

Pier Virgilio Dastoli

Se a qualcuno non piace Maastricht

Come uscire dall'impasse provocata dal referendum danese e dal rinvio della ratifica inglese del trattato? Con una Unione a undici, a dieci, o addirittura con nessuna Unione? Gli ostacoli principali vengono dall'eccesso di cautela sulla cittadinanza europea, dai dilemmi della difesa comune, dall'ipotesi di un'Europa monetaria a più velocità. Mentre l'unica strada rimane quella di una decisa ripresa di iniziativa politica.

È ancora tutta in salita la strada che porta dalla Comunità all'Unione o meglio a quella nuova entità, senza personalità giuridica internazionale, consacrata dai governi dei Dodici nel trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

A poche settimane dal «mitico» 31 dicembre 1992, le procedure di ratifica sono terminate in otto paesi membri (nell'ordine: Irlanda, Lussemburgo, Grecia, Francia, Italia, Belgio, Spagna e Portogallo) e in altri due paesi (Germania e Paesi Bassi) dovrebbero essere completate entro la fine dell'anno.

In Francia, in Spagna, nel Portogallo e in Germania, le procedure di ratifica sono state precedute da modifiche della costituzione nazionale, mentre nel Lussemburgo, in Italia e in Belgio tali modifiche dovranno essere approvate quando il trattato di Unione entrerà effettivamente in vigore e quando saranno adottate norme comuni, in particolare in materie di elettorato attivo e passivo nelle elezioni europee e comunali.

Il dibattito sul trattato di Maastricht e sulle sue conseguenze costituzionali interne ha messo in luce inaspettate resistenze (almeno dal punto di vista della loro intensità) che hanno seminato il cammino dell'Unione europea di ulteriori ostacoli, se si pensa all'utilizzazione che molti governi nazionali vogliono fare del principio di sussidiarietà per avviare un processo di «ristatualizzazione» delle politiche comunitarie e per limitare i poteri sovranazionali della Commissione europea, all'interpretazione restrittiva di alcuni impegni iscritti nel trattato (in Francia, ad esempio, il diritto di voto per i comunitari-residenti è stato declassato a possibilità) e ai poteri di «veto» attribuiti ad alcuni parlamenti nazionali (in Germania e nel Regno Unito) per il passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria.

Le modifiche costituzionali interne non permetteranno inoltre degli ulteriori trasferimenti di competenza – come quelli previsti in materia di difesa

europea nel 1996 – e, dunque, le future tappe dell'Unione europea richiederanno in alcuni parlamenti nazionali il consenso di maggioranze qualificate.

In Italia, dove il trattato è stato ratificato definitivamente dalla Camera dei Deputati il 29 ottobre, il numero limitato dei voti contrari nasconde non solo le critiche che sono venute da tutti i gruppi politici sull'assoluta inadeguatezza dell'Unione europea decisa a Maastricht rispetto agli orientamenti federalisti della grande maggioranza dei cittadini italiani, ma anche le riserve che sono emerse in molti ambienti economici e politici sui vincoli dell'Unione monetaria e che si sono basate sugli stessi argomenti utilizzati dal Pci, dal Psi e dalla Banca d'Italia nel 1978 per opporsi allo Sme.

La situazione più difficile è tuttavia quella del Regno Unito, dove il governo Major deve ancora concludere la snervante procedura detta del «comitato» (una commissione della House of Commons che esamina, uno dopo l'altro, tutti gli articoli del trattato, i protocolli e le dichiarazioni annesse, con il potere di adottare emendamenti, che annullerebbero evidentemente la ratifica e imporrebbero un rinegoziato del trattato), prima di portare il trattato in aula per il terzo e ultimo voto dell'Assemblea, dopo quelli svoltisi il 20 maggio e il 4 novembre. La vittoria di stretta misura del 4 novembre su un secondo voto di principio sul trattato è stata ottenuta da Major grazie alla promessa di rinviare il voto finale a dopo il secondo referendum danese, che si svolgerà probabilmente nel prossimo mese di maggio. Ciò vuol dire che, anche nel caso di un accordo con la Danimarca o di una eventuale sua separazione dalla Comunità-Unione, il trattato di Maastricht entrerà in vigore con almeno sei mesi di ritardo, così come avvenne in occasione dell'Atto unico europeo.

Il funzionamento della Comunità e lo sviluppo delle iniziative avviate a Maastricht o dopo Maastricht saranno gravemente perturbati e la rissosità fra i governi giungerà certamente ai limiti della rottura.

