



La sede della Commissione dell'Unione Europea a Bruxelles.



La sede del Parlamento Europeo a Strasburgo.

LA LEZIONE DI MAASTRICHT TRENT'ANNI DOPO

Il ruolo d'Italia e Olanda nel processo di integrazione europea

AMBASCIATORE E CONSIGLIERE DI STATO ROCCO CANGELOSI



Ambasciatore Rocco Cangelosi.

1. Italia e Olanda giocarono un ruolo fondamentale per una delle maggiori riforme affrontate dall'Unione Europea che segnò il passaggio dalla Comunità all'Unione e pose le basi per il più grande allargamento della UE che di lì a qualche anno sarebbe passata da 15 paesi membri a 27. Ne furono protagonisti i primi ministri Rud Lubbers e Giulio Andreotti i ministri degli esteri Gianni de Michelis e Hans van de Broek i ministri del tesoro Guido Carli e Wim Cox. Come rappresentante personale del Ministro De Michelis ebbi l'onore di condurre il negoziato insieme a Mario Draghi, allora direttore generale del tesoro e a sua volta rappresentante personale del Ministro Carli nella Conferenza economico-monetaria. L'Ambasciatore Peter Nieman fu la mia controparte olandese in questa lunga e complessa trattativa.

A trent'anni dalla firma del Trattato di Maastricht una riflessione approfondita si impone sul percorso negoziale che consentì il passaggio cruciale della costruzione europea dalla Comunità all'Unione.

Una prima considerazione riguarda la situazione internazionale che determinò l'accelerazione delle decisioni superando dubbi e perplessità che serpeggiavano tra i diversi Stati membri.

La fine dell'impero sovietico emblematicamente rappresentata dalla caduta del muro di Berlino il 9 novembre 1989, aveva determinato una forte domanda di Europa da parte degli ex Paesi satelliti dell'Urss che vedevano nella Comunità europea l'unico ancoraggio possibile per riguadagnare





la propria sovranità e iniziare un serio processo di riforme. Ma non fu solo la caduta del muro di Berlino a spingere per una radicale riforma dei Trattati. La guerra del Golfo, la sanguinosa guerra nei Balcani, il fallito colpo di stato in Russia e la dissoluzione dell'Unione Sovietica rappresentarono un forte stimolo per i dodici Paesi della Comunità europea per concludere rapidamente i negoziati.

Ma i passaggi per giungere ad un'intesa furono complessi e travagliati e più di una volta il negoziato rischiò di arenarsi o di fallire.



2. Vale certamente la pena ripercorrere i momenti salienti alla luce della congiuntura politica internazionale che stiamo vivendo che presenta molte similitudini con le tensioni che accompagnarono il negoziato per il Trattato di Maastricht. Basti pensare alla grave crisi ucraina, alle conseguenze economiche innestate dalla pandemia, alle tensioni nell'indo-pacifico e nel Mediterraneo per concludere che ora come allora l'Unione europea necessita di adeguare i suoi strumenti alla mutata realtà, avviando un processo di riforme approfondite il cui avvio potrebbe auspicabilmente scaturire dalla Conferenza sul futuro dell'Europa recentemente conclusasi.



3. Ma ritorniamo al processo negoziale che condusse alla firma di un Trattato che rappresentò una svolta nella costruzione europea.

L'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo dopo un complesso processo di ratifica aveva dato nuovo impulso al Mercato unico che rimaneva tuttavia incompleto per quanto



Trattato di Maastricht. Foto di Famiglia.



Granada, novembre 2001. Incontro tra il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi ed il Presidente del Governo spagnolo José María Aznar.



riguardava la libera circolazione dei capitali. Il Comitato Delors si era tuttavia già messo al lavoro e di lì a poco sarebbe stato prodotto il rapporto che avrebbe aperto la via verso la moneta unica. Ma la spinta di una revisione dei Trattati venne soprattutto dagli eventi esterni e soprattutto dalla caduta del muro di Berlino che innescò il processo di riunificazione tedesca e l'ineludibile domanda di adesione dei Paesi dell'ex impero sovietico e di due paesi mediterranei.

Il Trattato di Maastricht rappresentò una svolta fondamentale per la costruzione europea. Da lì partirono le conferenze che aprirono la strada al processo di costituzionalizzazione che si sviluppò con i Trattati di Amsterdam del 1996 e Nizza del 2000 fino alla firma del Trattato Costituzionale a Roma nell'ottobre del 2004, ma che naufragò con i referendum olandese e francese del maggio e giugno 2005. Non fu un percorso inutile poiché molte delle acqui-

sizioni contenute nel Trattato Costituzionale trovarono sistemazione nel Trattato di Lisbona del 2009 attualmente vigente.

