

Italië

Voorbestemd om deel te nemen aan de
Economische en Monetaire Unie?

Ronald-Jan Kloppenburg

Studentnummer: 3141284

Datum: 23-06-2011

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

INLEIDING	2
<i>Een schets van de situatie in Europa</i>	3
1. DE ITALIAANSE SITUATIE.....	4
<i>De langzame teloorgang van de partitocrazia</i>	4
<i>Technocraten aan het roer</i>	6
2. DE HOOFDROLSPELERS	8
<i>Opkomst van een stuurgroep</i>	8
<i>Andreotti</i>	8
<i>De Michelis</i>	9
<i>Carli</i>	9
<i>De 'bende van drie'</i>	10
<i>Publieke opinie en de academici.....</i>	11
<i>Conclusie.....</i>	11
3. DE EMU OPNIEUW OP HET TONEEL	12
<i>De brieven van Balladur, Amato en Genscher</i>	12
<i>Ciampi in het Delors-comité</i>	13
<i>Het ijsje niet te lang buiten de vriezer laten liggen</i>	14
<i>Conclusie.....</i>	15
4. DE ITALIAANSE INITIATIEVEN	16
<i>Aanhaken aan de Europese eredivisie</i>	16
<i>De aanvang van de IGC</i>	17
<i>Het succes van Rome 1</i>	18
<i>De connecties van Padoa-Schioppa</i>	20
<i>Een ander instituut</i>	20
<i>De convergentiecriteria brengen een gelijkspel</i>	21
<i>Conclusie.....</i>	22
5. CONCLUSIE EN AFSLUITING	24
6. LITERATUURLIJST	25

Inleiding

Vanaf de Tweede Wereldoorlog herbergde het Italiaanse politieke systeem onzorgvuldigheden waardoor het nooit optimaal democratisch heeft gefunctioneerd. Na de oorlog was de hoofdlijn die de toon zette in de Italiaanse politiek het anticommunisme. Door de opkomst van de Sovjet-Unie (SU) werd er aan het anticommunisme veel waarde gehecht. Hierdoor mengden ook de Verenigde Staten (VS) zich in de Italiaanse politiek, omdat ze bang waren voor een machtsovername van de, op dat moment, grote communistische partij en dus zorgden ze ervoor dat er een rechtse coalitie aan de macht kwam. Zodra de Christendemocraten (CD) na de oorlog een meerderheid hadden gevormd gaven ze deze centrale machtspositie niet meer uit handen. Het fundament van de macht van de CD rustte op twee peilers, namelijk het anticommunisme en de Katholieke Kerk. Het volk steunde de CD uit moreel plichtsbesef om anticommunistisch te zijn en omdat de Katholieke Kerk dat deed. Op deze manier wonnen ze elke verkiezing en regeerden ze onafgebroken tot aan 1992.

Langzamerhand ontstond zo een afstand tussen de bevolking en de politieke elite die er voor zorgde dat de elite niet meer met het volk communiceerde. Het werd een wereld op zichzelf en uiteindelijk kwam het erop neer dat de staat voor de doeleinden van de partij werd ingezet en behalve de politiek, ook de economie voor een groot deel in de handen van de politieke elite kwam. Dit werd door de Italianen *partitocrazia* (partijstaat) genoemd. In deze elite was cliëntelisme een veel voorkomend verschijnsel en het was voor buitenstaanders moeilijk om toe te treden. Binnen de elite ontstond een smeergeldsysteem om de coalitiepartners tevreden te houden en dit systeem kreeg de hele economie in zijn greep. Zonder smeergeld kwam men als ondernemer nergens meer.

Door de afstand tussen de politieke elite en het volk ontstond er onvrede onder de bevolking. De politieke elite weigerde deze onvrede te onderkennen en ondernam geen pogingen om te veranderen. Door het wegvallen van de SU in 1991, en daarmee de verdwijning van de dreiging van het communisme, waren de kiezers niet langer 'gedwongen' te kiezen voor de CD. De samenleving was inmiddels dermate gemoderniseerd en gesecculariseerd dat ook de steun van de Katholieke Kerk geen grote machtsbasis meer was. Zo verloren ze hun politieke draagvlak. Doordat de CD niet langer het bastion tegen het communisme was, durfden openbare aanklagers onderzoeken te starten naar de vermeende smeergeldpraktijken. Juist de smeergeldpraktijken groeiden in deze periode enorm omdat het nog de enige manier was waarop de CD de coalitiepartners aan zich konden binden.

