

# **DOCUMENTI IAI**

## **LA REVISIONE DI MAASTRICHT E LA POSIZIONE DELL'ITALIA**

*di Gianni Bonvicini*

Documento presentato al seminario sulla Revisione di Maastricht, Gruppo italiano  
IAI, Roma, 26 aprile 1993

IAI9330

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

# LA REVISIONE DI MAASTRICHT E LA POSIZIONE DELL'ITALIA

*di Gianni Bonvicini*

Riteniamo, ed è questo il nostro punto di partenza, che la revisione di Maastricht sia già cominciata e che probabilmente essa verrà accelerata rispetto ai tempi previsti dal Trattato; in ogni caso, anche nell'evenienza che il '96 venga mantenuto come termine ultimo, il periodo intermedio sarà caratterizzato da una vasta attività negoziale su tutti i maggiori aspetti dell'integrazione. Ciò avverrà in maniera ancora più decisa se dovesse arenarsi il processo di ratifica del Trattato.

L'Italia, ripiegata sui propri problemi di riforma interna, sia politica che istituzionale, rischia seriamente di non dedicare la necessaria attenzione al negoziato in corso e di essere ancora meno in grado che nel passato di manifestare in sede comunitaria i propri orientamenti ed di difendere gli interessi nazionali.

Compito principale del Gruppo di Revisione di Maastricht dello Iai è quindi quello di definire tali orientamenti ed interessi e di offrirli all'attenzione del governo e alla riflessione dell'opinione pubblica.

## **1. I problemi del Dopo-Maastricht**

L'improvvisa ondata di europessimismo che si è diffusa nella Comunità Europea, quasi all'indomani della firma solenne di Maastricht, ha diverse spiegazioni sia legate alla complessità e ai limiti del testo approvato sia, soprattutto, all'addensarsi in quello stesso periodo di situazioni e avvenimenti interni ed esterni all'Europa.

C'è innanzitutto da prendere in considerazione la crisi di leadership che si manifesta nei principali Paesi della Ce e che rischia di essere lunga e priva di visibili soluzioni alternative sia in termini di personalità emergenti che di programmi innovativi. I primi segnali in tal senso si ritrovano nell'Inghilterra del dopo-Thatcher, ove il cambio di governo non riesce a modificare una tendenza, che sembra ormai inarrestabile, alla marginalizzazione di quel Paese. Sempre alla periferia della Comunità si affievoliscono i segnali politici in provenienza dall'Italia e dalla Spagna. Ma ciò che più preoccupa è certamente ciò che avviene al centro con il tracollo della leadership di Mitterand e l'indebolimento di Kohl, anche se fino ad oggi l'asse Parigi Bonn ha tenuto. In una Comunità in transizione e nel bel mezzo di un passaggio particolarmente difficile e contrastato, leadership disattente o poco autorevoli sono di freno a qualsiasi progresso e innovazione. Leadership deboli esprimono inoltre governi più preoccupati di riconquistare consensi all'interno piuttosto che guardare all'esterno: la rinazionalizzazione degli interessi diventa quindi la chiave di volta della sopravvivenza politica. Questa situazione indebolisce oggettivamente le prospettive di dare vita agli scenari alternativi a Maastricht, da noi illustrati qui di seguito; tuttavia la forza degli eventi futuri può essere tale da obbligare a cercare queste vie alternative ed in ogni caso è bene prepararsi ad esse.

La stagnazione economica e le spinte speculative transnazionali, nei confronti delle quali né gli stati né una Comunità ancora imperfetta possono molto, hanno aggiunto motivi

concreti di turbamento nel processo di ratifica di Maastricht. In fondo l'Europa è quasi indifesa di fronte alla speculazione internazionale e la difesa da essa ha un prezzo altissimo sia in termini finanziari che sociali. Maastricht è stato messo in gran parte in discussione proprio da questo fenomeno e quindi si dovranno trovare rimedi convincenti per evitarlo in futuro.

