

# NUOVA FASE

## Quaderni di Cultura e Politica Sociale

Elezioni anticipate solo se daranno  
stabilità (G. Galloni)

Costruire Maastricht 2 (L. Granelli)

Voglia di centro come voglia di politica  
(G. Bodrato)

La viva voce della Costituzione  
(P. Barile)

Più concorrenza vuol dire più opportunità  
di sviluppo (P. Barile)

*Altri saggi su:*

L'interesse italiano sui Balcani,  
investimenti e occupazione,  
la visita del Papa a Praga.



4/95

**Edizioni Democrazia Domani**

Rivista bimestrale - Anno II n° 4 - Giugno 1995  
Spedizione in abbonamento postale 50%

# Negoziato cruciale per l'Europa Proponiamo di aprire un dibattito

Luigi Granelli

Ci sono molti segnali che fanno presumere un cammino non facile per la preparazione, per il 1996, della "Conferenza Intergovernativa di Revisione del Trattato di Maastricht" che rappresenta, comunque, un passaggio decisivo per il futuro della costruzione europea. L'Italia ha ottenuto che l'incontro di Messina dei primi di giugno non si riducesse ad una celebrazione, pur significativa, del rilancio degli sforzi unitari della Comunità dopo la mancata ratifica da parte della Francia nel 1954 del Trattato sulla CED, ma che l'intento operativo dei Paesi membri fosse sottolineato dall'insediamento del "Gruppo di Riflessione" (composto dai rappresentanti degli Stati membri, da due europarlamentari e dal Presidente della Commissione) al fine di avviare immediatamente il lavoro preparatorio.

Il processo si è messo in moto e i tempi non sono lunghi. La scadenza della fine del 1995 per la stesura del rapporto che sarà posto alla base della "Conferenza Intergovernativa" esige ritmi intensi e chiarezza di impostazione. È augurabile che la riflessione avviata trovi alimento in un immediato e costante confronto di posizioni anche a livello politico, specialmente nei Parlamenti nazionali e a Strasburgo, perché solo orientamenti ben delineati possono favorire il massimo di chiarezza nelle scelte future da non lasciare alla sola diplomazia.

Il nuovo negoziato, esplicitamente previsto nello stesso Trattato di Maastricht, ha una agenda in gran parte predeterminata. Esso pone all'ordine del giorno l'eventuale revisione delle disposizioni riguardanti la politica estera, la sicurezza, la cooperazione negli affari interni giudiziari, la difesa, l'estensione della procedura di codecisione, la gerarchia degli atti comunitari, l'inserimento di nuove competenze (protezione civile, turismo ed energia). I possibili miglioramenti del funzionamento delle istituzioni comunitarie e le opzioni sulle questioni istituzionali, nella prospettiva dell'allargamento sono stati poi aggiunti dal Consiglio Europeo di Corfù.

Gli obiettivi da raggiungere non sono di routine. Essi tendono a definire una più precisa strategia di realizzazione istituzionale e politica, oltre che economica, dell'Unione Europea in un momento di stasi progettuale se non di crisi. Negli anni cinquanta dopo la battuta d'arresto provocata dalle resistenze nazionaliste della Francia, è cominciato proprio da Messina un percorso che ha consentito il ritorno ad una logica di integrazione ed ha portato alla

firma a Roma, nel 1957, del Trattato istitutivo della CEE. Lo scontro è oggi più sotterraneo, ma l'antagonismo tra scelta comunitaria e ipotesi confederale, più o meno annacquata, permane.