Ook het Europese integratieproces droeg bij aan het destabiliseren van de machtspositie van de CD. Door de nauwere samenwerking en strengere economische eisen om deel uit te mogen maken van de Economische en Monetaire Unie (EMU), was het nodig om economisch te hervormen. Dit zou inhouden dat de Italiaanse regering enorm zou moeten gaan bezuinigen. De smeergelden werden voor economie onbetaalbaar en in 1992 barstte de bom. De smeergeldaffaire werd blootgelegd door Italiaanse magistraten in de operatie 'Mani Pulite', wat 'schone handen' betekende, en deed de Italiaanse politiek schudden op zijn grondvesten. Hier eindigde de zogenoemde 'Eerste Republiek'. Vrijwel alle politici waren ongeloofwaardig geworden. Nieuwe

partijen ontstonden, oude partijen werden opgeheven of veranderden van naam en aanzienlijk qua samenstelling.¹

De vraag is nu waarom een politieke elite, met als hoofdpersoon premier Giulio Andreotti, ervoor kiest om deel te nemen aan een internationale samenwerking die de druk op zijn eigen machtspositie opvoert. Om deze vraag te beantwoorden zal eerst de situatie in de aanloop naar het EMU-proces worden geschetst en zullen de Italiaanse hoofdpersonen in het EMU-proces bekeken worden. Vervolgens worden de Italiaanse initiatieven in de onderhandelingen behandeld. Door de situatie voorafgaand aan het EMU-proces zorgvuldig te bekijken en de hoofdverantwoordelijken te behandelen kan de hoofdvraag al voor een deel beantwoord worden. De inhoud van de onderhandelingen wordt daarna bekeken om te zien of men tijdens deze onderhandelingen probeert de machtspositie van de CD te waarborgen. De periode die hier in detail behandelt wordt strekt min of meer van 1987 tot het akkoord over het Verdrag van Maastricht eind 1991.

Een schets van de situatie in Europa

Toen in 1973 de koppeling tussen de dollar en de Europese munten werd losgelaten lag er in de vorm van het Werner-rapport al een plan voor een muntunie klaar. Het verenigen en vervolgens opheffen van de onderlinge wisselkoersen was nodig omdat de EG zich vanwege het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de voorgenomen interne markt geen wisselkoersschommelingen kon permitteren, om protectionisme, of de schijn hiervan, te voorkomen. In 1979 kwam het proces door Frankrijk en Duitsland weer op gang door middel van het Europees Monetair Stelsel (EMS). Het EMS ontwikkelde zich spoedig tot een stelsel waarin de Duitse mark het middelpunt. Dit betekende een verlies van beleidsautonomie voor Frankrijk ten opzichte van de Bundesbank, die alleen de belangen van de Duitse markt behartigde. Frankrijk wilde deze machtspositie doorbreken door een gemeenschappelijke centrale bank in het leven te roepen die rekening zou houden met de gehele Eurozone. Ten tweede bleef de koppeling tussen de mark en de franc kwetsbaar en toen in 1987 de franc weer onder druk kwam te liggen was het de directe aanleiding voor Frankrijk om de monetaire unie in januari 1988 opnieuw op de agenda te zetten. Op dat moment werd ook over liberalisatie van de Europese kapitaalmarkten onderhandeld, wat weer een vermindering van de Franse beleidsautonomie zou betekenen. Dit was een voorwaarde van Nederland en Duitsland voor de monetaire unie, waardoor zwakke landen zich aan de marktwerking moesten overgeven. De Franse en Italiaanse instemming met de liberalisatie zorgde voor de oprichting van het Delors-comité. De EMU was ook een middel om de invloed van mondiale valutaonrust op de Europese wisselkoersen te verminderen, om zo spanningen op de interne markt te voorkomen.²

¹ M.J. Bull en J.L. Newell, *Italian politics* (Cambridge 2005) 4-15.

² B. van Riel en A. Metten, *De keuzes van Maastricht; De hobbelige weg naar de EMU* (Assen 2000) 16-17.

