

## "L'Unione Europea dopo Amsterdam" in Affari esteri (Ottobre 1997)

**Source:** Affari esteri. dir. de publ. Russo, Carlo. Autunno 1997, n° 116. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera.

**Copyright:** (c) Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/"l\\_unione\\_europea\\_dopo\\_amsterdam"\\_in\\_affari\\_esteri\\_ottobre\\_1997-it-d3b07083-7025-4698-9c44-3606ae00c927.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Publication date:** 19/09/2012

## L'Unione Europea dopo Amsterdam

di Cesidio Guazzaroni

Le decisioni del *Consiglio Europeo* di Amsterdam, del 16 e 17 giugno 1997, sono state, nel complesso, deludenti, soprattutto per quanto riguarda il *testo consolidato* del nuovo Trattato, redatto a conclusione di quindici mesi di lavoro della *Conferenza intergovernativa* dell'Unione Europea, iniziata a Torino, sotto Presidenza, di turno, italiana, il 29 marzo 1996.

Sono mancate, infatti, quelle decisioni che lo stesso *Trattato di Maastricht* da tutti gli attuali Paesi membri dell'Unione Europea accettato e ratificato, chiedeva esplicitamente e prioritariamente di prendere.

Dice, appunto, l'articolo N paragrafo 2 del Trattato di Maastricht:

« Una Conferenza dei Rappresentanti dei Governi degli Stati Membri sarà convocata nel 1996 per esaminare, conformemente agli obiettivi stabiliti negli articoli A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente trattato, per le quali è prevista una revisione ».

A sua volta, il citato articolo B stabilisce, tra l'altro, i seguenti obiettivi:

« mantenere integralmente l'*acquis* comunitario e svilupparlo al fine di valutare, attraverso la procedura prevista dall'articolo N, paragrafo 2, in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal presente Trattato, allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle Istituzioni comunitarie ».

Per essere chiarissimi fino in fondo va ricordato che « le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal presente Trattato » sono precisamente: la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. Sono proprio questi fondamentali obiettivi che le decisioni del Consiglio Europeo di Amsterdam hanno, invece, quasi del tutto mancato, addirittura rinviando ad un ipotetico futuro (l'ampliamento dell'Unione Europea a ventuno Paesi) l'adeguamento, necessarissimo, delle Istituzioni e del relativo meccanismo decisionale e prendendo soltanto misure di importanza minore, anche se positive, in materia di politica estera comune, di giustizia e di affari interni.

La realtà europea e mondiale impone, invece, con urgenza, il provvedere ad adeguare tutto il processo d'integrazione economica e di unificazione politica dell'Europa (che va avanti ormai da quarantacinque anni con beneficio reale, e non astratto, di tutti i popoli interessati) alle esigenze nuove della realtà mondiale che si delinea e, che, è facilmente da prevedere, si consoliderà entro il periodo iniziale del nuovo millennio.

Soltanto così, portando a termine la costruzione di una forte Unione Europea, che assommi, in modo unitario, le forze di tutti i suoi Paesi membri, saremo in grado di difendere e di favorire gli interessi di ciascun Paese membro, grande o piccolo ch'esso sia, e di far sventolare ancora molto in alto la bandiera della civiltà europea.

Ad Amsterdam, purtroppo, è mancata quella grande spinta ideale che ha fatto sempre superare, nel passato, gli ostacoli più duri all'avanzamento del processo d'integrazione economica e di unificazione politica dell'Europa.

Sono piuttosto prevalsi i temporanei interessi nazionalistici ed i riflessi di transitorie situazioni particolari di politica interna.

### L'Unione economica e monetaria

Ciò detto, va anche, obiettivamente, riconosciuto al Consiglio Europeo di Amsterdam il merito di aver, al fine, posto un punto fermo, definitivo, all'avvio, il prossimo 1° gennaio 1999, della terza fase *dell'Unione Economica e Monetaria* con la creazione di una moneta unica europea, l'euro, e secondo le modalità fissate dal Trattato di Maastricht.

