandezze monetarie e macroeconomiche rilevanti, che siano coerenti con l'obiettivo della stabilità monetaria, è un fatto già acquisito, soprattutto se tale convergenza non la si interpreta -meccanicamente- come il raggiungimento di valori soglia, comunque arbitrari, ma come **il mantenimento dei sistemi economici nazionali su sentieri di progressivo avvicinamento reciproco**.

Le Interrelazioni

Una delle chiavi principali per poter giudicare il Vertice di Maastricht come un successo o un insuccesso sarà nella capacità dei dodici Capi di Stato e di Governo di affrontare e risolvere la questione delle *interrelazioni politico-istituzionali*.

Tale questione si divide in due parti: 1) il problema della sicurezza e del rapporto con la NATO; 2) la coerenza istituzionale tra Unione Economica e Monetaria e Unione Politica nell'Unione Europea.

a. *Sicurezza*

Il Vertice atlantico di Roma (7-8 novembre) ha affermato che "lo sviluppo europeo di una identità di sicurezza e di un ruolo di difesa, riflesso nell'ulteriore rafforzamento del pilastro europeo dell'Alleanza, rafforzerà l'integrità e l'efficacia dell'Alleanza Atlantica". Esso ha chiesto agli europei:

1. l'utilizzazione dell'Alleanza come luogo di accordo per la determinazione delle politiche di sicurezza, non solo per gli impegni difensivi stabiliti dal Trattato di Washington, ma per far fronte alle più estese e differenziate sfide del mondo d'oggi (ripresa del concetto di "sicurezza globale" lanciato dai Dodici al Vertice di Roma);
2. lo sviluppo di procedure appropriate ad assicurare trasparenza e complementarità tra l'identità europea e l'Alleanza nonché collegamenti e consultazioni con gli alleati che non partecipano all'identità europea;
3. il mantenimento della coerenza operativa della NATO, con gli adattamenti necessari al nuovo contesto strategico, determinato dalla riduzione e frammentazione della minaccia, non che dai grandi tagli negli armamenti, soprattutto nucleari.

In tale quadro, il Vertice Atlantico di Roma "accoglie con favore la prospettiva di un rafforzamento dell'UEO sia come componente difensiva del processo di unificazione europea che come mezzo per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza, tenendo presente la diversa natura dei suoi rapporti con l'Alleanza e con l'Unione Politica Europea".

Il Vertice di Maastricht si trova di fronte a varie proposte, oltre a quelle della Presidenza, tra cui una anglo-italiana e una franco-tedesca. Le differenze tra queste formulazioni possono essere superate tenendo conto delle decisioni prese in ambito atlantico e decidendo di **rafforzare il ruolo operativo dell'UEO e di integrarla pienamente nella nuova Unione Politica Europea** (e quindi nel processo comune di gestione e di decisione che riguarda la politica estera europea).

Ciò implica un completo coordinamento tra le competenze della Comunità e dell'UEO. In tal campo il Vertice di Maastricht non farebbe altro che formalizzare il rapporto già creatosi di fatto tra UEO e Cooperazione Politica Europea (dall'ultima crisi del Golfo alla crisi Jugoslava), nel senso che l'UEO è divenuta il "braccio armato" della CPE.

La coerenza istituzionale dell'Unione Europea richiede, come già prima osservato, che UEO, CPE e Comunità procedano verso l'unificazione istituzionale oltre che procedurale: tale processo deve essere deciso a Maastricht, anche se il suo completamento richiederà successive scadenze.

Il rapporto tra Unione Europea, UEO e Alleanza Atlantica è già stato definito dal Vertice Atlantico di Roma. Non è opportuno né necessario andare oltre. Gli accorgimenti pratici e le procedure necessarie ad assicurare trasparenza, complementarità e consultazioni dovranno svilupparsi man mano che l'identità europea nel campo della sicurezza e della difesa acquisterà sostanza.

Più in generale, **il coordinamento di posizioni europee, quando riguardi questioni che poi vanno portate in sede di riunioni NATO o dell'Alleanza, dovrebbe essere fatto in modo "aperto"**, e cioè limitarsi ad indicazioni comuni di fondo con disponibilità a discuterle in modo multilaterale (e non da blocco a blocco) in sede di Consiglio Atlantico.

b. Coerenza politico-istituzionale nell'Unione

L'Unione Europea si annuncia come una creazione composita. Essa avrebbe una testa politica comune, di tipo intergovernativo, il Consiglio Europeo, e tre gambe a diversi stadi di integrazione, la Comunità vera e propria con aggregata l'UEM, l'identità per gli affari interni e l'identità di politica estera e di sicurezza. Andando dalla prima verso gli ultimi aumentano le caratteristiche intergovernative e diminuiscono quelle federali dell'Unione.