1. De Italiaanse Situatie

De langzame teloorgang van de *partitocrazia*

Het cliëntelistische smeergeldsysteem tierde welig onder de regering van de CD, maar als Italië wilde voldoen aan de voorwaarden voor de EMU kon dat systeem onmogelijk voortbestaan. Italië voldeed maar aan één van de vijf criteria en kwam op de andere punten dusdanig te kort, dat de Italiaanse overheid op zijn minst moest gaan snijden in zijn uitgaven en de belastingen moest gaan verhogen. Deze eerste maatregel zou betekenen dat het smeergeldsysteem onder druk zou komen te staan en de tweede maatregel zou de populariteit van de CD geen goed doen. Hiernaast zorgde de groeiende smeergelden voor een verzwakking van de concurrentiepositie van Italiaanse ondernemers, omdat buitenlandse ondernemers deze extra kosten niet hadden. Door deze ontwikkelingen, en door het wegvallen van het communisme, het afnemen van de invloed van de Katholieke Kerk en door de toenemende onvrede over afstand tussen bevolking en regering was evident dat de situatie onhoudbaar zou worden. Volgens Bull en Newell zou het niet voldoen van Italië aan de voorwaarden voor deelname aan de EMU, met als gevolg de veroordeling van Italië naar Europa's "slow lane", niet wenselijk zijn in een land dat dusdanig enthousiast was over Europese integratie.³ Zij stappen hier wat gemakkelijk overheen. Zou Andreotti de heerschappij van de CD, en daarmee zijn eigen machtspositie, zomaar te grabbel gooien omdat Italië enthousiast was over Europese integratie? Andreotti zou volgens Bull en Newell Italië meer invloed willen geven in Europa, Italië meer willen binden aan de Frans-Duitse as en zag hierdoor elke neiging naar een lossere Europese samenwerking als een bedreiging. Dit lijkt paradoxaal, aangezien nauwere samenwerking strengere toelatingseisen met zich meebrengen, terwijl dit desastreuze gevolgen voor het bestaande Italiaanse politieke systeem met zich mee zou brengen.⁴

Dyson en Featherstone wijzen Guido Carli, Italiaanse minister van de *Tesoro* (schatkist) van 1989 tot 1992, aan als de drijvende kracht achter het pro EMU beleid van Italië.⁵ Hij leidde de Italiaanse delegaties tijdens de drie ECOFIN-bijeenkomsten (bijeenkomst van de Ministers van Financiën) en de elf IGC's (intergouvernementele conferenties) betreffende de EMU.⁶ Carli was een politicus die internationale bekendheid genoot en een grote staat van dienst had, zo was hij onder meer van 1960 tot 1975 directeur van de *Banca d'Italia*, de Italiaanse centrale bank. Volgens Dyson en Featherstone stond hij in zijn functies als bankier en minister symbool voor hét probleem van het Italiaanse systeem: hoe de losbandigheid van de Italiaanse politici in overeenstemming te brengen met professionele betrouwbaarheid.⁷

Urgente problemen op het gebied van economisch beleid konden volgens Carli moeilijk binnen het eigen systeem worden aangepakt, omdat de macht in het Italiaanse overheidsapparaat zo wijd verspreid en verdeeld was, dat besluitvorming traag en langdradig werd, dat fenomeen werd ook wel *immobilismo* genoemd. Toch was een grotere fiscale discipline nodig en wel om de

³ Bull e.a., *Italian Politics*, 31-32.

⁴ Bull e.a., *Italian Politics*, 220-222

⁵ K. Dyson en K. Featherstone, *The Road to Maastricht, Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford 1999) 452.

⁶ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 5.

⁷ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 452.

partitocrazia te beheersen en om het vitale belang van Italië op buitenlands beleid, zijn Europese rol, te ondersteunen. Carli zag in de EMU een oplossing die tegemoet kwam aan beide doelen en wel omdat het een *vincolo esterno*, wat zoveel betekende als een externe binding, was die zou zorgen voor binnenlandse discipline en binding van Italië aan het Europese integratieproces.