Nonostante, infatti, la grande barabonda scatenata nei precedenti due o tre mesi, in Europa e fuori d'Europa, da varie parti politiche e da diversi gruppi d'interessi (finanziari e commerciali), in buona ed anche in mala fede, contro la creazione dell'euro, il Consiglio europeo di Amsterdam, con l'unanime consenso di tutti i suoi partecipanti (compreso, quindi, è da rilevarlo, il Primo Ministro britannico Tony Blair) ha approvato:

- il *Patto di stabilità*, che fissa le regole da rispettare, da tutti gli Stati membri, dopo il 1° gennaio 1999, in regime di moneta unica europea;
- una *Risoluzione sulla crescita e sull'occupazione* per impegnare gli Stati membri ad adottare, sollecitamente, tutte le misure atte a favorire, nel futuro, l'occupazione.

Con il punto fermo posto alle varie polemiche sull'euro, il Consiglio Europeo di Amsterdam ha, fin d'ora, assicurato il completamento ed il consolidamento di tutto il processo d'integrazione economica europea, anche nella proiezione verso il mondo del 2000.

L'euro, una volta realizzato, nei termini e nei modi voluti, acquisterà con i fatti la *fiducia del popolo*, anche di quello tedesco, che, per ora almeno, è presentato come il più refrattario.

La creazione di una moneta unica europea, anche se causerà, inizialmente, qualche inevitabile disagio, di carattere temporaneo, apporterà, in concreto, benefici sicuri a tutta l'Unione Europea, ai singoli Stati membri ed anche ai singoli cittadini, e immetterà, nel mondo, un elemento determinante per favorire, all'inizio del 2000, l'instaurazione di un certo equilibrio in tutta l'economia mondiale.

L'euro, infatti, accrescerà, fra l'altro, l'attrazione verso l'Unione Europea di capitali di investimento e con questo favorirà la generale crescita economica e la conseguente creazione di nuovi posti di lavoro. I posti di lavoro duraturi non si creano né con le chiacchiere, né con i debiti. Si creano soltanto con gli investimenti, specialmente se provengono da redditi.

D'altra parte, contro tutte le blaterazioni fatte contro la cosiddetta *Europa dei banchieri*, basta rinviare ad una onesta e facile lettura del *Preambolo* del *Trattato di Roma*, che istituisce la *Comunità economica europea*.

In esso, gli allora sei Governi fondatori si dicono:

- decisi ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro Paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa;
- assegnando ai loro sforzi per scopo essenziale il *miglioramento costante delle condizioni di vita* e di *occupazione dei loro popoli*.

Lo stesso Trattato contiene anche un « Titolo III » sulla *Politica sociale* (che, vorrei ricordare, è stato introdotto a richiesta dei Rappresentanti del Governo Italiano, e con l'opposizione, iniziale, di quasi tutti gli altri) ed un articolo 118, che, a sua volta, dice testualmente:

« La Commissione promuove la stretta collaborazione fra gli Stati membri in campo sociale, in particolare per... l'occupazione, la formazione ed il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale ».

Infine, il Trattato di Maastricht ha ribadito ed anche rinforzato tutto questo e la *Commissione delle*

*Comunità europee*, allora presieduta da Jacques Delors, ha presentato, già nel 1993, un *Libro bianco*, che s'intitola proprio *Crescita, competitività, occupazione*.

Esso è stato approvato dal *Consiglio* prima e dal *Consiglio Europeo* dopo e non è rimasto un puro esercizio letterario.

Misure varie e particolari sono, infatti, in via di, sia pure lenta, elaborazione d'intesa fra *Commissione* e Governi. La *Risoluzione* del Consiglio Europeo di Amsterdam dovrebbe, comunque, favorirne, ora, la concretizzazione.

Sono, dunque, i Trattati stessi ed i fatti a smentire gli attacchi all'Unione Europea, presentata, con evidente in mala fede, come insensibile ai problemi sociali del nostro tempo.

### **La politica estera e di sicurezza comune**

Se, dunque, dopo Amsterdam, possiamo considerare ben assicurato, nonostante le presenti difficoltà, un progresso ulteriore e fondamentale del processo d'integrazione economica dell'Europa fino al totale completamento dell'*Unione Economica e Monetaria*, siamo, invece, quasi a zero per quanto riguarda l'essenziale realizzazione di una *politica estera e di sicurezza comune* dell'Unione Europea.

Mentre questa è, ora, divenuta un'esigenza primaria: sia perché l'Unione Europea possa beneficiare appieno dei risultati dell'integrazione economica anche sul piano politico; sia per corrispondere, come ho già detto, alle generali esigenze dell'attuale, nuova situazione del mondo.