Si è poi scoperto che il disastro economico e politico ad Est era di una grandezza infinitamente maggiore di quanto si era sospettato all'indomani del 1989 e che, soprattutto, l'integrazione tedesca sarà alla fine di gran lunga più onerosa del previsto. Con tutte le conseguenze negative di un ripiegamento tedesco sulle priorità interne.

Al contempo cresce a dismisura la pressione dall'esterno sulla Comunità e sui singoli stati membri, che manifestano tuttavia scarse capacità di risposta. Di fronte a questa richiesta di nuove assunzioni di responsabilità, la Comunità si trova, a causa della recessione, in uno stato di limitatezza di risorse finanziarie a disposizione. Tutti gli stati sono alle prese con deficit pubblici elevati e con un forte aumento della disoccupazione. La stessa difesa della parità monetaria a seguito delle ricorrenti crisi dello Sme drena, come detto, ulteriori risorse. Scarsa è quindi la capacità di elaborare misure di sostegno nei confronti delle economie dell'Est.

La novità, rispetto al passato, è che la pressione esterna non si limita alle richieste economiche, ma obbliga crescentemente a dare risposte politiche, di sicurezza ed anche militari. La sicurezza nel Continente diventa improvvisamente una responsabilità diretta della Comunità che si trova ancora una volta, come le è capitato sovente nel corso della sua storia, a misurare lo squilibrio fra ruolo attribuitole dagli eventi e dalla sua posizione geostrategica e mancanza quasi assoluta di strumenti e politiche adeguate a rispondere alle nuove esigenze.

Di fronte al manifestarsi di queste necessità, Maastricht ha subito evidenziato la propria insufficienza e ne è quindi nata una esigenza urgente di revisione.

## **2. La revisione di Maastricht è già iniziata**

Il clima di incertezza e di pessimismo che è seguito alla firma del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 ha quindi fornito le ragioni per l'avvio di un processo di revisione. Seppure si attende ancora, per motivi di prudenza politica, l'esito delle ratifiche, non vi è dubbio che nello spazio aperto dall'ondata di europessimismo, si sono inseriti governi, forze politiche e imprenditoriali che hanno iniziato una riflessione critica su Maastricht. Da una parte se ne denunciano i limiti, dall'altra i vincoli; comunque sia, il processo di modifica è già partito.

Evidentemente l'andamento di tale processo sarà diverso a seconda che si verifichino o meno alcuni fatti importanti: una ripresa economica, l'affievolimento della speculazione sulle monete, la tenuta del patto di solidarietà in Germania, un sostanziale congelamento della situazione in Russia, il contenimento del conflitto nei Balcani.

Lo spartiacque è in ogni caso costituito dal risultato del processo di ratifica in corso. Gli scenari possibili sono essenzialmente due: che tutti i Dodici concludano le procedure e il Trattato entri in funzione così come è, anche se con diversi mesi di ritardo. Che invece vada nuovamente male il secondo referendum danese del 18 maggio, seguito dalla decisione inglese di non ratificare, e che quindi si accantoni in via definitiva il testo del nuovo Trattato.

Vi è anche un terzo scenario ed è quello di trovare un escamotage giuridico che consideri approvato Maastricht a Dieci o a Undici e quindi si prosegue come se nulla fosse accaduto. Ma nessuno crede a questa ipotesi, invero un po' cervellotica. Sia perché lo shock di una nuova ripulsa danese o di una rinuncia inglese sarebbe troppo forte, sia perché sembra ormai essersi spenta la fase propulsiva di Maastricht. Per di più appare particolarmente difficile ripristinare, anche in termini di immagine, un Trattato che non ha resistito né alla forza degli eventi né alla ritrosia degli stati che lo avevano appena firmato. La stessa Commissione e il suo Presidente non sembrano credere ormai più a questo scenario.