Il problema principale (già discusso in precedenza in questo documento) è quello di uscire da questo schema abbastanza contraddittorio e accrescere la coerenza di questa struttura composita. A tal fine è necessario **estendere al massimo la "comunitarizzazione" dal livello della Comunità e dell'UEM a quelli della PESC e degli affari interni**. Ciò in pratica significa che l'Unione sarà tanto più integrata ed efficiente quanto più verranno applicate le stesse regole e procedure ai vari livelli, sia per quel che riguarda le procedure di voto che i poteri delle istituzioni comuni e il rapporto con il Parlamento Europeo.

D'altro canto, lo spostamento di poteri sempre maggiori al livello europeo, per il governo della politica economica e monetaria e della politica estera, di difesa e sicurezza, esige un *bilanciamento istituzionale* dell'Unione Europea, elevando allo stesso livello anche il potere legislativo e di controllo democratico proprio dei Parlamenti nazionali e del parlamento Europeo. L'Europa non può essere una struttura tecnocratica, priva di legittimità popolare.

Vi è infine la questione dell'assenza, se a Maastricht non vi si provvede, della "*personalità giuridica*" dell'Unione, che si riflette su quello della rappresentanza dell'Unione nelle sedi internazionali più ampie. La Comunità, per la prima volta da sola, rappresenta i Dodici nella conferenza di pace per il Medio oriente. Il governo italiano, informalmente, ha lanciato l'idea di una presenza, domani, dell'Unione nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

L'Italia e l'Unione Europea

L'appuntamento di Maastricht ha una grande importanza per il nostro paese. In caso di *successo del Vertice*, infatti, ancora di più che per il passato, decisioni comunitarie predetermineranno il futuro economico e persino istituzionale dell'Italia (come degli altri paesi europei). Un *insuccesso del Vertice*, invece, favorirebbe tentazioni di autonomia dall'Europa in un quadro di ri-nazionalizzazione delle politiche estere e di sicurezza, secondo lo scenario dell'"equilibrio delle potenze" contemplato dallo IAI nel Convegno del Venticinquennale⁵. E per di più **darebbe via libera ai fautori del lassismo economico e del disordine istituzionale.**

Già da qualche tempo si fanno sentire voci che sottolineano i crescenti costi che l'appartenenza al sistema di cambio dello SME comporta per la nostra crescita e competitività internazionale. Ne deriva una crescente, anche se ancora contenuta pressione per una svalutazione della lira nell'ambito dello SME.

A questo proposito va ricordato che:

- a. **la svalutazione nell'ambito dello SME non è il risultato di una scelta unilaterale.** Gli altri paesi membri dello SME semplicemente non acconsentirebbero a una simile manovra ribadendo la necessità che il nostro paese deve trovare una soluzione ai propri squilibri attraverso opportune misure di risanamento interno, soprattutto sul fronte della politica dei redditi e della finanza pubblica;
- b. **una svalutazione unilaterale sarebbe possibile solo nell'ipotesi di abbandono da parte dell'Italia degli accordi di cambio dello SME** e, ovviamente, ciò annullerebbe la nostra capacità di partecipare attivamente al processo di costruzione dell'UEM. Le conseguenze sul futuro della nostra economia e del nostro sistema politico e sociale volgerebbe inevitabilmente verso il peggio, che si può configurare come uno scenario di lento ma forse irreversibile declino che non potrebbe non portarci ai margini del processo di integrazione in Europa.

In campo economico, il varo dell'UEM comporta l'accettazione da parte italiana di un *vincolo internazionale* di portata e di importanza del tutto inusitata rispetto al passato. Come già detto in precedenza (parlando dei problemi relativi all'UEM) la questione non è quella di rivedere

in senso più lassista i criteri che dovranno permettere all'Italia di partecipare alla terza e più importante fase dell'UEM. Tuttavia è chiaro che l'adesione ad un tale processo comporta scelte di politica economica e monetaria di grandissima fermezza e vigore.