C'è polemica, innanzitutto sulla decisione della Danimarca di voler presiedere a tutti i costi gli organi intergovernativi della Comunità (Consigli, cooperazione politica, Consiglio europeo, comitati di esperti) a partire dal prossimo 1° gennaio fino al 30 giugno. Sarebbe stato più ragionevole ripristinare il vecchio sistema della presidenza in ordine alfabetico, lasciando al Belgio il primo semestre del 1993 e rinviando a tempi migliori l'inversione delle presidenze decisa con l'Atto unico europeo.

Si dovranno poi risolvere minute questioni relative al periodo transitorio che dovrà coprire i mesi in attesa dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht: la nuova Commissione europea, che entrerà in funzione il 6 gennaio 1993, dovrà essere nominata per quattro anni, come prevede il trattato Cee, ma i commissari si vedranno improvvisamente dimezzato il loro mandato, se entrerà in vigore il trattato di Maastricht che prevede un periodo transitorio fino al gennaio 1995. I nuovi rapporti fra le istituzioni, che hanno già spinto il Parlamento europeo ad avviare una corposa modifica del suo regolamento interno, dovranno essere congelati e il Comitato economico e sociale dovrà vivere un periodo di grande incertezza nell'attesa di unire il proprio apparato amministrativo con il Comitato delle Regioni.

La situazione è certamente più difficile sul piano politico, perché i governi hanno deciso – e per ora non hanno smentito tale impegno – di avviare i negoziati di adesione con un primo gruppo di paesi candidati (Austria, Finlandia, Svezia) solo a ratifica di Maastricht avvenuta e ad accordo finanziario (il «pacchetto Delors 2») approvato. Si sa da tempo che britannici e danesi hanno avviato contatti informali con i paesi candidati e che l'opinione di questi due governi è fortemente favorevole ad un rapido allargamento della Comunità. I danesi inoltre (si veda più avanti il contenuto del loro «compromesso nazionale») hanno già preannunciato una «vasta conferenza» – che sarà convocata durante il loro turno di presidenza – sulle prospettive di una Comunità ampliata. A questa difficoltà politica si aggiunge l'irritazione di Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna che avevano fatto i conti sulla base dell'impegno dei Dodici per un congruo Fondo di coesione con un capitale iniziale di 1.500 miliardi di Ecu, da stanziare nel bilancio per il 1993.

Secondo il calendario deciso a Maastricht, i governi avrebbero dovuto trovare inoltre un accordo sull'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di asilo (1992), sulla protezione di tutti i cittadini dell'Unione nei paesi terzi da parte delle ambasciate e consolati degli Stati membri (1993) e, come vedremo più avanti, sul diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni europee (1993) e nelle elezioni comunali (1994).

Sul piano economico-monetario, il 1° gennaio 1994 avrebbe dovuto segnare la data di inizio della seconda fase dell'Uem con la costituzione di un embrione di Banca Centrale (l'Istituto Monetario) e l'avvio delle misure di convergenza relative all'Unione economica.

Se i governi vogliono realmente mantenere questi impegni, non hanno altra strada da percorrere che quella di trasformare una convivenza a Dodici (la Comunità) in un matrimonio a Undici o a Dieci (l'Unione), ripercorrendo in fondo quel che fecero tredici Stati della Confederazione americana per porre le fondamenta degli Stati Uniti d'America.

Un matrimonio a Undici o a Dieci...

Anche se ratificato a Undici, il trattato di Maastricht deve superare dunque l'ostacolo – politico e giuridico – del «no» della Danimarca, pronunciato da una risicata maggioranza di danesi il 2 giugno. «Il risultato del referendum – affermano sette partiti danesi (su nove), in un documento comune (il «compromesso nazionale») reso noto il 30 ottobre – rende caduco il trattato di Maastricht. La Danimarca e gli altri undici Stati si trovano di fronte ad un problema reale, che deve essere risolto di comune accordo... a Dodici. Un accordo relativo alla Danimarca dovrà rispettare il risultato del referendum ed essere espressione di reali modifiche di fondo (al trattato, n.d.r.)».

La Danimarca non intende «prendere parte alla dimensione della difesa, che implica la partecipazione all'Ueo e una politica comune di difesa o una difesa comune... non introduce la moneta unica e non è sottoposta alle

esigenze di politica economica legate alla terza fase dell'Uem... non sarà vincolata dagli impegni relativi alla cittadinanza dell'Unione... non potrà accettare il trasferimento di sovranità in materia giudiziaria e in materia di polizia». L'accordo relativo alla Danimarca, che la esonera (*opting out*, all'inglese) da questi impegni, deve essere giuridicamente vincolante per i Dodici ed essere concluso per una durata illimitata, senza che ciò impedisca la piena partecipazione danese alla Comunità europea.

Atteggiandosi infine a paladina degli interessi nazionali dei paesi dell'Europa del Nord candidati all'adesione, la Danimarca esige che essi ottengano degli accordi che «tengano debitamente conto della loro situazione particolare: la futura presidenza danese (gennaio-giugno 1993) prenderà l'iniziativa di una vasta conferenza sulle prospettive di evoluzione della cooperazione europea».