### **3. Primo scenario: se Maastricht passa**

In questo caso il Trattato ritorna ad essere il legittimo punto di riferimento delle iniziative comunitarie. Un salvataggio in extremis non toglierebbe certo i dubbi sui limiti e le debolezze intrinseche del testo, ma il processo di revisione sarà probabilmente costretto ad attenersi ai tempi e alle procedure ivi previste. Difficile, in altre parole, un'accelerazione del processo di integrazione o una sconfessione del Trattato attraverso la costituzione formale di "nuclei duri", a cominciare dall'Unione economica e monetaria. Rimarrebbe valida questa ipotesi solo per la terza tappa (1997 o '99), come previsto dal testo stesso. Semmai, per rendere più semplice la convergenza, potrebbero essere rivisti i tre criteri base, anche perché neppure la Germania è oggi in grado di rispondervi pienamente.

Sul piano dell'allargamento si procederebbe come previsto dal Consiglio europeo di Lisbona, cioè senza ulteriori esitazioni e senza attendere il negoziato di revisione del Trattato previsto nel 1996. In altre parole non ci sarebbero ulteriori passi verso l'approfondimento senza l'accordo dei nuovi aderenti.

La politica di difesa rimarrà forzatamente intergovernativa e quindi soggetta alle iniziative dei singoli stati, come previsto dal testo di Maastricht, e si potrà assistere alla crescita del ruolo dell'Ueo, come sta già avvenendo oggi, ma senza un raccordo istituzionale preciso con l'Unione europea. E ciò malgrado la pressione e la natura degli avvenimenti richieda interventi sempre più complessi e unitari nelle varie crisi locali.

Con Maastricht rimarrebbero quindi irrisolti gli interrogativi principali che erano cominciati già ad emergere alla prima lettura del testo:

- la domanda principale, dalla risposta alla quale discende l'atteggiamento su tutto il resto, riguarda il quadro istituzionale (rafforzato o meno) in cui si possono collocare contemporaneamente: sviluppo dell'integrazione - mantenimento dell'attuale quadro comunitario (i Dodici) - collegamenti di vario genere, dall'adesione piena alla superassociazione, con i Paesi candidati. Se fin dall'inizio si esclude il rafforzamento dei meccanismi istituzionali di Maastricht, c'è il rischio concreto di non riuscire a salvaguardare anche il solo mantenimento dell'attuale quadro istituzionale al momento della prevista revisione di Maastricht del 1996 e, soprattutto, dopo avere proceduto ad un primo allargamento.

- la seconda questione è il rapporto fra sussidiarietà e democrazia. Vi è oggi una spiccata tendenza politica a considerare la sussidiarietà come uno strumento di protezione della competenza nazionale, sulla base dell'ambiguo assunto che le uniche istanze veramente democratiche e di controllo si collocano a quel livello. In questo modo si pongono in contrasto i parlamenti nazionali con quello europeo e si indebolisce seriamente il ruolo della Commissione. Va quindi chiarito il nesso politico e istituzionale fra suddivisione dei poteri ai diversi livelli (compreso quello

regionale) e ruolo di controllo e di legittimazione democratica delle diverse istituzioni.

- non molto dissimile è il problema del legame fra organismi previsti dall'Uem e governo dell'economia europea nel suo complesso: in altre parole quale raccordo è necessario operare fra istituzioni economiche in senso stretto, come previsto dal capitolo sull'Uem del Trattato, e istituzioni politiche. Tanto per fare un esempio, il Parlamento europeo è completamente escluso dall'Uem (non vengono mai esercitati quei limitati poteri conquistati in altri settori) mentre svolge un certo ruolo di controllo sugli atti comunitari in generale. Non è la questione dell'autonomia della Banca centrale europea ad essere messa in discussione, quanto la gestione della politica monetaria in riferimento alle scelte di politica economica generale che dovrebbero essere esercitate in sede comunitaria e quale grado di libertà può e deve essere lasciato agli stati nazionali per procedere sulla strada del riaggiustamento economico.

- la riforma di Maastricht dovrebbe infine riguardare, come sopra accennato, anche la Pesc sia nei suoi aspetti di politica estera che di difesa. Anche qui le questioni delle interrelazioni con altre politiche ed altre istituzioni sono il tema prevalente. In questo caso tuttavia non è solo il rapporto fra meccanismi istituzionali dell'Unione Europea a interessare (la progressiva "comunitarizzazione" delle procedure in tutti i campi dell'Unione, il significato delle cosiddette "azioni comuni", ecc.) quanto il raccordo da operare con istituzioni semi-esterne come l'Ueo o separate come la Nato, la Csce e così via. Più in generale va deciso quale peso attribuire nel prossimo futuro all'integrazione nel campo della sicurezza e della politica estera come propulsori di un più accelerato processo di unificazione.