4. Dobbiamo trarre vari insegnamenti dal metodo negoziale che fu seguito e che consentì di stabilire una precisa road map con tappe prestabilite, obbiettivi da perseguire, introducendo nuovi strumenti come le clausole passerella, le cooperazioni rafforzate, gli opting out, che consentirono di trovare un'intesa tra i dodici per giungere all'Unione dei 27. Il cammino verso Maastricht fu scandito dalle intese che vennero raggiunte in uno stretto lasso di tempo a livello di Capi di Stato e di Governo. Basti ricordare i Consigli europei di Hannover del 1988, Madrid e Strasburgo del 1989 sull'UEM; i Consigli europei di Dublino del 28 aprile 1990 dedicato all'unificazione tedesca e al suo impatto sul processo di integrazione europea e del 25/26 giugno dedicato alla UEM e all'Unione politica; i Consigli europei di Roma dell'ottobre e dicembre 1990, con l'isolamento della Thatcher e i tre opt out britannici (politica estera, e di sicurezza, GAI, UEM); il rapporto di Guido Carli al Consiglio europeo di Roma che prefigurava il percorso e i nodi negoziali da sciogliere per giungere alla moneta unica.

La Conferenza intergovernativa che si aprì nel 1991 sotto presidenza lussemburghese si



Trattato di Amsterdam del 1996.





Trattato di Maastricht.

non solo di accelerare il negoziato, che si concluse nei mesi seguenti, ma anche di potenziare gli aspetti più comunitari come l'estensione del voto a maggioranza, la cittadinanza europea il ruolo del Parlamento e della Commissione.

Il negoziato si svolse a tre livelli, secondo le decisioni del Consiglio europeo: a livello diplomatico, a livello dei ministri degli Esteri (o delle finanze per la Conferenza monetaria) e a livello dei capi di Stato e di governo. La prima fase del negoziato (sostanzialmente iniziata prima dell'effettiva convocazione delle Conferenze) cominciò con la trasmissione da parte dei governi, delle Istituzioni Comunitarie e delle parti sociali di documenti di orientamento e di proposta sui temi più diversi (istituzioni, competenze, procedure); normalmente, ogni proposta era commentata dalla presidenza, talora diveniva l'oggetto di una rielaborazione ed era discussa o, comunque, posta all'ordine del giorno di una riunione. Nel mese di aprile, la presidenza lussemburghese di turno della Conferenza preparò un progetto complessivo di dibattito (sulla parte politica, mentre la parte

concluse nel giro di un anno, ma rischiò di deragliare allorché subentrò la Presidenza olandese con l'idea di sovvertire il principio dei tre pilastri. Tentativo nobile di riportare a unità il progetto di riforma, ma privo di un sufficiente realismo politico per riuscire. Ci volle tutta la duttilità e la forza di convinzione possibili per indurre gli olandesi a ritirare il loro progetto e concludere a Maastricht il negoziato sulla base delle proposte originarie. Ma l'intervento olandese si rivelò estremamente proficuo poiché permise



Trattato Coostituzionale di Roma del 2004.



Trattato di Lisbona del 2009.



Il Presidente del Consiglio Romano Prodi ed il Ministro degli Affari Esteri Massimo D'Alema, dopo la firma del Trattato di Lisbona.

monetaria continuava in modo più lineare, grazie ai lavori precedenti del Comitato Delors) che sarebbe stato discusso punto per punto e rielaborato sulla base delle discussioni successive. Un testo “definitivo” di proposta globale della presidenza lussemburghese fu dunque disponibile a partire dal mese di giugno. In seguito al cambio di presidenza (si era nel semestre olandese a partire dal mese di luglio) il governo olandese presentò in settembre un progetto molto articolato e per certi versi dichiaratamente più “federalista” del progetto lussemburghese. La manovra non fu accolta con grande entusiasmo, perché rimetteva in causa i risultati del negoziato e minacciava di rinviare la

conclusione della Conferenza intergovernativa sull'unione politica, ritenuta invece urgente. Lo stesso Parlamento europeo si espresse in modo poco favorevole (risoluzione di ottobre, GUCE C 305 del 25/11/1991 p. 101). Dopo alcune incertezze, il negoziato riprese a partire dal testo lussemburghese parzialmente rivisto. Durante l'ultima fase vi fu un certo ristagno nei negoziati della parte politica, tanto da indurre il presidente francese a una dura reazione con una lettera ai suoi pari, con la quale dava una sorta di ultimatum affinché il negoziato si concludesse entro la fine dell'anno. La conclusione avvenne a Maastricht, in margine al consiglio Europeo, alle tre del mattino dell'undici dicembre 1991, allorché i capi di Stato e di governo adottarono il testo del Trattato all'Unione europea comprendente sia gli aspetti politici sia quelli economici e monetari del negoziato. La preparazione tecnica e linguistica del testo fu ultimata in tempo utile per la firma che ebbe luogo a Maastricht il 7 febbraio 1992. Il Parlamento europeo espresse il suo parere favorevole e la sua volontà di continuare nelle riforme dei Trattati il 7 aprile 1992 (relazioni dei deputati David Martin e Fernand Herman; GUCE C 125 del 18/5/1992).