Sono sorti, infatti, e si stanno consolidando — proprio sull'esempio europeo — vari raggruppamenti di Paesi nei diversi Continenti (fra i principali: **Zona di Libero Scambio del Nord Atlantico**; *Mercosur* e *Patto Andino* nell'America del Sud; *Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico*; *Consiglio di Cooperazione dei Paesi del Golfo*; *Unione Economica e Monetaria dell'Africa Occidentale*, ecc).

È da tutti proclamata la globalizzazione del commercio e degli investimenti, delle comunicazioni multimediali e dei servizi.

È in corso, dopo la fine del colonialismo ed il crollo del comunismo, un riassetto economico e democratico del mondo.

L'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea, in presenza di questi fondamentali sviluppi, è, dunque, divenuta essenziale: per dare forza alla voce dell'Europa nel mondo e per rendere questa un elemento portante della pace e del progresso mondiale.

Ad Amsterdam si è, almeno, provveduto a decidere la creazione di alcuni necessari strumenti per l'elaborazione continua e tempestiva di una politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea.

È stato nominato come *Alto Rappresentante* il diplomatico tedesco Jurgen Trunpf, che è l'attuale *Segretario Generale* del Consiglio dell'Unione Europea, e si è deliberato di affiancarlo con un particolare *Centro di analisi e di pianificazione*.

Ci sono, dunque, ora, le premesse politiche e giuridiche, nonché gli strumenti idonei, per procedere con sollecitudine ad una prima, effettiva e non soltanto declaratoria, politica estera e di sicurezza comune.

Sono già in vista delle scadenze ineludibili, alle quali l'Unione Europea dovrà presentarsi con una chiara posizione unitaria, se non vuoi rischiare di essere posta, giustamente, in una posizione politica di secondo ordine, pur sostenendo essa, nelle differenti aree, lo sforzo economico maggiore, sia per gli aiuti umanitaria sia per quelli per la ricostruzione politica ed economica.

Le più vicine fra queste scadenze sono, a mio parere:

- la situazione in Bosnia, se non sono pienamente rispettati gli *Accordi di Dayton* e se gli Stati Uniti, entro l'anno prossimo, ritirano le loro truppe;
- gli sviluppi nella Repubblica Federale di Jugoslavia;
- la sistemazione della Macedonia;
- l'Albania;
- la soluzione per Cipro;
- l'Iran;
- le controversie tra Grecia e Turchia;
- il processo di pace tra Israele e Palestina;
- la cooperazione fra i Paesi del Mediterraneo;
- i rapporti con la Russia e con la Comunità degli Stati Indipendenti.

Proprio sulla base del Trattato di Maastricht il *Consiglio europeo* ha già fissati, in materia di politica estera e di sicurezza comune, alcuni, primi *Orientamenti generali*: promozione della stabilità e della pace in Europa; Medio Oriente; Sud-Africa; ex-Jugoslavia; Russia.

È il *Consiglio* dell'Unione Europea, perciò, che ha il compito, ora, sulla base sempre del Trattato di Maastricht, di definire, nell'ambito di questi *orientamenti generali*, quelle che dovranno essere le *azioni comuni*. Non occorre attendere la ratifica del nuovo Trattato di Amsterdam.

### **L'Unione Europea, la NATO e la Russia**

Da tempo vado sostenendo la necessità dell'elaborazione di una strategia globale dell'Unione Europea verso la Russia.

In effetti il *Consiglio Europeo*, fin dalla sua riunione di Copenaghen del 21-22 giugno 1993, ha deciso di: « portare avanti la stretta cooperazione con la Russia in campo politico e contribuire congiuntamente alla soluzione delle crisi internazionali. Ciò è considerato un contributo fondamentale alla pace ed alla stabilità in Europa e nel mondo ».

Lungo questa stessa direttrice sono stati fatti notevoli progressi, sia con accordi di carattere economico, sia di carattere politico.

Manca, però, ancora, un vero e proprio quadro strategico globale entro il quale valorizzare tutte le potenzialità dell'Unione Europea e che, in accordo con gli Stati Uniti d'America e con la NATO, favorisca un prevalente, futuro, orientamento europeo della Russia.