Poiché la difesa comune, la moneta unica, la cittadinanza e la cooperazione giudiziaria rappresentano le vere novità del trattato di Maastricht, appare estremamente improbabile che gli altri governi – con l'esclusione del Regno Unito – possano accettare di introdurre ulteriori eccezioni agli accordi sottoscritti a Dodici, dopo l'*opting out* concesso ai britannici in politica sociale e monetaria. Se priorità sarà dunque data al trattato di Maastricht rispetto alla convivenza a Dodici, alla Danimarca non resterà probabilmente altra scelta che quella di uscire volontariamente dalla Comunità e rientrare nei ranghi dell'Efta, nella speranza che la prima ondata di adesioni (Austria, Finlandia, Svezia, forse Svizzera e Norvegia nel 1995-1996) trascini con sé anche il ritorno danese nella comune casa dell'Unione.

... rato, ma non consumato

Dichiarata la separazione consensuale fra gli Undici e la Danimarca, il matrimonio a Undici non sarà tuttavia subito... consumato perché, ancor prima del matrimonio, sono scoppiate le prime polemiche sugli obblighi di assistenza reciproca (gli interventi finanziari a favore delle regioni depresse, dell'industria, della ricerca, ecc.) e sulla comunione dei beni (la moneta unica), mentre nessuna seria volontà è stata manifestata dagli Stati membri per rispettare l'obbligo di fedeltà (la politica estera e della sicurezza) all'esterno del «matrimonio».

Le proposte della Commissione europea per dotare il bilancio della Comunità dei mezzi finanziari adeguati agli impegni in politica interna ed esterna (il c.d. «pacchetto Delors numero 2»: il primo pacchetto fu faticosamente adottato nel febbraio 1988, due anni dopo la firma dell'Atto unico europeo) sono state ridotte dai governi ai minimi termini, proprio nei settori in cui più forte si fa sentire il bisogno di innovare la politica di bilancio della Comunità (la ricerca, l'industria) o dove le attese e le speranze di vecchi e nuovi partner sono ogni giorno più drammatiche. Dopo quattro anni di relativa tregua istituzionale fra Consiglio e Parlamento, l'avarico atteggiamento dei governi ha inoltre risvegliato sopiti conflitti, destinati ad incidere sull'efficacia e sulla dinamicità del sistema comunitario.

Non si sa dunque se e quando i governi accetteranno di adeguare il bilancio della Comunità, ma è ormai probabile che l'aumento delle risorse finanziarie sarà effettuato solo a partire dal bilancio 1994, per raggiungere il suo massimo livello... alla fine del secolo.

Adelante, ma con giudizio

Se gli strumenti finanziari, per permettere all'Unione di realizzare i propri obiettivi, avrebbero dovuto essere adottati dai governi entro la fine di quest'anno, le parti più qualificanti del trattato di Maastricht sono state invece «calendarizzate», *ab origine*, con molta prudenza e ogni tappa è normalmente sottoposta alla decisione unanime dei governi. È così che il diritto per tutti i cittadini della Comunità di votare alle elezioni europee per le liste del proprio paese di residenza dovrà attendere la decisione dei governi entro il 1993, per entrare in vigore nel giugno 1994 mentre il diritto di votare alle elezioni comunali del proprio paese di residenza dovrà superare le forti reticenze di almeno tre paesi (Lussemburgo, Francia e Germania) e le modifiche costituzionali in Belgio e Italia, per essere consacrato in norme comuni ed entrare in vigore nel 1995. Nessuno può poi garantire che tale diritto sarà immediatamente esteso in tutta la Comunità, perché il Congresso francese (Assemblea nazionale e Senato) ha «trasformato» tale diritto in... possibilità e i lussemburghesi intendono difendere con le unghie e i denti la loro situazione particolare di Stato con alcuni comuni abitati da una maggioranza di «stranieri».

La possibilità per i cittadini dell'Unione di rivolgersi a un «difensore civico» (il c.d. mediatore europeo) per mettere sotto accusa l'amministrazione europea diventerà realtà solo nel gennaio 1995.

