

# limes

RIVISTA ITALIANA DI GEOPOLITICA



CON LA CARTA  
DELLE REGIONI  
D'EUROPA

## L'ITALIA TRA EUROPA E PADANIA

FASSINO - IMPERATORI - ZANDANO - CASINI - ARMANI - VENTURONI - CARRARO  
PRODI - TURRI - LUVERÀ - CECCARINI - TURATO - SEMA - QUERCIA - DOMINESE  
GASSER - PALLAVER - BONVICINI - CANGELOSI - FAGIOLO - FERRARIS - JEAN  
LETTA - DE MICHELIS - SERFATY - SEGUIN - RIFKIND - HOYER - TIETMEYER - FUBINI  
JEDRKIEWICZ - ROMANO - ZANARDI LANDI - ALVI - SISI  
PANSAK - KARADŽOLE - MARKOVIĆ - SALLEO - CARNIMEO

**DOSSIER EUROSLOVIA**

*limes* in più

SALLEO: DIPLOMAZIA PER UN MONDO SENZA CENTRO

3,96 EDITRICE PERIODICI CULTURALI



# LA VERA STORIA DI MAASTRICHT

di Gianni DE MICHELIS

---

*All'origine del Trattato sull'Unione europea c'è la necessità di imbrigliare la Germania nelle strutture comunitarie. Lo scambio è fra unificazione tedesca a ritmo accelerato ed europeizzazione del marco. Quando Andreotti rovinò i piani di Mitterrand.*

---

*S*U MAASTRICHT SONO FIORITE ORMAI troppe leggende, che ci fanno perdere di vista il senso di quel progetto destinato a cambiare il volto dell'Europa. È perciò necessario ricostruire criticamente la storia del Trattato sull'Unione europea, anche per capire quali conseguenze esso avrà per il nostro futuro. E per rendere chiaro a tutti che se Maastricht dovesse fallire, non sarà solo un arretramento parziale: l'intera costruzione europea minaccerebbe di collassare, con effetti che non voglio nemmeno immaginare. A questo scopo vorrei qui portare il contributo della mia testimonianza, come responsabile della politica estera italiana negli anni decisivi (1989-1992) per la concezione e la definizione del Trattato di Maastricht.

## *Il missile di Delors*

Il cuore del Trattato di Maastricht è senza dubbio la moneta unica europea. L'idea di Delors, quando nel 1984 diventa presidente della Commissione, è di utilizzare la moneta unica come strumento per l'integrazione politica europea. Delors rovescia il ragionamento di Spinelli: mentre i federalisti classici puntavano tutto sulla costituzione politica – con il risultato di scatenare il fuoco di sbarramento degli Stati nazionali – Delors considera che il modo migliore per avvicinare l'integrazione politica è di approfondire e rendere irreversibile l'integrazione economica e monetaria. Se Spinelli era un massimalista, Delors appare come un minimalista, perché parte dal basso, presenta i progressi nel processo integrativo come completamento del Mercato comune. Ma l'obiettivo è e resta identico: l'Europa unita.

Delors concepisce infatti il progetto di integrazione europea come un missile a tre stadi, ciascuno dei quali esprime la spinta sufficiente per passare a quello suc-

137

cessivo. Primo, l'Atto unico (1986), con la conseguente creazione del Mercato unico; secondo, la moneta unica, sancita dal Trattato di Maastricht (firmato l'11 dicembre 1991), da realizzare per tappe entro il 1999; terzo, l'integrazione politica europea, con una configurazione istituzionale ancora da definire, ma in qualche modo collocata a mezzo fra federalismo e confederalismo. Dunque un processo schiettamente politico, che si presenta come inscritto in una logica economicistica per meglio resistere agli attacchi degli avversari dell'integrazione.

Quando il progetto di unione monetaria viene sottoposto al Vertice europeo di Madrid (giugno 1989), la signora Thatcher scopre il gioco di Delors e apre il fuoco di sbarramento, di cui lei stessa sarà la prima vittima. Del resto, già la direttiva sulla libera circolazione dei capitali, approvata a Hannover nel giugno del 1988, implicava il superamento del Sistema monetario europeo e la sovranazionalizzazione della politica monetaria.