### **IL REVISIONISMO DEI CONSERVATORI INGLESI**

Le difficoltà dell'integrazione politica, istituzionale ed economica, vengono frequentemente usate per spingere nell'una o nell'altra direzione. Non si può essere indifferenti a questo alternarsi di pressioni, né ci si può limitare ad assecondare, per eccesso di realismo, quella che si profila come vincente. I dibattiti sul rafforzamento istituzionale per colmare un deficit democratico, che tende ad aumentare, su una integrazione economica solidale o a più velocità, sulla politica estera comune e sulla maggiore partecipazione dei cittadini alla vita dell'Unione, sono lo strumento per dare chiarezza al negoziato e ad essi l'Italia, forte di una vocazione europea convalidata da un esplicito Referendum, deve partecipare con originalità di impostazione.

Il primo scoglio da evitare è quello dell'ambiziosa offensiva dell'Inghilterra che fa leva sulle difficoltà del processo di allargamento per determinare, di fatto, lo scivolamento verso soluzioni confederali. Il premier inglese John Major ha concentrato in un articolo sull'"Economist" di tempo fa questa filosofia. La proposta è quella di una Unione rapidamente allargata all'intero continente, comprendente 28 Paesi per restituire indipendenza ai Governi ed agli Stati in ossequio ai principi del libero mercato e ad una maggiore competitività interna ed esterna alla Comunità.

Si tornerebbe così alla vecchia idea di una Europa "alla carta" o meglio ad un'area che poco ha a che fare con l'Unione politica istituzionale ed economica che è persino in contrasto con la configurazione delineata nel Trattato di Maastricht. I veri europei non possono che opporsi ad una simile prospettiva. La prassi delle intese intergovernative, che già segnala una carenza istituzionale nella vita dell'Unione, diventerebbe addirittura la regola fondamentale di un graduale smantellamento di molte delle conquiste raggiunte dal 1957 ad oggi.

Questo approccio euroscettico dei conservatori inglesi, cui si era avvicinato pericolosamente il governo Berlusconi, a causa dell'orientamento del Ministro Martino, non può essere condiviso dall'Italia. Giustamente Susanna Agnelli, attuale Ministro degli Esteri, ha confermato alla Camera una linea di negoziato attestata a difesa dell'unità istituzionale europea, ancorata a poteri sovranazionali ben definiti, e orientata a consolidare una regola che, pur consentendo agli Stati membri "la possibilità di inserirsi successivamente in politiche dalle quali si siano temporaneamente astenuti", insiste su intangibili "condizioni paritarie e predeterminate".

L'integrazione differenziata non può cioè andare oltre l'uso degli strumenti già sperimentati, come ad esempio quello dell'accesso alla cooperazione politica come primo passo di una partecipazione a pieni titoli, con l'applicazione di periodi transitori e di deroghe non permanenti. L'allargamento non può quindi prescindere da questi vincoli che sono, per tutti, una garanzia della non dispersione dei risultati che hanno accompagnato sin dall'inizio la costruzione dell'Europa comunitaria.

#### LE INCOGNITE DELL'INTESA FRANCO-TEDESCA

Sul fronte della difesa da rischiosi scivolamenti confederali la tenuta della Germania è di grande importanza. Con la caduta del muro di Berlino e la successiva unificazione, le posizioni della Repubblica Federale Tedesca sono diventate ancor più decisive del passato per la costruzione dell'Unione Europea. È positivo che in un documento della CDU dell'anno scorso, che ha avuto purtroppo una eco distorta in Italia a causa delle tesi di una integrazione economica a geometria variabile, si siano ribadite le competenze e i poteri dei vari organi dell'Unione, dei suoi Stati membri e delle Regioni. Questa scelta, non respinta pregiudizialmente dai socialdemocratici tedeschi, esprime una concezione istituzionale dell'Unione Europea molto vicina alle proposte costituenti sostenute dall'Italia.

L'antidoto contro le nuove sortite confederali è del tutto condivisibile. È all'interno di questa chiara concezione che va collocato il nostro contributo ad un negoziato che affronti coerentemente la revisione delle disposizioni sulla politica estera, sulla difesa, sul funzionamento, a cominciare dal Parlamento e dalla Commissione, delle istituzioni comunitarie. Questa convergenza di sforzi non deve tuttavia sottovalutare le incognite di un rafforzamento delle intese bilaterali tra francesi e tedeschi per spingere, su un altro piano, verso una integrazione economica a più velocità.