Quel che appare forse più grave, per il suo impatto simbolico sui cittadini europei, sarà la mancata attuazione della piena e libera circolazione delle persone all'interno della Comunità entro la data del 31 dicembre 1992. Se lo «spazio comune senza frontiere» è praticamente assicurato per quasi tutte le merci, per i capitali e per i servizi (banche, assicurazioni, ecc.), la maggior parte dei paesi membri non intende invece garantire il libero attraversamento delle frontiere interne ai cittadini comunitari e, evidentemente, ai cittadini non-comunitari che hanno già attraversato una frontiera fra la Comunità e un paese terzo. Se tale libertà fosse pienamente assicurata, i viaggiatori comunitari dovrebbero ad esempio essere equiparati ai viaggiatori nazionali in tutti gli aeroporti della Comunità. Ciò vuol dire che i cancelli d'imbarco dei voli nazionali e comunitari dovrebbero essere gli stessi, separati da quelli dei voli internazionali e intercontinentali: nessun lavoro di ristrutturazione è in corso negli aeroporti comunitari ed è difficile immaginare che tali lavori possano essere iniziati e completati entro il 31 dicembre 1992. La Commissione ha già formalmente dichiarato che gli Stati membri che non garantiranno tale diritto a partire dall'alba del 1° gennaio 1993 incorreranno nella violazione dell'articolo 8A del trattato Cee e potranno, per questo solo fatto, essere portati di

fronte alla Corte di Giustizia. Se la Commissione non avesse la forza politica di chiedere l'immediata applicazione del trattato, i cittadini dei paesi membri devono essere informati che la giurisprudenza della Corte consente loro di chiedere la condanna dello Stato membro inadempiente, per violazione di un loro interesse legittimo.

Un altro atto simbolico, che potrebbe avere tuttavia un'influenza determinante sullo sviluppo di un'effettiva vita politica europea, riguarda la non risolta questione del sistema elettorale uniforme per le elezioni europee. Per tre volte (1979, 1984, 1989), i cittadini della Comunità sono andati a votare utilizzando sistemi elettorali diversi: in sette Stati membri (Danimarca, Francia, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna) la scelta degli elettori è limitata a un'unica circoscrizione nazionale, tre Stati membri (Belgio, Italia e Germania) hanno diviso il loro territorio in collegi regionali o pluriregionali, un paese ha mantenuto il suo speciale sistema di voto «trasferibile» (Irlanda) e il Regno Unito ha continuato ad applicare la procedura di voto uninominale «secca».

Il Parlamento europeo, al quale i trattati attribuiscono un ingombrante diritto-dovere di iniziativa, ha approvato nel 1983 un primo progetto di procedura elettorale uniforme (rapporto Seitlinger), basato su un sistema molto simile a quello tedesco. Il Consiglio, al quale il trattato attribuisce il potere sovrano di adottare il progetto di procedura uniforme da sottoporre alle ratifiche nazionali, non ha mai seriamente esaminato la proposta del Parlamento, non solo per l'opposizione di principio dei britannici al sistema proporzionale ma anche per la mancanza di volontà degli altri governi, che avrebbero potuto applicare a nove (il Portogallo e la Spagna sono entrati nella Comunità il 1° gennaio 1986) una procedura uniforme. Nella seconda legislatura, le divisioni fra i gruppi politici e il veto di tutti i deputati britannici (laburisti e conservatori) hanno impedito l'approvazione in aula di un nuovo progetto (rapporto Bocklet-Barzanti) e la responsabilità della mancata armonizzazione è dunque caduta sulle spalle dell'Assemblea. Nella terza e attuale legislatura, il Parlamento europeo si è limitato per ora ad approvare un'inconsistente risoluzione interlocutoria (rapporto De Gucht) e i gruppi politici non hanno deciso se sottoscrivere un accordo da sottoporre al Consiglio in tempo utile per le elezioni europee del giugno 1994.

Nonostante tutto ciò, le difficoltà suscitate dai dibattiti di ratifica sul trattato di Maastricht hanno riproposto il tema della c.d. Europa dei cittadini, che aveva avuto una sua stagione di effimera gloria nel 1984-1985, alla vigilia della Conferenza intergovernativa sull'Atto unico europeo (rapporto Adonni-no), ma che aveva lasciato poche tracce significative nella Comunità. In mancanza di sostanziali passi in avanti sulla via della democrazia europea, è immaginabile che i governi decidano di riempire di qualche contenuto concreto l'impegno assunto con il trattato di Maastricht sulla cittadinanza dell'Unione e che quindi alcune scadenze del trattato potranno essere realmente rispettate.