Non bisogna dimenticare che la Russia, nonostante il crollo dell'Impero sovietico e le difficoltà economiche e politiche che sta attraversando, è ancora la maggiore potenza nucleare in Europa e la seconda potenza nucleare nel mondo, nonché la più popolosa ed anche la più ricca di risorse economiche ed energetiche del nostro continente.

Occorre chiaramente riconoscerle il suo rango e, a mio giudizio, è anche opportuno non ostacolarla, quando essa cerca, ora, di instaurare un rapporto privilegiato con tutti gli Stati, che fanno parte della Comunità degli Stati indipendenti.

D'altra parte, la NATO ha già iniziato il cammino verso un suo primo ampliamento nell'Europa centrale ed orientale (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria).

Si tratta di una iniziativa né ostile alla Russia, né foriera di una nuova divisione dell'Europa. Al contrario: infatti, pur rimanendo la NATO la struttura portante della cooperazione permanente transatlantica, il suo ampliamento eviterà la rinazionalizzazione della difesa occidentale e rafforzerà, così, il processo di

unificazione dell'Europa.

Del resto, la NATO, pur rimanendo sempre la fondamentale e collaudata *Organizzazione di difesa comune* dei suoi Paesi membri, sta già trasformandosi, per adeguarsi alla mutata situazione mondiale, per divenire anche una *Organizzazione di sicurezza comune*. (Ne è la prova la sua attuale presenza, su invito del Consiglio di sicurezza dell'ONU, nei territori dell'ex-Repubblica di Jugoslavia, unicamente per fini di pace).

La NATO è oggi, in realtà, la sola Organizzazione internazionale esistente che abbia tutti gli strumenti militari idonei e la necessaria integrazione per rispondere a nuove sfide ed a nuove esigenze.

Per di più, la NATO ha, già, instaurato un rapporto speciale con la Russia ed una *partnership far peace* con tutti gli Stati ex-sovietici, che l'hanno accettata.

A Madrid, il 9 luglio 1997, si è riunito, per la prima volta, il *Consiglio di partenariato euro-atlantico* con 16 Paesi NATO e 28 Paesi *partners* (6 Europa centro-orientale; 15 dell'ex-Unione sovietica; 2 dell'ex-Jugoslavia); l'Albania, e quattro Paesi neutrali (Austria, Finlandia, Svezia, Svizzera).

Dal suo canto, L'*Unione Europea*, sempre con gli stessi obiettivi di pace, di stabilità, di progresso e di unificazione, dopo aver stipulato vari Accordi economici, con tutti gli Stati dell'area sovietica ed, in particolare l'*Accordo di Partenariato e cooperazione* con la Russia (firmato il 24 giugno 1994, che si spera possa entrare in vigore, dopo le ratifiche, entro la fine del 1997 e che può arrivare fino ad una *zona di libero scambio*), sta, ora, avviando le procedure per la futura adesione di altri Paesi dell'Europa e del Mediterraneo. I primi indicati dalla *Commissione* il 16 luglio 1997 sono la Polonia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, l'Estonia, la Slovenia e Cipro.

Vi è, dunque, una vasta e complessa intelaiatura, che dovrebbe consentire il graduale, pacifico, passaggio, dalla vecchia contrapposizione mondo occidentale-mondo comunista, all'intesa politica ed alla cooperazione economica fra tutti gli Stati europei e ciò in accordo anche con la NATO e con gli Stati Uniti d'America. Tutto questo sancisce, in modo definitivo, la fine dell'ordine di Yalta e lo smantellamento delle sfere d'influenza in Europa.

Di questa intelaiatura, l'*Unione Europea* è già ora, ma lo dovrà essere sempre più nel futuro, l'elemento determinante. Per tutte queste considerazioni, mi sembra, quindi, sia ormai giunto il momento per elaborare, *con urgenza ed anche con una certa determinazione*, una politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea e, nel suo ambito, in particolare, una strategia globale dei rapporti con la Russia.

### **L'adeguamento delle Istituzioni dell'Unione Europea**

Infine, ritengo sia politicamente e moralmente necessario ribellarsi alla decisione di Amsterdam di rinviare ad un imprecisabile futuro l'adeguamento delle *Istituzioni e del relativo meccanismo decisionale dell'Unione Europea*. È, invece, essenziale, tanto più dopo le altre decisioni di Amsterdam, di provvedere a tale adeguamento al più presto possibile, dopo la stesura definitiva del Trattato, che si firmerà ad Amsterdam nell'ottobre 1997.