Oltre che dagli inglesi, obiezioni vengono da paesi piccoli come la Danimarca e il Portogallo, mentre Francia, Italia e Germania guidano il fronte del sì. In quel momento, si noti bene, Delors parla solo di Unione economica e monetaria e non di unione politica, ma è evidente a tutti che la messa in comune di uno dei simboli fondamentali della sovranità – la moneta – avrebbe significato un passo quasi irreversibile verso l'Europa politica. Nessuno sa, a questo punto, se le obiezioni degli anti-europeisti o degli scettici potranno essere superate.

### *Lo scambio geopolitico*

Lo scenario cambia completamente nel semestre successivo. Il crollo del Muro di Berlino sconvolge gli equilibri mondiali. Già al Vertice straordinario di Parigi (novembre 1989) si delinea quello che sarà lo scambio geopolitico implicito nel Trattato di Maastricht: l'Europa dà via libera alla Germania per la riunificazione in tempi rapidi, ottenendo come contropartita l'europeizzazione del marco. Di fatto la moneta unica (poi denominata euro) sarà il marco – nessuno ha interesse a che valga di meno – con la differenza che a governarlo non sarà la Bundesbank, composta solo da tedeschi, ma la Banca europea, del cui consiglio di amministrazione i tedeschi saranno solo una delle componenti. Nessuno, all'epoca, lo dice pubblicamente, ma fra noi è pacifico che questa è la posta in gioco. Senza capirlo, è impossibile ricostruire la vera storia di Maastricht. Soprattutto, non se ne possono vedere le implicazioni geopolitiche.

Dal novembre 1989 fino alla notte di dicembre del 1991, quando nella cittadina olandese di Maastricht variamo il Trattato, la questione tedesca domina i nostri pensieri e i nostri negoziati. La questione è molto chiara: o la Germania resta in Occidente anche dopo essersi annessa la Rdt, oppure slitta verso il Centro e oscilla paurosamente fra noi e la Russia. Alla fine, la Germania accetta di integrarsi più strettamente in Europa, rinunciando persino alla sovranità sul marco a una data fissata (1° gennaio 1999), pur di garantirsi l'appoggio dei partner alla riunificazione.

Vorrei sottolineare questo punto, spesso trascurato, anche perché la vera trattativa si svolgeva al coperto, circondata dal segreto più assoluto: la riunificazione tedesca non sarebbe stata possibile senza il consenso dell'Europa. Non è dunque vero che la partita con la Germania fosse giocata unicamente da Unione Sovietica e Stati Uniti, con l'appendice delle altre due potenze vincitrici della seconda guerra mondiale, Francia e Gran Bretagna. Non è nemmeno vero che gli americani spingessero per concludere subito l'unificazione. No, gli unici che avevano fretta erano i tedeschi. I quali sapevano benissimo che noi europei potevamo stopparli. Quanto meno, potevamo ritardare l'unificazione. Per fortuna, siamo stati abbastanza intelligenti da usare il nostro potere contrattuale in modo costruttivo.

### *Galeotto fu il caminetto*

Ho un ricordo personale molto vivo che può illustrare la sorda battaglia fra Kohl e gli altri leader europei, avvenuta al coperto ma non per questo meno esplicita. Nel novembre 1989, su invito di Mitterrand, i leader dei Dodici si ritrovano all'Eliseo per discutere le conseguenze della caduta del Muro. Deve essere solo un incontro di facciata, una dimostrazione dell'unità dei Dodici in una fase tanto agitata, senza nessun impegno per favorire l'unificazione tedesca. Durante la cena, Kohl illustra quello che sarà poi il suo piano in dieci punti per l'unificazione, che si muove però ancora entro la cornice di una confederazione dei due Stati tedeschi.