Na de Tweede Wereldoorlog zagen de Italiaanse regeringen de Europese integratie als een middel om de Italiaanse internationale status in internationale gemeenschap te herstellen en als verdediging tegen de communistische dreiging. Hierdoor werd dit het vaste beleid van de CD van Alcide de Gasperi, de eerste leider van de CD en was premier van 1945 tot 1953, tot aan Giulio Andreotti. Het EMS (Europees monetair systeem) en de EMU hebben meerdere diepgewortelde Italiaanse tradities ter discussie gesteld, maar als er dan gekozen moest worden voor het behouden van die tradities of een radicale hervorming om Europa tegemoet te komen kozen ze altijd voor Europa. Volgens Dyson en Featherstone zorgden de structurele institutionele zwakheden in Italië ervoor dat hervormers externe hulp gingen zoeken om binnenlandse hervormingen te bewerkstelligen. De Italiaanse staatstructuur werd vergeleken met een eilandengroep, met een verdeling van macht en autoriteit over alle eilanden, waardoor de *partitocrazia* kon blijven voortbestaan. Deze binnenlandse traagheid had als gevolg dat Italië achterliep op het gebied van beslissingen nemen ten opzichte van de Europese Gemeenschap (EG) in vergelijking met de andere lidstaten. De hernieuwde opkomst van de EMU zette de tegenstellingen tussen Italiaanse politieke tradities en zijn Europese verplichtingen op scherp.⁸

De reactie op de wederopkomst van de EMU moet in een perspectief worden geplaatst, want in de jaren '80 waren er veranderingen gaande. De deelname aan de EG was nog niet eerder zo diep binnengedrongen in het binnenlands economisch beleid, maar de problemen van de jaren '70 gaven aan dat er verandering nodig was. Eerder waren er niet zoveel voorstanders voor een volledig vrije marktwerking, stond de *partitocrazia* als een huis en was er vorm van intern protectionisme, beter bekend als *protezionismo interno*. Maar door de deelname aan het EMS, een munt die steeds stabiel werd, de groeiende onafhankelijkheid van de centrale bank en de druk van buitenaf om de financiële markt te liberaliseren, ontstond er steeds meer behoefte aan gedepolitiseerde, technocratische bestuurders. De macht van de staat werd op deze manier verminderd. Tegen de tijd dat de EMU weer op ten tonele verscheen, was de steun voor *protezionismo interno* aanzienlijk geslonken.⁹

Om de Italiaanse reactie beter te kunnen begrijpen is het belangrijk om deze historische achtergrond te schetsen. Gezien de veranderingen in Italië in de aanloop naar de EMU zijn er omstandigheden die een beweging naar de EMU ondersteunen, maar Andreotti en de zijnen hadden deze tegen kunnen werken of de omstandigheden meer naar zijn hand kunnen zetten, temeer omdat Carli door Mario Sarcinelli, directeur-generaal van het ministerie van de *Tesoro* van 1982 tot 1991, ervan beschuldigd werd een lakei van Andreotti te zijn geworden. Sarcinelli was een pure technocraat en had niks met de leiders van de *partitocrazia* en stapte in 1991 op uit onvrede over het onvermogen van Carli om een aanvraag voor een budgetuitbreiding van de minister van Buitenlandse

⁸ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 452-454.

⁹ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 454-455.

Zaken, Gianni De Michelis, te weigeren.¹⁰ Dit geeft aan dat Andreotti een behoorlijke vinger in de pap had, maar daar schijnbaar niks mee deed.

De trage besluitvorming van de Italiaanse *immobilismo* kwam in botsing met de voorwaarden die golden voor deelname aan de EMU-onderhandelingen, die voorwaarden waren namelijk een zekere duidelijkheid en snelheid in de coördinatie van de nationale standpuntbepaling. Het *protezionismo interno* zou onder druk komen te staan door de EMU, omdat er van buitenaf strikte discipline zou worden afgedwongen op het gebied van fiscaal en monetair beleid, waardoor ook de invloed van de *partitocrazia* zou afnemen. Toch waren de politieke elite en ook vooral ook het volk vastbesloten Italië in het centrum van de EG te houden en dat de hoogste prioriteit te geven. Hier lag een opening voor diegenen die externe discipline wilden en in staat waren het beleid naar hun hand wilden zetten. Het probleem van de standpuntbepaling werd opgelost door dit toe te vertrouwen aan een kleine technocratische elite. Dit kon doordat de belangrijke *partitocrazia*-ministers afgeleid waren, afstand deden van hun beslissingsbevoegdheid en zich tevreden stelden met het feit dat wat nu onderhandeld werd morgen altijd nog anders geïnterpreteerd zou kunnen worden. Maar zoals al eerder genoemd waren er ook ontwikkelingen op een bredere schaal gaande die ervoor zorgden dat de *partitocrazia* uitgehold werd en er zo een opening ontstond voor de technocratische elite om Italië naar de EMU te leiden. Ze waren redelijk onafhankelijk van de regering en andere belangenbehartigers.¹¹