Le tesi del citato documento della CDU, che nell'intenzione tedesca sono il presupposto di un allargamento che non sconfini nell'area di libero scambio, appaiono discutibili per quanto attiene la problematica economica e monetaria. È noto che l'obiettivo dell'introduzione della moneta unica entro il 1999, fissato a Maastricht, non è sottoposto a revisione e già prevede il gradualismo di una terza fase a partire dal 1997. Nessuno discute questo traguardo, ma sono prevedibili "distinguo" anche da parte dei francesi rispetto alle posizioni della Germania in proposito.

Ma vi è una non trascurabile diversità nelle obiezioni su questo punto. L'integrazione a geometria variabile, sostenuta dai tedeschi, che prevede comunque il raggiungimento degli obiettivi più impegnativi da parte dei Paesi economicamente solidi, cui faranno seguito tutti gli altri, tende a creare una sorta di "nocciolo duro" dell'Unione ancorato ad una ristretta intesa franco-tedesca assai poco europeistica. L'Italia, ad esempio, non può accetta-

re a scatola chiusa una impostazione provocatoriamente bilaterale.

Il risanamento della finanza pubblica, che tocca a ciascun Paese realizzare, è una condizione obiettiva per partecipare all'integrazione in condizione di parità. Va però notato che il pericolo del formarsi di aree di serie A e B nell'avvicinamento della fase finale dell'Unione monetaria, che spezzerebbero il rapporto di solidarietà tra gli europei, deve essere combattuto anche rimuovendo con adeguate politiche di armonizzazione almeno alcune cause del differenziale di sviluppo degli Stati membri. Il Libro Bianco di Jaques Delors, purtroppo disatteso nelle sue indicazioni di fondo, aveva indicato questo percorso.

Ma al di là di queste obiezioni, sulle quali si dovrà tornare, non è così scontata una pacifica convergenza della Francia sulle posizioni tedesche. Si ricorderà che il Presidente Chirac, lusingando spinte nazionalistiche non nuove ma rese più volte inefficaci dalla saggezza di Mitterand, aveva addirittura annunciato, con una debole smentita elettorale, un Referendum proprio su certi vincoli del Trattato di Maastricht. Neanche i francesi sono entusiasti di una moneta unica che sanzioni il primato del marco o la concentrazione di poteri determinanti in una Banca europea che non offra, nella costituzione e nella gestione, precise garanzie.

Queste riserve possono concorrere ad una realizzazione più equilibrata dell'unione monetaria e dei suoi strumenti, come vogliono anche altri Paesi membri, ma potrebbero diventare pretese per un colpo di freno alla De Gaulle che metterebbe in seria difficoltà, oltre che il processo europeo, il rapporto franco-tedesco. Divergenze sui temi della politica estera comune, della sicurezza e della difesa, si registrano anche tra i tedeschi, pur prudenti per evitare una egemonia della Germania che porterebbe al suo isolamento, ed i francesi che, nonostante queste assicurazioni, non rinunciano facilmente al loro ruolo di grande potenza.

L'esordio di Chirac, nel suo primo incontro all'Eliseo con gli altri leaders europei è stato possibilista, ma non si possono certo considerare superate le incognite che pesano su un rapporto stretto e concorde, da far valere nei confronti degli altri partners, con il Cancelliere Kohl. Non può del resto sfuggire che i rapporti con Major si sono anche in questa occasione intensificati. L'incertezza che ne deriva è una buona chance per gli altri partners europei al fine di evitare, con un negoziato ampio e alla pari, il costituirsi di club ristretti che non giovano al cammino comunitario.