Dopo cena, ci raduniamo intorno al caminetto per un caffè. Mitterrand al centro, attorno a lui i capi di Stato o di governo disposti a semicerchio, poi una seconda fila con i ministri degli Esteri. Io sono seduto alle spalle di Andreotti e Kohl. Mitterrand parla, e fa subito capire che per lui la questione dell'unità tedesca è un'eventualità storica, da esaminarsi in un futuro abbastanza imprecisato. Sullo stesso tono gli interventi degli altri, da Gonzalez alla Thatcher. Kohl diventa sempre più rosso di rabbia e quando tocca a lui sembra quasi che stia per piangere. Il succo del suo intervento è questo: voi non potete farmi tornare a Bonn, dal mio popolo, senza un messaggio chiaro di appoggio dell'Europa alla riunificazione tedesca. È emozionatissimo perché capisce che sta rischiando di restare a mani vuote.

Io so che dopo Kohl tocca ad Andreotti. Allora, dalla sedia dov'ero appollaiato, mi chino verso di lui e gli bisbiglio in un orecchio: «Presidente, adesso tutti si aspettano da te la stoccata finale. Sanno benissimo come la pensi sull'unificazione tedesca (per inciso, Andreotti veniva da una riunione della Nato in cui aveva avuto uno scontro molto forte con Kohl, *n.d.r.*). Ma qui hai un'occasione unica. Qui non bisogna badare alle proprie idee, ma alla politica. Proprio perché tutti sanno come la pensi, se tu apri uno spiraglio a Kohl le tue parole varranno doppio. Io e Fagiolo (diplomatico, all'epoca stretto consigliere di De Michelis, *n.d.r.*) abbiamo preparato una frasetta per fissare la posizione italiana. Con tutte le cautele diplomatiche, questa frasetta dichiara che l'Europa auspica e promuove l'unificazione della Germania. Niente di definitivo, ma è ciò di cui Kohl ha bisogno per superare l'*impasse*».

Andreotti coglie al volo l'idea e legge quella frasetta, immortalata poi nel comunicato finale. Gli altri sono presi in contropiede. Se Andreotti, che notoriamente ama tanto la Germania da volerne due, dà via libera a Kohl, è difficile non tenerne conto. Di colpo l'*impasse* è superata e il vertice si chiude con un esplicito appoggio della Comunità all'idea della riunificazione tedesca. Credo che Kohl non abbia dimenticato quel momento e che il nostro buon rapporto con i tedeschi nasca anche di lì.

### *Week-end all'Argentario*

È da allora che si comincia a disegnare il compromesso fra Germania ed Europa, che cambia completamente la logica originaria di Maastricht. La moneta unica non basta più, bisogna aggiungervi la parte politica, perché la Germania deve essere integrata sempre più strettamente in Europa. È una conseguenza inevitabile dello stravolgimento degli equilibri internazionali. Una Germania più grande, liberata dai vincoli derivanti dalla sconfitta del nazismo, rischierebbe di squilibrare la costruzione europea. Ricordo ancora l'impressione che farà a tutti, anche agli americani, il vertice Kohl-Gorbačëv del luglio 1990, nel Caucaso, quando il cancelliere tedesco sembra trattare da pari a pari con la superpotenza sovietica e si presenta dai russi con un ricco assegno e strappa il loro sì alla Germania unificata tutta nella Nato. È finita la Bundesrepublik di Bonn, comincia quella di Berlino. Di questo Delors e noi ci rendiamo perfettamente conto, sicché acceleriamo il passo e modifichiamo sostanzialmente la strategia.