Il puzzle della difesa europea

L'agenda politica europea non prevede per ora nulla e nulla lascia prevedere a medio termine in materia di difesa europea, nonostante la scadenza fissata dagli stessi governi per il 1996, le drammatiche esperienze nell'ex-Jugoslavia e il sorgere di nuovi conflitti nelle regioni dell'ex-Unione Sovietica. Al di là dell'inutile gadget franco-tedesco di una divisione comune, tutto quel che avviene in Europa e nel mondo sembra spingere i governi in direzione opposta a quella della difesa comune. Se l'Unione si amplierà entro il 1995 a 16-17 Stati membri (come vogliono i paesi candidati e i governi britannico e danese), ciò vuol dire che essa sarà composta:

- da cinque paesi neutrali (Austria, Finlandia, Irlanda, Svezia, Svizzera);
- da due paesi con autonomo sistema di difesa nucleare (Francia e Regno Unito);
- da dieci paesi membri dell'organizzazione militare della Nato (Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito);
- da due paesi che partecipano alla sola struttura politica della Nato (Francia e Spagna);
- da dieci paesi membri dell'Ueo (di cui nove su dodici membri della Cee, con l'esclusione della Grecia ancora candidata all'adesione, di Irlanda e Danimarca in attesa dello statuto di osservatori; e la Norvegia);
- da due paesi che hanno formalmente rifiutato il passaggio dalla cooperazione intergovernativa alla difesa comune, privilegiando la cooperazione atlantica a quella europea (Danimarca e Regno Unito);
- da un paese, infine, la cui costituzione vieta per ora interventi al di fuori del territorio della Nato (Germania).

Un vero puzzle, che potrebbe essere tremendamente più complicato se i negoziati di adesione con Austria, Finlandia, Svezia e Svizzera non saranno condotti dai Dodici all'insegna della chiarezza su questo tema cruciale per l'integrazione europea.

L'Europa monetaria a più velocità

Le vicende monetarie degli ultimi mesi hanno accentuato in tutta Europa, e in particolare in Italia, reazioni di rigetto dei vincoli comunitari. Tali reazioni rischiano di rallentare il processo di unificazione economica e monetaria avviato con la prima fase dell'Uem (1990-1993) e di spingere alcuni paesi a economia debole, come l'Italia, a chiedere una revisione dei meccanismi previsti dal trattato di Maastricht per giungere, al più tardi nel 1999 e al più presto nel 1997, a una moneta unica e a un Sistema Europeo di Banche Centrali coordinato da una Banca Centrale Europea.

La confusione nei mercati valutari, come spesso succede, ha provocato confusione di informazioni su alcuni aspetti essenziali della vicenda comunitaria. Le decisioni relative alla svalutazione di tre monete partecipanti ai meccanismi di cambio dello Sme (lira, sterlina, peseta), il prezzo altissimo pagato dalle Banche Centrali per difendere le parità delle proprie monete e le divergenze politico-monетarie sul costo del denaro (il livello dei tassi) hanno fatto affermare a molti che il Sistema Monetario creato nel 1978 era definitivamente crollato e che tale crollo avrebbe inevitabilmente provocato il rinvio *sine die* del processo di unificazione monetaria definito dal trattato di Maastricht. Tutte le misure relative alle modifiche delle parità fra le monete e in particolare la svalutazione della lira, della sterlina e della peseta sono state invece prese nell'ambito delle procedure previste dal Sistema Monetario Europeo e tali procedure di concertazione sono rimaste costantemente attive durante tutte le fasi delle turbolenze monetarie. A tali procedure continua a partecipare il governo italiano, nonostante la fuoriuscita della lira dai meccanismi di cambio. Le decisioni di metà settembre sono state prese dalle autorità politiche dei paesi partecipanti allo Sme – in assenza del parere, pur obbligatoriamente previsto dal regolamento, del Comitato monetario – che hanno trovato un'intesa comune non solo sulle nuove parità fra le monete (la svalutazione della lira e della sterlina), ma anche su talune linee di tendenza relative al costo del denaro (la limitata riduzione dei tassi in Germania) e sulle misure di carattere finanziario alle quali erano chiamati i paesi a economia debole. Le opinioni, sovente interessate, sulla c.d. «fine» del Sistema monetario europeo sono state smentite dai fatti successivi alle prime modifiche delle parità monetarie, perché il sistema ha continuato a funzionare grazie al ruolo delle monete forti del paniere e in particolare del marco tedesco e perché l'uscita della lira è apparsa fin dall'inizio – e non solo per le dichiarazioni del governo italiano – un fatto transitorio. I governi dei Dodici, sia nelle sedi ufficiali delle riunioni dei ministri dell'economia e delle finanze, sia negli incontri bilaterali che hanno preceduto il Consiglio europeo speciale di Birmingham del 16 ottobre, hanno ribadito la convinzione sul ruolo essenziale del Sistema monetario europeo nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria.