Proprio per rispondere a questi interrogativi e per evitare di ritrovarsi su un tavolo di negoziato già allargato a nuovi stati membri, il Parlamento europeo ha lanciato una strategia costituzionale. Essa, pur basandosi formalmente sull'ipotesi di un'approvazione di Maastricht (ma senza farne una precondizione), cerca di superarlo attraverso una forma più solenne di impegno comunitario: creare una cornice, la Costituzione europea appunto, che inglobi i Trattati esistenti. Ma è una procedura politicamente complessa poichè deve prevedere sia l'appoggio dei governi che dei Parlamenti nazionali, oggi certamente più gelosi che nel passato delle loro competenze.

#### **4. Il secondo scenario: se Maastricht non passa. Le possibili opzioni**

Di fronte al fallimento del completamento delle ratifiche di Maastricht non esiste una sola opzione. E ciò per il fatto che, caduta la solidarietà fra i Dodici, i governi e gli stessi organismi comunitari (Consiglio europeo, Commissione e Parlamento europeo) usufruiranno di un grado di libertà maggiore, salvo la precondizione della salvaguardia dell'Atto Unico europeo, cosa che d'altronde è già nei fatti.

Fra le possibili alternative si possono qui indicare quelle politicamente più probabili:

a) l'allargamento immediato della Comunità sulla base del preesistente Atto Unico, senza l'avvio preventivo di un negoziato per la redazione di un nuovo trattato in sostituzione di quello di Maastricht. In questo caso l'allargamento può estendersi per numero e natura dei candidati ben oltre i limiti che i criteri "stretti" di Maastricht imporrebbero nei fatti. E' un'ipotesi molto simile a quella di un'area di libero scambio, sostenuta da Inghilterra e Danimarca. Sarebbe sicuramente molto più semplice dare risposte positive ai Paesi di Visegrad e a quanti altri accettassero le condizioni minime imposte dal vecchio Trattato. Oltretutto in una situazione di minore coesione comunitaria non vi sarebbe più nessuna vincolo per la Germania di allargare il proprio ruolo di baricentro nella nuova Europa. L'allargamento, in questo scenario, si configura quindi come

un'alternativa secca alla vecchia Comunità a Dodici e come uno strumento per rafforzare le politiche bilaterali delle maggiori potenze, in un contesto multilaterale assicurato da una Ce sempre più simile ad un regime di cooperazione di tipo tradizionale.

b) si riprende il processo di integrazione su basi completamente diverse: in questo caso l'ipotesi di riferimento obbligata, e di cui si parla crescentemente in Europa, è quella che ruota intorno al concetto del "nucleo duro". Ma questa ipotesi si suddivide in almeno tre sottoscenari:

- Il nocciolo duro tout court: un solo nocciolo omogeneo e estremamente limitato nel numero dei partecipanti. L'unico possibile gruppo di Paesi che risponde a un concetto di questo tipo è quello dei cinque, i tre del Benelux, Francia e Germania. In effetti sia come gruppo originario di Schengen che come area di stabilità monetaria i cinque Paesi possono abbastanza facilmente costituire un nucleo di notevole omogeneità. Anche l'integrazione militare, sulle fondamenta dell'Eurocorpo, potrebbe diventare in breve una realtà. Al di là delle apparenze di un gruppo a cinque si tratterebbe tuttavia di una versione poco più che cosmetica del tandem franco-tedesco, come motore principale di un nuovo e diverso processo di integrazione. E' quindi un'ipotesi estrema, difficilmente formalizzabile per motivi politici evidenti, nonchè altamente destabilizzante per grande parte degli esclusi. Essa può essere perseguibile solo in caso di una disgregazione comunitaria molto accentuata, in presenza di Paesi del Sud Europa devianti non solo sul piano economico, ma anche su quello della stabilità politica e con un Nord sempre meno propenso ad impegnarsi in progetti di integrazione forte. Servirebbe, in altre parole, per tenere in piedi il progetto dell'integrazione almeno al centro dell'Europa in un periodo di grave crisi alla periferia.