Ciò non ha conseguenze solo in campo economico, ma anche in campo istituzionale, specie se si considera l'insieme delle politiche che il Vertice di Maastricht potrebbe definire come di interesse europeo, da elaborare e condurre nell'ambito dell'Unione Europea.

Vincoli monetari più stringenti, ad esempio, richiederebbero un **adeguamento dell'assetto istituzionale della Banca d'Italia** e modifiche di rilievo nel campo della politica monetaria volte a salvaguardarne l'autonomia, in sviluppo delle linee tracciate dal Ministro del Tesoro.

Nel campo della finanza pubblica la prospettiva di continuare ad avere un **processo di determinazione della legge finanziaria, "cogestito" da Governo e Parlamento, è incompatibile con il rispetto di vincoli esterni**, determinati dalla co-decisione delle Banche Centrali (nella UEM) e dei Governi rappresentati nel Consiglio Europeo.

Il processo di formazione dell'Unione Europea, se da un lato accresce l'importanza dei vincoli esterni (che in parte sfuggono anche alla sovranità del singolo Governo), d'altro lato, nella misura in cui mantiene molte caratteristiche intergovernative, e non federali, **accresce altresì, almeno nella fase intermedia, il potere dell'Esecutivo nei confronti del Legislativo.**

Come abbiamo già notato, **il bilanciamento istituzionale di questa realtà squilibrata deve avvenire a livello europeo** (tramite il Parlamento Europeo) e non a livello nazionale, dove sarebbe impossibile senza sacrificare la stessa Unione Europea. Tuttavia, al livello nazionale, è necessario essere ben consapevoli, sin dall'inizio, di questa situazione, onde ristrutturare nel modo più opportuno i rapporti tra Governo e Parlamento.

Ciò indica anche la necessità di ristrutturare lo stesso Governo, e in particolare i rapporti tra la Presidenza del Consiglio e gli altri dicasteri. L'importanza crescente dei negoziati da condurre e delle decisioni da prendere a livello europeo richiede una maggiore unità e coerenza di decisioni a livello nazionale, pena l'inefficienza dei negoziati stessi. Anche per questo, l'Unione Europea comporterà un processo di rafforzamento degli Esecutivi nazionali (specie in Italia).

D'altro canto, senza un tale rafforzamento, ogni altro residuo potere di decisione e di controllo, che verrà ancora esercitato dai Parlamenti nazionali, rischierebbe di essere vanificato dalla inconsistenza delle politiche nazionali perseguite in sede europea e dalla loro debolezza di fronte a quelle perseguite dagli altri membri dell'Unione. La chiara comprensione di questi problemi, e la decisione di agire in proposito, è tanto più necessaria ed urgente, in quanto può determinare l'efficacia stessa della posizione negoziale dell'Italia.

Oggi il nostro paese difende una linea politica europeistica e di stampo federalista, favorevole al massimo rafforzamento dell'Unione Europea in tutte le sue componenti, e una loro "comunitarizzazione". Tuttavia i nostri negoziatori sono anche consapevoli dei limiti del nostro paese in campo sia economico che istituzionale.

Accrescere l'integrazione europea significa anche accrescere l'importanza e la portata di quello che abbiamo definito il "vincolo esterno" sul nostro sistema economico e istituzionale. **I nostri negoziatori non possono allo stesso tempo lavorare a questo fine e chiedere un numero crescente di "eccezioni"** che proteggano i ritardi e le carenze del sistema italiano. La soluzione di questo problema non è in Europa: è in Italia.

NOTE

(1) Clingendael, DGAP, IAI, IFRI, RIIA, SWP, *La Comunità Europea e le nascenti democrazie dell'Est*, Franco Angeli editore, Milano 1991.

(2) PESC: Politica estera e di sicurezza comune

(3) Art. 235 del Trattato di Roma: "Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il parlamento europeo, prende le disposizioni del caso."

(4) Art. 236 del Trattato di Roma: "il Governo di qualsiasi Stato membro o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare il presente trattato.

"Qualora il Consiglio, dopo aver consultato il parlamento europeo e, ove nel caso, la Commissione, esprima parere favorevole alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, questa è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo gli emendamenti da apportare al presente trattato.

"Gli emendamenti entreranno in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle loro norme costituzionali rispettive".

(5) Cfr. (A cura di C. Merlini), *L'Europa degli anni Novanta II: scenari per un futuro imprevisto*, Franco Angeli Editore, Milano 1991