La posizione del governo Major – che ha proclamato l'uscita *sine die* della sterlina dal sistema (nel quale essa era entrata solo l'anno scorso) e che ha tentato di spingere i suoi partner a una revisione degli stessi meccanismi di funzionamento del sistema – è stata per ora respinta dagli altri governi: i ministri dell'economia e delle finanze hanno chiesto al Comitato Monetario di elaborare un rapporto sulle questioni suscitate dalle turbolenze di settembre, «secondo i meccanismi di funzionamento del Sistema», ma – quel che è più importante – il Consiglio europeo speciale di Birmingham, immaginato da Major per avviare in via prioritaria un ripensamento sui vincoli derivanti dallo Sme e sulle prospettive dell'Uem, ha evitato lo scoglio monetario adottando una pomposa «dichiarazione» sulla trasparenza dell'Europa e confermando i criteri di convergenza stabiliti dal trattato di Maastricht per l'ingresso nella terza tappa dell'Uem.

Nonostante il «credo» pronunciato dalle autorità sul ruolo indispensabile dello Sme per garantire la stabilità monetaria fra i Dodici, lo Sme ha tuttavia mostrato di essere assolutamente inadeguato per far fronte a movimenti speculativi di portata pari a quella manifestatasi negli ultimi tre mesi e alla nuova congiuntura economica negativa che sta colpendo l'Europa – e non solo l'Europa – dopo un lungo periodo di vacche grasse.

Poiché la recessione economica sta colpendo naturalmente in misura diversa i paesi membri della Comunità e poiché le *performances* dei singoli sistemi e la loro credibilità sono spesso fortemente diversificate, la crisi dello Sme ha riportato alla luce un dibattito che sembrava essere stato accantonato dai Dodici al momento dell'elaborazione del trattato di Maastricht: l'esistenza dell'Europa a due o più velocità.

Come in passato, la stampa ha diffuso fantasiose ipotesi di accordi a due (Francia e Germania) o a cinque (Francia, Germania e Benelux) o a sei (i cinque più l'Austria, paese «membro» dell'area del marco), giungendo fino al punto di prospettare la prossima creazione di una moneta unica e di una Banca centrale fra i paesi summenzionati, al di fuori dei meccanismi e del calendario previsti dal trattato di Maastricht.

Nonostante le inevitabili e formali smentite degli interessati, e la ribadita volontà del Consiglio europeo di Birmingham di andare avanti a Dodici, occorre distinguere fra l'Europa economica a due o più velocità – che appare una realtà incontestabile – e l'Europa politico-istituzionale – che tutti si affannano a volere a Dodici, nonostante il voto negativo danese sul trattato di Maastricht e le incrollabili resistenze inglesi alle prospettive di un'Europa «di tipo» o a «vocazione» federale.

Il trattato di Maastricht prevede e istituzionalizza l'ipotesi di un'Europa economico-monetaria a più velocità, laddove attribuisce al Regno Unito il diritto di chiamarsi fuori (la clausola dell'*opting out*) dalla terza fase dell'Uem per ragioni puramente politiche e stabilisce criteri di convergenza che permetteranno ai paesi membri di «entrare» nella terza fase o che li obbligheranno a restare fuori.

L'eventuale, e tutt'altro che ipotetico, inizio della terza fase a meno di Dodici (o di Undici), non mette tuttavia in discussione tutti i meccanismi istituzionali dell'Europa politica, che anzi continueranno a Dodici e potrebbero essere rafforzati nella prevista Conferenza intergovernativa del 1996.

La crisi del Sistema monetario europeo ha provocato non solo le reazioni di coloro che hanno tentato di approfittarne per indebolirne i meccanismi e far riacquistare al proprio paese una (illusoria) indipendenza economica e monetaria, ma anche le reazioni di chi ha chiesto uno spostamento all'indietro delle lancette dell'orologio monetario previsto dal trattato di Maastricht.

Alle richieste di rinvio, oltre la data ultima del 1999, dell'inizio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, si sono infatti contrapposti gli inviti ad accelerare il percorso previsto dal trattato di Maastricht, giudicato eccessivamente prudente e obiettivamente irrealista, poiché non tiene conto della mutata situazione economica internazionale, delle prospettive di ampliamen-

to della Comunità da Dodici a 16-17 paesi membri entro il 1996-1997 (cioè prima dell'inizio della terza fase dell'Uem) e degli effetti della libera circolazione dei capitali sui sistemi finanziari nazionali.

È stata così avanzata, da parte di autorevoli ispiratori del progetto di Unione monetaria come Valéry Giscard d'Estaing, nel Parlamento europeo, in alcuni ambienti economici e fra i federalisti europei l'ipotesi concreta di fissare una data anticipata di inizio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, così come era previsto infatti durante la preparazione delle Conferenze intergovernative del 1990-1991. Lo stesso trattato di Maastricht consente del resto ai governi di fissare tale data di inizio secondo un calendario più ravvicinato di quello comunemente indicato della fine del secolo, e cioè all'inizio del 1997.