L'11 febbraio 1990, durante il vertice della Csce a Ottawa, viene concepito il negoziato 2+4 (le due Germanie più le quattro potenze vincitrici) sull'unificazione tedesca. Ho uno scontro con Genscher, che strilla: «Voi italiani siete fuori del gioco!». Certo, siamo fuori del 2+4, ma siamo invece dentro, e con un ruolo trainante (dal 1° luglio l'Italia è presidente della Cee) al negoziato parallelo che deve portare la Rdt dentro la Comunità europea. Una condizione di cui i tedeschi hanno assolutamente bisogno e che dà all'Europa, e anche a noi italiani, un certo peso contrattuale. Si tratta di portare con un negoziato fra i più veloci nella storia un paese di 16 milioni di abitanti dentro a una Comunità che ha impiegato sette anni di trattative per incorporare Spagna e Portogallo, tutto sommato paesi già diventati democratici. Il miracolo si compie tra giugno e settembre del 1990. Forse non tutti ricordano che per un solo giorno, il 30 settembre 1990, noi siamo stati una Comunità a Tredici, avendo accettato l'ingresso della Germania orientale come entità strutturale a sé stante. Occorre ricordare che ancora all'inizio del 1990, l'anno dell'unificazione tedesca (1° ottobre), molti non credono che il processo sarà così rapido. Ma già nel febbraio 1990 io traccio su un foglietto, durante il Vertice di Ottawa, i due possibili percorsi dell'unificazione, di cui il più veloce prevede la conclusione entro sei mesi (due meno di quelli poi effettivamente necessari). Ci rendiamo conto che siccome Kohl deve affrontare le elezioni in ottobre ha un interesse vitale ad arrivarci con la

Germania unita. Sicché ora spinge per un'unificazione al galoppo. Noi italiani siamo svelti a capire che il tempo stringe. Bisogna incardinare la nuova Germania in Europa prima che i tedeschi si riunifichino e dettino legge.

Il treno che porterà a Maastricht deve correre molto più velocemente e portare contemporaneamente all'allargamento (prima la Germania dell'Est, dopo il Duemila altri Stati dell'ex blocco sovietico) e all'approfondimento. L'allargamento lasciando l'Europa com'è significa distruggerla. Vuol dire importare i germi della disintegrazione e lasciare che corrodano le nostre istituzioni comuni e i nostri Stati. Su questo siamo d'accordo con Delors e con gli altri partner, a cominciare dagli stessi tedeschi. Tanto che già il 20 aprile, al Vertice di Dublino, per la prima volta viene approvato un documento ufficiale del Consiglio dei ministri europei che parla di unione politica. Si comincia a delineare anche la necessità di una politica estera e di sicurezza comune. Gli inglesi, che pure vorrebbero dare priorità all'allargamento dell'Europa, non possono opporsi e si limitano ad alcune eccezioni e riserve nel merito.

È il momento di scattare per l'offensiva finale. Delors, presidente della Commissione, ed io, che in quel momento presiedevo il Consiglio dei ministri degli Esteri europei, siamo in perfetta consonanza. Nasce l'idea di chiudersi in conclave noi due con solo i consiglieri più stretti per definire una prima traccia dei possibili contenuti di quello che poi sarebbe diventato il Trattato di Maastricht. Lo facciamo all'inizio di settembre, nel segreto più totale. I tedeschi in quella fase non c'entrano. Nel week-end trascorso all'hotel Il Pellicano, all'Argentario, riusciamo ad accordarci su un canovaccio che definisce soprattutto la scaletta di argomenti da affrontare e le soluzioni di massima da proporre, nel quadro del negoziato sull'unione politica. Un'idea abbastanza fedele del risultato dell'Argentario la si può avere rileggendo il testo del documento che la presidenza italiana fece circolare qualche settimana dopo (nel novembre) e che è stato riprodotto in un volume di Rocco Cangelosi. Il risultato più significativo, poi confermato a Maastricht, è rappresentato dall'indicazione di un impianto istituzionale a mezza via fra federalismo (caro soprattutto a Olanda e Belgio) e confederalismo (la nostra preferenza) per l'Europa del futuro.

Ora leggo che Delors critica quella politica estera e di sicurezza comune che è senza dubbio il punto debole di Maastricht. Ma nessuno come Delors conosce le resistenze che incontrammo nel negoziato del 1991-'92, e quindi le ragioni che ci indussero ad accettare un compromesso, in parte insoddisfacente, al fine soprattutto di incassare l'apertura di credito che avevamo nei confronti della Germania. Capisco che oggi Delors, per ragioni soggettive, si sia un po' disamorato di Maastricht, ma all'epoca eravamo d'accordo su tutte le questioni essenziali.