5. L'eredità del Trattato di Maastricht non è solo la moneta unica come sostengono alcuni autorevoli commentatori. L'estensione delle competenze, il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, l'introduzione di nuove politiche come quella sociale e ambientale, la nuova struttura istituzionale, la politica estera e di sicurezza europea, la cittadinanza europea, la coesione econo-

mica e sociale, la creazione di uno spazio comune di libertà giustizia e sicurezza a completamento delle libertà di mercato, rappresentano solo alcune delle importanti innovazioni introdotte dal Trattato. Non va dimenticato poi che quello che non fu possibile acquisire fu espressamente rinviato alle successive Conferenze intergovernative, chiamate a dare risposte ai famosi “left-overs” di Maastricht. Un metodo che impegnava i Paesi membri a seguire un percorso già delineato e che consentì gli ulteriori progressi “costituzionali”, di cui abbiamo parlato.

6. Venendo ai problemi attuali l'Unione europea ha saputo dare alcune risposte per quanto parziali alle conseguenze della pandemia con l'approvazione del Next generation EU e la sospensione del patto di stabilità, ma la crisi pandemica postula anche la necessità di una politica sanitaria comune, un settore nel quale bisognerebbe fare un salto in avanti, facilmente realizzabile con una decisione unanime del Consiglio.

L'invasione da parte russa dell'Ucraina e lo scoppio della guerra che ancora si trascina hanno determinato la necessità di un'accelerazione delle politiche comuni soprattutto per quanto riguarda la difesa, la politica energetica, il bilancio comune.

Sul versante economico giungere a una politica di bilancio comune è un imperativo ineludibile per rispondere alle sfide del momento.

Anche il patto di stabilità andrà aggiustato alle nuove realtà. La questione più controversa sembra essere la gestione del debito post pandemico. Varie proposte sono state avanzate come quella di creare una agenzia che assorba i titoli che la BCE ha acquistato in grande quantità. La crisi ucraina ha ancor più accentuato la necessità della ricerca di politiche comuni soprattutto per quanto riguarda il settore energetico e la difesa e il bilancio.

La Conferenza sul futuro dell'Europa recentemente conclusasi non si è limitata a registrare le domande formulate nell'ambito della sua piattaforma digitale o dei panels di cittadini. E' emersa infatti l'idea di avviare una riforma dei Trattati attraverso la convocazione di una Convenzione o di una Conferenza intergovernativa avviando nel frattempo un ampio dibattito in coincidenza con le elezioni del Parlamento europeo del 2024.



Palazzo Montecitorio, 21 gennaio 2010. Il Presidente della Camera Gianfranco Fini interviene alla presentazione del volume “Il ventennio costituzionale dell'Unione Europea” alla presenza dell'Ambasciatore Rocco Antonio Cangelosi, autore del libro, del Ministro degli Esteri Franco Frattini, del Presidente dell'Enciclopedia Italiana Giuliano Amato e dell'editorialista del “Corriere della Sera”, Franco Venturini.

La decisione spetta ora ai Capi di Stato e di Governo che dovranno assumersi le responsabilità di indicare un percorso da seguire.

E a questo riguarda tornerebbe utile ricorrere allo spirito e al metodo di Maastricht che consentì di procedere oltre grazie al fatto che al termine di quel negoziato fu indicata una precisa road map articolata in una serie di passaggi e tappe successive ben precise.

Il Parlamento europeo a sua volta dovrebbe giocare un ruolo determinante, come lo ebbe all'epoca dell'Atto unico e del progetto Spinelli.

I partiti politici europei dovrebbero farsi portatori dell'esigenza di apportare

delle modifiche al Trattato, sfruttando il momento delle prossime elezioni europee del 2024 e sostenere il ruolo costituente del prossimo Parlamento eletto, che dovrebbe riproporre anche il meccanismo degli Spitzenkandidat e imporre al Consiglio europeo, la scelta tra i nomi delle personalità emerse dal dibattito elettorale europeo.

Se la richiesta di cambiamento e di riforma venisse dalle forze politiche rappresentative dei cittadini europei difficilmente gli Stati potrebbero sottrarsi a intraprendere il cammino delle riforme auspiccate e assolutamente necessarie.

Con un discorso di largo respiro Emmanuel Macron nella sua qualità di Presidente di turno della UE ha illustrato il 9 maggio festa dell'Europa, di fronte al Parlamento europeo, le linee portanti per il progetto della nuova Europa tracciando un percorso che dalla guerra in Ucraina porta alla riforma dei Trattati attraverso la convocazione di una apposita Convenzione come previsto dall'art. 48 del TUE.