Secondo l'ipotesi dell'accelerazione, la data di inizio della terza fase potrebbe essere fissata fra il 1994 e il 1995, facendo così coincidere di fatto la realizzazione dell'Unione economica – prevista per la seconda tappa dell'Uem – e la realizzazione dell'Unione monetaria. Tale data sarebbe inoltre legata alle prossime elezioni del Parlamento europeo, previste per il giugno 1994, e precederebbe l'ampliamento della Comunità a paesi come l'Austria, la Svezia e la Finlandia che hanno più volte ribadito la loro volontà di entrare a far parte della Comunità all'inizio del 1995.

Europa, come cambiarla

È proprio la prospettiva dell'ampliamento della Comunità, resa più pesante per i ritardi nella ratifica e nell'entrata in vigore del trattato di Maastricht, che mette in luce l'irresponsabilità di coloro che ritengono che una Comunità nata a Sei, ampliata prima a Nove, poi a Dieci e infine a Dodici possa seriamente funzionare con le stesse immutabili istituzioni quando a essa si uniranno anche i paesi dell'Efta e, più in là, i paesi dell'Europa centrale che hanno nettamente scelto l'opzione dell'integrazione a parte intera, considerando gli attuali accordi di associazione come l'anticamera dell'adesione.

Non è dunque ragionevole e non può essere accettata la posizione espressa alla Camera (29 ottobre 1992) dal ministro degli Esteri, Emilio Colombo, secondo il quale «il governo ha assunto la posizione in base alla quale occorre ratificare il trattato di Maastricht e avviarne l'esecuzione: questa è la condizione per aprire la rinegoziazione con i paesi che chiedono di entrare nella Comunità». Se si chiede invece – come avevano fatto i Verdi e i Radicali – di negoziare un altro trattato, per colmare ad esempio il deficit di democrazia esistente nel trattato di Maastricht, «non possiamo bloccare ogni processo di negoziato (per l'ampliamento, n.d.r.)».

È venuto il momento per l'Europa di «tornare ad Altiero Spinelli», come sosteneva recentemente Ralf Dahrendorf su «la Repubblica». È venuto il momento di avviare una seria iniziativa politica europea per giungere entro la metà di questo decennio all'approvazione di un progetto di Costituzione europea su base federale.

La costituzione europea deve avere un carattere federale: essa deve essere dotata di un potere diretto sui cittadini ed essi devono concorrere alla sua formazione secondo procedure democratiche. Il principio costituzionale che fonda lo Stato federale è l'organizzazione di una pluralità di governi indipendenti e coordinati fra di loro, in modo tale che il governo federale, competente su tutto il territorio della federazione, esercita i poteri strettamente indispensabili per garantire l'unità politica ed economica. Il modello federalista propone di conservare e rispettare la sovranità degli Stati nazionali in tutte le materie che hanno una dimensione e un significato nazionali, ma propone di trasferire a un governo europeo, democraticamente controllato dal Parlamento, la sovranità nei settori della politica estera (e dunque della sicurezza e della difesa), della politica economica e della protezione dei diritti dell'uomo.

I compiti costituzionali dell'Unione devono essere definiti e precisati al di là degli obiettivi dei trattati istitutivi delle Comunità europee e dell'Unione di Maastricht. Un valore costituzionale deve essere attribuito in particolare ai seguenti principi:

- l'Unione accoglie ed è formata da paesi democratici, che si impegnano a garantire e sviluppare il rispetto delle libertà democratiche e dei diritti dell'uomo, a promuovere fra questi paesi e con il resto del mondo la solidarietà e la giustizia;
- l'Unione contribuisce attivamente alla lotta contro la disoccupazione e allo sviluppo economico sostenibile, perché l'azione degli Stati membri, senza una visione d'insieme, è inefficace e rischia di provocare dei nuovi nazionalismi;
- l'Unione contribuisce allo sviluppo armonioso del sistema economico e sociale a livello mondiale: essa garantisce la protezione e la salvaguardia dell'ambiente;
- l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'economia mondiale aperta e stabile nei settori commerciale e monetario;
- l'Unione contribuisce alla costruzione e al mantenimento della pace nel mondo; essa garantisce che, nel quadro delle alleanze e degli accordi di sicurezza, gli europei possano decidere la loro politica di sicurezza e di difesa.

Vi sono infine due elementi che non fanno parte, *strictu sensu*, della costituzione europea, ma che rappresentano le basi fondamentali per il successo di qualunque azione volta a dare una costituzione all'Europa. Si tratta della compatibilità fra il patrimonio delle realizzazioni comunitarie - ivi compreso il trattato di Maastricht - e l'Unione federale, da una parte, e della procedura per l'elaborazione del progetto di costituzione, la sua adozione la sua accettazione da parte delle autorità competenti negli Stati membri e la sua entrata in vigore.