### *Carli e i parametri*

Negli ultimi mesi di negoziato, nel corso del 1991, si accentua il braccio di ferro con i tedeschi sull'unione monetaria. I pallini di Kohl sono i parametri di con-

vergenza, e l'indipendenza della Banca europea, soprattutto come garanzia della stabilità dei prezzi. È chiaro che la moneta unica non si può fare senza un certo livello di convergenza fra le politiche economiche degli Stati membri. Ma il nostro ministro del Tesoro, Carli, si batte con forza contro un'interpretazione ideologica dei parametri. «Non ci sono numeri magici, per cui il 3,1 è male e il 2,9 è bene», ripete ai tedeschi. Non è un caso che i quattro parametri di cui oggi tanto si discetta sulla stampa non siano inclusi nel testo del Trattato, ma siano collocati in un protocollo aggiuntivo. Questo vuol dire che gli organi dell'Unione possono interpretarli senza che questo debba comportare una modifica del Trattato e quindi la necessità di passare per una nuova ratifica da parte dei parlamenti nazionali. L'unico criterio rigido, su cui l'accordo è generale, è quello che riserva l'ingresso nella terza fase dell'unione monetaria ai soli paesi che abbiano mantenuto stabile per almeno due anni il rapporto di cambio della propria con le altre monete europee.

Carli ed io siamo convinti, allora, che l'Italia possa entrare da subito nel gruppo di paesi che avranno per primi la moneta unica. Non c'è, insomma, nessun tentativo di escludere a priori nessuno, tanto meno l'Italia. Semmai, fino all'ultimo c'è un tentativo tedesco di rendere non vincolante la decisione sulla moneta unica. Nelle versioni preparatorie del Trattato si lascia aperta la possibilità di cambiare idea all'ultimo momento. Ma su nostra iniziativa passa invece, nel testo finale, la norma vincolante, che impegna tutti a fare la moneta unica a partire dal 1° gennaio 1999. Questo aspetto oggi viene trascurato, ma è fondamentale. Se qualcuno, ad esempio la Germania, non volesse più fare la moneta unica, dovrebbe rinnegare il Trattato di Maastricht, dovrebbe far saltare per aria l'Unione europea. E verrebbe meno allo scambio, di cui Kohl è sempre stato perfettamente cosciente, fra unificazione tedesca ed europeizzazione della Germania.

### *Alla prova della Jugoslavia*

L'accordo di Maastricht viene siglato pochi giorni prima che la Germania, violando le regole del gioco, imponga ai suoi partner il riconoscimento accelerato di Slovenia e Croazia. Si può speculare a lungo sulle ragioni che spingono Kohl e Genscher ad abbandonare la linea di prudenza che loro stessi hanno inizialmente sostenuto, d'accordo con noi europei, con gli americani e con i sovietici. È un duro colpo per l'Europa.

Non è vero però, come sostiene qualcuno, che i tedeschi ci ricattino, minacciando di far saltare Maastricht se non riconosciamo le due repubbliche secessioniste ex jugoslave. La riunione decisiva si svolge a Bruxelles nella notte del 13 dicembre 1991, cioè due giorni *dopo* la firma del Trattato. Genscher annuncia che la Germania riconoscerà in ogni caso entro Natale Slovenia e Croazia, come annunciato pubblicamente da Kohl qualche giorno prima. Avendo partecipato a quella riunione, ricordo che la mia impressione è che francesi e tedeschi siano d'accordo a essere in disaccordo. Genscher e Dumas fanno il gioco delle parti, ma in realtà i



francesi non hanno nessuna intenzione di bloccare i tedeschi. Devono mantenere una posizione di facciata, in omaggio all'opinione pubblica, ma certo non si battono strenuamente contro i riconoscimenti.