- l'Europa a cerchi concentrici: un nocciolo più ampio del precedente, allargato a coloro che hanno dimostrato maggiore disponibilità all'integrazione, sia ratificando Maastricht, sia per la determinazione a fare dipendere le scelte di politica interna dalle priorità comunitarie, anche a costo di dovere adattarsi ad ulteriori cessioni di sovranità, sotto l'impulso di un'accelerazione impressa da Francia e Germania. Tra i candidati naturali a questa coalizione potremmo facilmente individuare Italia e Spagna. Da parte dei Paesi forti del gruppo dovrebbe in questo caso prevedersi la concessione di una meno stringente disciplina macroeconomica al fine di favorire l'aggancio dei devianti. La priorità potrebbe quindi essere data ad un impegno politico nel settore militare e della politica estera, togliendo una certa enfasi e centralità alle questioni monetarie ed economiche. L'allargamento, in questo caso, sarebbe possibile per un numero piuttosto consistente di candidati, che tuttavia verrebbero "collocati" entro la cornice dell'Atto Unico europeo, quale Trattato ancora legalmente valido e a cui continuerebbero ad aderire Gran Bretagna e Danimarca. E' l'ipotesi classica dei cerchi concentrici, omogenei al loro interno, nel senso che gli stati membri di un determinato gruppo si troverebbero su un piano di parità di obblighi e diritti.

- l'Europa ad ellissi: più gruppi distribuiti ad ellisse intorno ad un nucleo centrale forte. E' in parte l'ipotesi precedente che di fatto attribuisce un ruolo particolare di impulso ad un nucleo politico, fortemente integrazionista, i Cinque più Spagna e Italia, cui si collegano ellissi differenziate, una economica per i paesi convergenti (ad esclusione quindi dell'Italia), un'altra che si assume responsabilità nel campo della difesa e che parzialmente può anche coincidere con l'Ueo, un'altra integrata sulla base degli accordi di Schengen, ecc. E' difficile però pensare ad una formalizzazione del nucleo centrale politico, poiché non si comprende quale potrebbe essere la sua funzione nei confronti di altri nuclei, quello economico in particolare, che nei fatti continuerebbe a giocare un ruolo centrale nella vita comunitaria: in effetti l'attuale Comunità è stata quasi interamente costruita intorno ad una ipotesi di integrazione economica, dove il ruolo e

la responsabilità maggiore è stata attribuita a quei Paesi che meglio degli altri si sono adattati alla disciplina comunitaria. Coloro che non facessero parte di questo nucleo difficilmente potrebbero agire da pari a pari con i partners che per propria virtù sono ugualmente presenti anche negli altri anelli. A meno che non si decidano di rovesciare le ipotesi su cui si basa l'integrazione, spostando con decisione l'enfasi dalle questioni economiche a quelle militari e di politica estera. Ipotesi che richiede la comunitarizzare questi campi di attività, rendendoli meno nazionali e bilaterali di quanto non lo siano oggi. In altre parole si ripropone anche per questo scenario la questione della coincidenza fra nucleo politico forte e nucleo economico e militare altrettanto omogenei, anche perché il coordinamento fra i vari settori di attività è di cruciale importanza per la credibilità internazionale della Ce. Rimane anche qui sullo sfondo la questione dell'allargamento, reso ancora più complesso e differenziato dall'esistenza di nuclei diversi e non necessariamente collegati fra di loro.

## **5. L'Italia di fronte alle diverse opzioni**

### **a. Se Maastricht passa.**

La situazione rispetto al momento della firma di Maastricht (inizio '92) non è certo migliorata, malgrado gli sforzi del governo Amato di raddrizzare i conti pubblici. Anche se si intravedono segnali di ripresa economica è abbastanza scontato che il Paese non ce la farà a raggiungere il gruppo di testa per il 1997.