### **L'UNIONE EUROPEA NON È UN ARCIPELAGO**

La partita europea non può risolversi, nel contrasto o nell'intesa, in un gioco a tre che riduca tutti gli altri ad un ruolo da spettatori passivi. L'ingresso nell'Unione dei Paesi nordici, diffidenti rispetto ad egemonie particolari o di tipo nazionalistico contrastanti con i Trattati, consente di allarga-

re ulteriormente il dialogo politico ed il margine delle decisioni all'interno della Comunità. Altro dato importante è che il Parlamento europeo non intende certo restare ai margini dell'attività del "Gruppo di Riflessione" ed ha pieno diritto di partecipazione al negoziato della Conferenza Intergovernativa.

L'Assemblea di Strasburgo ha infatti già approvato una risoluzione che respinge l'idea di una Europa "alla carta", dove ogni Stato membro può dissociarsi dalle politiche comunitarie, ed ha espresso anche un giudizio negativo sulla tesi del "nocciolo duro" perché sarebbe inammissibile "che siano esclusi a priori dall'Unione gli Stati membri desiderosi di continuare i propri sforzi di integrazione europea".

Lo stesso Presidente della Commissione Jacques Santer, nel suo discorso di investitura, ha manifestato apertura ad una seria discussione sui modi per pervenire alla integrazione economica, oltre che monetaria, ed ha sottolineato significativamente che la revisione dei metodi di funzionamento della politica estera, della sicurezza comune, della cooperazione negli affari interni e giudiziari, implica "la ricerca di una maggiore efficacia delle istituzioni ed il rafforzamento della legittimità democratica".

In questa situazione di potenziale movimento anche l'Italia, tenendo realisticamente conto delle sue possibilità, ha spazio per esercitare una tenace iniziativa a largo raggio. L'Europa non è un arcipelago. Nell'Unione a quindici è un diritto-dovere di tutti quello di proporsi ampie convergenze attorno a obiettivi coerenti con una impostazione federale per incidere maggiormente nel rapporto con i Paesi che hanno la possibilità di svolgere un ruolo più rilevante. Non tutto deve essere però affidato al classico negoziato coperto, spesso, dalle regole della democrazia segreta.

La ripresa di alcune battaglie politiche concrete per qualificare il modo di intendere, oggi e domani, la costruzione europea può risultare efficace anche al fine di influenzare positivamente la trattativa. I ripetuti tentativi di ridimensionare, ad esempio, i poteri della Commissione, accusata al tempo di Delors di "eccessi di europeismo", vanno respinti con fermezza anche per sottolineare che proprio essa deve diventare, nel quadro di una organica visione istituzionale, il perno di un efficace governo sovranazionale.

La difesa del ruolo centrale del Parlamento europeo, per una crescente applicazione del principio della codecisione, consente di sollecitare una revisione su basi costituzionali degli stessi Trattati. Le iniziative per l'attuazione delle politiche indicate, sempre da Delors, nel Libro Bianco su "Crescita, competitività ed occupazione", approvato a Bruxelles nel 1993, portano a sottolineare l'esigenza di un piano a medio-lungo termine per realizzare un moderno modello europeo di sviluppo che favorisca l'armonizzazione delle economie reali e faciliti, di conseguenza, un avvento meno problematico della moneta unica.

## IL RILANCIO DEL RUOLO EUROPEISTA DELL'ITALIA

Gli esempi, che potrebbero continuare, sono richiamati per dimostrare che i comportamenti assunti dall'Italia nel processo in corso danno maggiore credibilità al suo contributo ad un negoziato cruciale per il futuro dell'Unione Europea. Le difficoltà non sono da sottovalutare. Usciamo da un periodo, sia pur breve, di emarginazione. Il Presidente Dini ha contribuito con autorevolezza a rovesciare, nel primo incontro con Chirac a Parigi, una immagine "euroscettica", accreditata dal governo precedente, che aveva danneggiato il nostro Paese spingendolo ai margini.