Van den Broek, presidente di turno, e io a nome dell'Italia cerchiamo di rabberciare una posizione comune, per evitare che l'Europa alla prima grande prova si spacchi. E ci riusciamo. Fra l'altro, rinviando di quattro settimane il riconoscimento europeo di Slovenia e Croazia diamo al mediatore dell'Onu Vance il tempo necessario per disinnescare la mina dei territori croati tenuti dai serbi della Krajina. Il compromesso imposto da noi a Tuđman lo costringe a congelare per anni una situazione che vede un terzo del suo territorio in mano serba, in cambio del riconoscimento, fra l'altro condizionato.

Nella riunione di quella notte io spiego che non trovare una posizione comune sarebbe esiziale per l'Europa. Che cosa sarebbe successo infatti, in caso di disaccordo? La Germania, il Belgio, la Danimarca e forse l'Italia avrebbero riconosciuto le due repubbliche, mentre gli altri sarebbero rimasti alla finestra, sancendo una spaccatura verticale fra i Dodici e permettendo alle varie parti ex jugoslave di giocarci gli uni contro gli altri. Maastricht sarebbe morto a due giorni dalla nascita.

### *La migliore delle Europe possibili*

È facile criticare Maastricht con il senno di poi. Ma qual era l'alternativa? Noi decisori non ci muoviamo in uno spazio astratto. Dobbiamo restare con i piedi per terra, calcolare costi e benefici delle diverse opzioni. Resto convinto che il Trattato di Maastricht, con tutti i suoi difetti, fosse la migliore soluzione possibile all'improvviso riemergere della questione tedesca.

Con la dissoluzione dell'impero sovietico noi eravamo a un bivio. Una strada ci riportava indietro all'Ottocento, alla logica dell'equilibrio delle potenze. L'altra, la strada dell'integrazione, ci proiettava verso il Duemila. Abbiamo scelto questa seconda strada, forse più difficile, certo più ambiziosa. Lo scambio geopolitico fra unificazione tedesca e stretta integrazione della Germania in Europa, sancita dall'uropeizzazione del marco, era l'unica opzione realistica e coerente con i nostri interessi.

Avremmo forse dovuto rallentare l'unificazione tedesca? Mi pare azzardato sostenerlo. L'opinione pubblica non avrebbe capito. Sarebbe stato inoltre molto pericoloso per il mantenimento della pace. Concretamente: che cosa sarebbe successo se al momento del tentativo di golpe in Urss, nell'agosto del 1991, la Germania fosse stata ancora divisa, con centinaia di migliaia di soldati sovietici pronti a intervenire? Ricordo che quel lunedì 19 agosto ero in Jugoslavia, sul lago di Ocrida, per un incontro con il primo ministro Marković, il quale mi disse: «Stasera devo rientrare a Belgrado. Se il colpo di Stato in Urss riesce, mi fucilano...». Un altro esempio: la guerra del Golfo, all'inizio del 1991. Se non avessimo risolto la questione tedesca per tempo, difficilmente avremmo potuto costruire quel fronte compatto, com-

presi in buona misura gli stessi sovietici, che liberò il Kuwait e impedì un'estensione del conflitto all'intero Medio Oriente, mettendo a rischio persino l'esistenza di Israele.

Il successo di Maastricht, e quindi la regolazione definitiva della questione tedesca, sarà deciso nei prossimi anni, quando si tratterà di portare a termine l'unione monetaria per poi proseguire, sullo slancio, verso una più stretta integrazione politica senza di cui l'allargamento a est sarebbe un disastro. L'unificazione europea è un processo. Per sviluppare l'integrazione noi dobbiamo stabilire delle procedure, le quali a loro volta, essendo applicate, creano la consuetudine e hanno un effetto autorafforzante. Io credo che con Maastricht noi abbiamo messo in moto un meccanismo che rende alla maggioranza dei tedeschi più conveniente stare dentro l'Europa che tentare nuove avventure solitarie. La fuoriuscita dal processo di integrazione europea è diventata per la Germania molto più costosa. Basta questa considerazione, credo, per valutare l'importanza storica di quel Trattato, che prima o poi dovrà sfociare nell'integrazione politica del nostro continente.