La stessa *Commissione della Comunità Europea* nella sua *Agenda 2000*, presentata al *Parlamento europeo* nel luglio 1997, ha ritenuto necessario richiamare, fin d'ora, l'attenzione dei Governi e delle Istituzioni comunitarie sulla gravità e sulla complessità dei problemi che l'*Unione Europea* (a parte quello della instaurazione di una moneta unica europea, l'euro) dovrà affrontare nei prossimi due o tre anni: l'ampliamento; la revisione della politica agricola comuni: i fondi strutturali e le risorse proprie.

La soluzione di questi problemi, che occorre assolutamente trovare prima di qualsiasi nuova adesione di altri Paesi all'*Unione Europea*, rende poco procrastinabile l'adeguamento delle Istituzioni e del relativo meccanismo decisionale. Si rischia altrimenti di dover ripetere il difficile esercizio ad ogni nuova adesione.

La stessa *Commissione* nel citato suo documento propone di fissare subito la data per una revisione della

ponderazione dei voti e di procedere, poi, subito prima e subito dopo il 2000, a tutto l'adeguamento istituzionale. A mio parere, dobbiamo, invece, prevedere tempi più ravvicinali: possibilmente verso la fine del 1993 o all'inizio del 1999.

Tanto più che, questa volta, la *Conferenza intergovernativa* che dovrà essere convocata, a norma dei Trattati, potrebbe avere non un mandato lato, com'è avvenuto per quella avviata a Torino nel marzo 1996, ma un mandato preciso ed unico: quello, appunto, dell'adeguamento delle Istituzioni e del relativo meccanismo decisionale alle nuove esigenze di una Unione Europea ampliata.

Inoltre, i singoli Governi potrebbero presentare (com'è previsto dagli articoli: 236 del Trattato CEE; 204 del Trattato CEEA; e N. del Trattato di Maastricht) degli emendamenti, scritti e precisi, a tal riguardo.

Il lavoro della Conferenza Intergovernativa potrebbe, perciò, esaurirsi, positivamente, entro breve tempo, specie se si salvaguarda pienamente l'*Acquis comunitario* e ci si avvale dei precedenti stabiliti e che sono stati validi ed efficaci anche in momenti molto difficili del passato comunitario.

Ho io stesso avanzato dei suggerimenti al riguardo in un precedente articolo su questa stessa Rivista e perciò non li ripeterò qui (1).

Vorrei, però, ricordare in materia di *acquis comunitario* che l'articolo 148 del Trattato CEE, e l'articolo 118 del Trattato CEEA, non modificati dal Trattato di Maastricht, dicono molto chiaramente: « Salvo contrarie disposizioni del presente Trattato, le *deliberazioni del Consiglio sono valide, se approvate a maggioranza dei membri che lo compongono* ». Temo che ad Amsterdam si sia fatto un pericoloso passo indietro, anche rispetto al solo Trattato di Maastricht, quando si è ammesso che non si voti quando uno Stato membro si oppone « *per importanti ed espliciti motivi di politica nazionale* ».

### **Un'iniziativa del Governo italiano**

Comunque, è certo che si deve agire subito per porre rimedio alle manchevolezze delle decisioni del *Consiglio Europeo* di Amsterdam.

Nell'interesse del continuo avanzamento del processo d'integrazione economica e di unificazione politica dell'Europa, sembra a me che spetti ora al Governo Italiano di prendere una forte iniziativa sia per promuovere la realizzazione concreta di una politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea, sia per deliberare sollecitamente l'adeguamento delle Istituzioni e del relativo meccanismo decisionale dell'Unione Europea alle nuove esigenze del 2000.

A questo, del resto, lo sospingono il retaggio che gli viene dall'essere l'Italia fra i Paesi fondatori e, negli anni passati, fra maggiori propulsori del processo d'integrazione economica ed anche la necessaria coerenza con l'atteggiamento responsabile da esso apertamente assunto nel corso delle discussioni di Amsterdam.

(1) Affari Esteri, n. 1 IO, aprile 1996, pagg. 283-295