Macron propone la creazione di una "Comunità politica europea" per associare i Paesi che vogliono aderire alla Ue (Ucraina, Moldavia, Georgia Balcani occidentali, ma anche il Regno Unito che ne è uscito). Un'idea che riecheggia quella della Confederazione europea proposta a suo tempo da Mitterand e in qualche modo quella della "Casa Comune europea" lanciata da Gorbaciov nel 1988 alla vigilia della caduta del Muro di Berlino. Se non ci fosse la guerra Macron avrebbe potuto rispolverare addirittura l'idea di De Gaulle di un'Europa dall'Atlantico agli Urali o quella più recente di Prodi da Lisbona a Vladivostok. E in effetti Macron lascia la porta aperta per un rinnovato rapporto con la Russia affermando che l'Europa non dovrà mai cedere "alla tentazione né all'umiliazione né allo spirito di vendetta". Un discorso quello di Macron di fiducia e speranza che nei toni e nei contenuti si contrappone alle parole di guerra e alle accuse all'Occidente lanciate da Putin nello stesso giorno dalla Piazza Rossa.

Macron lancia in altri termini l'idea di un'Europa a più velocità o a cerchi concentrici che non sia più paralizzata dai veti e controveti e si apra quindi al voto a maggioranza.

La difesa comune, la solidarietà sociale, la crescita, i cambiamenti climatici, lo sviluppo tecnologico, l'indi-



Bruxelles, 24 marzo 2022. Il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, ha avuto oggi un incontro bilaterale con il Primo Ministro olandese, Mark Rutte, in preparazione del Consiglio Europeo. I due leader hanno discusso delle ripercussioni della guerra in Ucraina sul mercato dell'energia.





Il Presidente Macron al Parlamento di Strasburgo il 9 maggio 2022.

pendenza energetica sono gli altri assi portanti del suo intervento a Strasburgo lungamente applaudito da un Parlamento al gran completo.

Ma il cammino si annuncia non facile. Un gruppo di 13 Paesi in sostanza oltre alla Polonia i “piccoli” (Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lituania Lettonia, Malta, Romania, Svezia e Slovenia) hanno infatti subito reagito sottoscrivendo un non-paper con il quale si afferma che la revisione dei Trattati sarebbe sconsiderata e prematura. Una presa di posizione che potrebbe spingere i Paesi che vogliono più integrazione a andare avanti “avec ceux d’entre nous qui le voudront” come ebbe a dire Mitterrand alla vigilia del Consiglio Europeo di Fontainebleau che lanciò la prima grande riforma della UE con l’Atto Unico. Nell’attuale congiuntura la necessità di una riforma del Trattato di Lisbona si impone con urgenza e dovrebbe concretizzarsi con una semplificazione dell’architettura dell’UE, con maggiore trasparenza e responsabilità delle istituzioni, con una riforma del modello dell’UE per garantire la sua autonomia strategica nel quadro di un’unica politica estera e di sicurezza che includa una difesa comune, con un processo decisionale efficace e democratico e con una nuova riflessione sulla ripartizione delle competenze includendo fra le competenze concorrenti la salute, l’assistenza sanitaria, l’educazione e l’energia introducendo una clausola di emergenza che consenta al Consiglio con un voto a maggioranza qualificata e al PE di attribuire alla Commissione il potere di agire con competenze eccezionali e di mobilitare tutti gli strumenti necessari in caso di crisi straordinarie nei settori della sicurezza, della difesa, della salute e del clima, cambiando le procedure di voto all’unanimità con la maggioranza qualificata nel Consiglio, attribuendo al PE un pieno potere di codecisione legislativa laddove esso ha solo un ruolo, consultivo e il diritto di decidere sul bilancio ivi comprese le entrate, attribuendo al PE il potere di iniziativa legislativa accompagnandolo dalle iniziative dei cittadini europei rivolte direttamente al PE, introducendo un referendum pan-europeo, introducendo un social progress protocol nel trattato per garantire che i diritti sociali siano pienamente protetti e salvaguardati in caso di conflitto di libertà economiche rispettando le competenze dei partner sociali, introducendo uno statuto della cittadinanza europea che includa i cittadini residenti extraUE e che crei un accesso di ricorso specifico alla Corte di Giustizia sui diritti fondamentali.

Di fronte a queste sfide dalle quali dipende il destino dell’Unione europea i Paesi fondatori come l’Italia e l’Olanda saranno chiamati ancora una volta a giocare un ruolo propositivo e trainante come accadde nella congiuntura politica che portò al Trattato di Maastricht e di cui dobbiamo conservare lo spirito che ne accompagnò la realizzazione.



Bruxelles, 21- 22 ottobre 2021. Foto di famiglia dei leader dell'Unione Europea il primo giorno del vertice.