L'obiettivo dell'Unione «fra coloro che lo vorranno» (secondo la formula usata da Mitterrand nel 1984) può essere raggiunto in due modi: o con un atto di rottura o con il consenso dei paesi contrari. Gli Stati Uniti, come è noto, sono nati da un atto di rottura fra i tredici Stati che volevano la Federazione e gli Stati

favorevoli a mantenere il sistema confederale. È realistico immaginare che l'eventuale separazione della Danimarca dalla Cee sarà consensuale e che tale sarà la via che dovrà essere seguita per realizzare l'Unione federale. In questo caso, la nuova costituzione dovrà contenere fin dall'inizio una serie di disposizioni che rendano le sue norme compatibili con quelle dei trattati di Parigi e di Roma, modificati dall'Atto unico e dal trattato di Maastricht. Tali disposizioni devono prevedere fra l'altro che gli Stati firmatari della nuova costituzione assumano, per quel che li concerne, il patrimonio delle realizzazioni comunitarie e gli impegni sottoscritti dalla Comunità; che l'Unione negozierà con gli altri Stati, che non avranno ratificato la costituzione, una soluzione che consenta di salvaguardare il più possibile l'interdipendenza e l'apertura reciproca delle economie nazionali; che gli Stati membri della Comunità potranno aderire all'Unione federale senza dover utilizzare la procedura di adesione prevista dalla costituzione.

Chiedere una costituzione europea significa rivendicare per la prossima fase di riforma della Comunità un metodo radicalmente diverso da quello finora usato per modificare i trattati di Parigi e di Roma. È evidente che i parlamenti nazionali non potranno ratificare una costituzione europea se i loro governi, riuniti nel quadro di una conferenza intergovernativa, non l'avranno sottoscritta e non si saranno impegnati a sottoporla alle procedure di ratifica.

Contrariamente al metodo diplomatico – per sua natura privo di trasparenza e di caratteristiche democratiche – che ha contraddistinto le modifiche fino a ora apportate ai trattati di Parigi e di Roma, l'elaborazione della costituzione europea deve essere svolta per via parlamentare e coinvolgere in un vasto dibattito pubblico i cittadini della Comunità.

Se si dovrà tener conto dei tempi della costruzione europea, senza subirla, si deve proporre che il Parlamento europeo porti a termine, entro la prossima primavera, il lavoro di aggiornamento del progetto Spinelli, affidato prima a Emilio Colombo e ora al Presidente della commissione istituzionale, l'ex-ministro degli Esteri spagnolo Marcelino Oreja. Tale lavoro dovrà essere sottoposto ai parlamenti nazionali, che si riuniranno per una seconda sessione delle Assise (le prime si svolsero a Roma nel novembre 1990) prima della prossima estate, a Bruxelles.

Gli orientamenti costituzionali che ne scaturiranno dovranno essere uno dei temi principali delle elezioni europee del giugno 1994, consentendo così l'effettivo coinvolgimento dei cittadini. Questi orientamenti costituzionali dovranno essere presi come base da una Conferenza intergovernativa (anticipata, rispetto a quella prevista dal trattato di Maastricht nel 1996), che potrà essere convocata, dopo le elezioni europee, dalla presidenza tedesca del Consiglio europeo. La Conferenza intergovernativa dovrà negoziare con il Parlamento europeo le modifiche da apportare al suo progetto e definire, di comune accordo, il testo definitivo da sottoporre alle ratifiche nazionali. Tali negoziati potranno svolgersi durante i periodi di presidenza del Consiglio europeo affidati, dopo la Germania (luglio-dicembre 1994: il semestre delle elezioni tedesche), alla Francia (gennaio-giugno 1995: il semestre delle elezio-

ni presidenziali francesi) e alla Spagna (luglio-dicembre 1995). Le procedure di ratifica potrebbero infine svolgersi durante i semestri di presidenza italiana (gennaio-giugno 1996) e irlandese (luglio-dicembre 1996) e alla vigilia della terza fase dell'Unione economica e monetaria.

Nessun partito italiano e nessuna delle iniziative fino ad ora avviate in Italia per «riformare la politica», con l'obiettivo di renderla più vicina ai cittadini e dunque più democratica, hanno fino ad ora posto fra le condizioni prioritarie di tale riforma quella costituzionale europea.

Nel manifesto per «una nuova frontiera della società italiana», presentato a Roma dall'Alleanza democratica il 17 ottobre 1992, ci si limita per esempio ad affermare un generico «credo» in una «grande e unita Europa dei popoli che, dall'Atlantico agli Urali, cominci a costruire un futuro di giustizia e di solidarietà per genti dell'Est e dell'Ovest, correggendo squilibri e rancori figli della storia precedente».

È venuto il momento di fare fino in fondo la scelta dell'Unione europea su base federale. È venuto il momento di fondare un'alleanza per la costituzione federale europea.