- La conseguenza ovvia è che l'Italia rimane fuori dalla terza tappa;
- rimane tuttavia legata al processo decisionale comunitario generale, dal momento che l'esclusione dal gruppo di testa si configura più come una deroga che una formalizzazione di un'Europa a due velocità;
- in questo caso rimane forte il vincolo esterno costituito dai criteri di convergenza comunitari che permette al Paese di dedicarsi al proprio aggiustamento interno;
- i rischi derivano invece da un possibile indebolimento del processo di revisione di Maastricht attraverso l'allargamento preventivo della Comunità e con una propensione sempre più spiccata a considerare la politica di difesa e sicurezza come il risultato di accordi essenzialmente bilaterali. Tradizionalmente l'Italia finirebbe per subire in modo negativo l'allentamento del vincolo comunitario e le iniziative altrui.

### **b. Allargamento subito.**

- vale lo stesso discorso appena fatto con l'aggravante che il vincolo esterno finirebbe di operare già da subito, senza che l'Italia abbia visto i primi risultati di quel processo di chiarimento politico e istituzionale interno che si sta apprestando a fare;
- il passaggio ad un regime di cooperazione di tipo tradizionale contribuirebbe ad allontanarci ancora di più dalle tematiche europee che già oggi cominciano ad essere considerate con un certo fastidio in alcuni settori della nostra società;
- l'unico obiettivo sarà quello della ricerca di un partners forte, dato che la preminenza andrà ai rapporti bilaterali; difficile che esso sia ancora una volta rappresentato dagli Usa, per cui l'Italia conta sempre meno; l'alternativa è fra Francia e Germania, ma anche qui la scelta potrebbe rivelarsi dirompente;
- infine, in questo contesto, un fronte Sud non ha né la credibilità né la forza per emergere seriamente come alternativa a rapporti diretti verso i partner forti del Centro Europa;

### **c. Le ipotesi dei nuclei duri.**

La scelta fra le tre opzioni sopra descritte potrebbe essere determinata dall'analisi dei criteri sui

quali dovrebbero essere costruite le eventuali proposte; in particolare si dovrebbe vegliare che:

- non venga attribuita la stessa priorità data in passato alla convergenza economica; la difesa della convergenza costa troppo, in termini sia finanziari che sociali. Inoltre l'esperienza dell'autunno 1992 ha fatto crescere più di qualche ragionevole dubbio sulla bontà della strada prescelta; probabilmente la convergenza non dovrebbe più giocare il ruolo di *conditio sine qua non* del processo di integrazione politica (e non solo economica);
- che si rovescino quindi le priorità che formano oggi il concetto di integrazione, dando un ruolo nettamente più centrale a politica estera e di difesa;
- che si appoggino le iniziative concrete nel campo della difesa, a cominciare dagli sforzi franco-tedeschi, purché si collochino chiaramente in una prospettiva gradualmente comunitaria e di divisione-complementarietà dei compiti con la Nato. Può questo contesto essere rappresentato dall'Ueo? Alcuni degli attuali membri possono costituire un ostacolo ad una sua piena operatività. Le coalizioni e le alleanze vanno quindi ricostruite dal basso, contando i favorevoli e contrari, senza troppo rispetto per le forme già esistenti; se si deve rivedere completamente Maastricht, tanto vale riconsiderare daccapo anche l'Ueo; per questo può essere opportuno partire dall'accordo franco-tedesco e su esso costruire la difesa militare comune.

Se queste condizioni venissero soddisfatte allora potrebbe valere la pena di correre il rischio di appoggiare il progetto di nucleo duro, anche nella prima più drammatica formulazione a cinque (quella che ci vede esclusi all'inizio). Anche se in via negoziale va privilegiata la seconda opzione, quella di un'Europa a cerchi concentrici, l'Italia deve tenersi pronta a reagire positivamente anche sulla prima. Meno convincente, per i problemi di gestione dell'insieme più sopra esposti, sembra essere l'Europa ad ellissi, e quindi essa va tenuta come ultima opzione.