La determinazione nel confermare l'impegno del governo a completare il risanamento della finanza pubblica, al punto di ipotizzare un possibile rientro a breve termine nel Sistema Monetario Europeo, è stata una buona premessa ad un ruolo più incisivo dell'Italia anche in vista di una presidenza di turno che, nel primo semestre 1996, avrà grande rilevanza per la preparazione conclusiva della Conferenza Intergovernativa.

In altri momenti difficili della Comunità l'Italia ha saputo esprimere un netto impegno europeistico ed anche ora è il coraggio di questa scelta che ci può aiutare. La volontà di realizzare, parallelamente, la crescente integrazione economica ed una equilibrata ed incisiva unione monetaria, il rafforzamento delle istituzioni comunitarie in una lungimirante visione federale, il concreto avvio di una politica estera comune con la creazione di strumenti adeguati, la costruzione di un efficace sistema di sicurezza, l'affermazione di una più piena legittimazione democratica anche attraverso l'ampliamento della cittadinanza europea, sono occasioni per qualificare il contributo italiano al negoziato.

Il governo, dopo i primi annunci che si collocano in una giusta direzione, deve coinvolgere sistematicamente il Parlamento, l'opinione pubblica, in tutte le fasi della trattativa. La nostra diplomazia è in grado di elaborare proposte originali, di analizzare con rigore i contributi degli altri Paesi, di sviluppare con accortezza le relazioni necessarie per raggiungere buoni risultati, ma alla base di questa capacità operativa occorrono chiarezza di impostazione e forte volontà politica.

Non basta istituire un segretariato per la politica estera comune se non si supera, in concreto, la tendenza di alcuni Paesi membri a procedere a ranghi sparsi su questioni cruciali come la tragedia Jugoslava, i rapporti con gli Stati Uniti, con l'est ed il sud del mondo. Così come non è modificando solo le procedure per estendere la regola delle decisioni a maggioranza che si rafforzano, nel quadro di un processo costituente, le istituzioni dell'Unione.

Anche la realizzazione di una sicurezza comune solleva questioni politiche di rilievo per quanto riguarda i rapporti con la NATO, l'UEO, le politiche di difesa dei singoli Stati. È perciò indispensabile sviluppare un grande dibattito a più voci, come avviene anche in altri Paesi, sul modo di intendere il nostro ruolo nella costruzione dell'Unione Europea.

### L'IMPORTANZA DI UN DIBATTITO A PIÙ VOCI

È in tale contesto che possono maturare le soluzioni specifiche per i problemi procedurali e di sostanza che sono al centro del negoziato. Per questo anche la rivista "Nuova Fase" intende aprire una discussione di merito aperta al contributo di politici, esperti, diplomatici che sono consapevoli dell'importanza della revisione, entro il 1996, del Trattato di Maastricht.

Il confronto auspicato è indispensabile perché la pura discussione delle formule tecniche, con riferimento all'agenda del negoziato, non basta. Non possono non essere verificate politicamente le soluzioni più idonee per attuare la codecisione tra Parlamento e Consiglio dei Ministri, estendere con regole di ponderazione il voto di maggioranza, rafforzare i poteri della Commissione, garantire il controllo degli strumenti dell'integrazione monetaria, dare visibilità alla politica estera comune, realizzare un sistema rassicurante della difesa, cooperare negli affari interni e di giustizia, allargare il diritto di cittadinanza.

Anche il governo può trarre da questo dibattito libero, propositivo, in linea con la nostra vocazione europeista, spunti utili per riprendere a largo raggio un forte ruolo europeistico nei rapporti con tutti i protagonisti della costruzione dell'Unione, non solo con quelli che rivendicano posti di prima fila, per concorrere decisamente alla realizzazione di una comunità che non vanifichi in un'area di libero scambio o nel prevalere di club ristretti le scelte sovranazionali fatte, dopo il disastro della guerra, da europeisti come Schuman e Adenauer, De Gasperi e Spaak, Brandt e Altiero Spinelli.