Technocraten aan het roer

Het Italiaanse beleid was vooral gebaseerd op het reageren op het beleid van anderen en het initiatief ten opzichte van de EMU kwam vooral van Frankrijk en Duitsland. Maar in hun reactie werden de Italianen snel enthousiast voor het project. Hoewel Italiaanse politici schitterden door afwezigheid tot en met het Delors-comité, zorgden hoge ambtenaren en academici voor steun en intellectuele rechtvaardiging in de vroege stadia van het proces. Deels omdat het begin van het proces vooral een technocratische aangelegenheid was en deels omdat de ministers uitblonken in passiviteit. De Italiaanse reactie was ook eensgezind en consistent omdat de prioriteiten en het te volgen beleid van de technocraten onderling grotendeels overeenkwamen.¹² Normaal gesproken was er een rondgang langs alle betrokken ministeries nodig en zaten deze allemaal in elkaars vaarwater als er een besluit genomen moest worden over Europese integratie.¹³

Dat de coördinatie van de standpunten in de onderhandelingen zo soepel ging kwam omdat er van andere delen van de bureaucratie geen bemoeienis was. Vooral de passiviteit van de Andreotti en De Michelis gaven ze een vrijbrief waar ze goed gebruik van maakten. Doordat monetair beleid toch al exclusief was isoleerde het proces nog meer en alles wat in de richting van verder Europese integratie leidde kon op de steun van de publieke opinie rekenen.¹⁴

Tijdens het debat over de EMU zorgde de totstandkoming van het Delors-comité ervoor dat de *Banca d'Italia*, en in het bijzonder zijn directeur Carlo Azeglio Ciampi, degene was die de

¹⁰ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 459-460.

¹¹ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 485.

¹² Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 485-486.

¹³ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 487-488.

¹⁴ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 486-487.

coördinatie bepaalde. Hij moest wel rapporteren aan Giuliano Amato, op dat moment minister van de *Tesoro*, maar er was geen regelmaat in hun ontmoetingen en Sarcinelli werd er nog helemaal niet bij betrokken. Tommaso Padoa-Schioppa (onderdirecteur-generaal van de *Banca d'Italia*), was hier als corapporteur al wel bij betrokken. Pas later, toen de EMU werd behandeld door de Commissie voor Centrale Bankdirecteuren, werden er meer werknemers van de *Banca d'Italia* erbij betrokken.¹⁵

¹⁵ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 488-489.

C. Mazzucelli, *France and Germany at Maastricht; Politics and negotiations to create the European Union* (New York 1997) 42.

2. De hoofdrolspelers

Opkomst van een stuurgroep

Na het Delors-rapport worden de EMU-onderhandelingen overgenomen door de ECOFIN en de Europese Raad, waardoor, in het geval van Italië, de *Tesoro*, het ministerie van de premier en het ministerie van buitenlandse zaken erbij betrokken raakten. De Guigou-groep werd in het leven geroepen en de Italiaanse afgevaardigden waren Sarcinelli, Rocco Cangelosi (Buitenlandse Zaken) en een afgevaardigde van de *Banca d'Italia*. Sarcinelli was de meest ervaren diplomaat en trad op de voorgrond. Met het EG-voorzitterschap in het vooruitzicht stelde De Michelis een stuurgroep samen, bestaande uit ambtenaren, om de EMU-onderhandelingen te voeren. Deze groep werd in het leven geroepen, en bleef bestaan tot het eind van de onderhandelingen in 1991, door De Michelis, maar hield zich verder afzijdig. De aard van het beleidsterrein van de EMU-onderhandelingen zorgde ervoor dat de *Tesoro* de leiding nam, gesteund door de *Banca d'Italia*. Deze stuurgroep bestond uit ambtenaren van het ministerie van de premier, buitenlandse zaken, *Tesoro* en de *Banca d'Italia*. In 1990 bestond de groep uit Umberto Vattani (diplomatiek adviseur van de premier), Vanni d'Archirafi (directeur-generaal voor Economische Zaken voor het ministerie van buitenlandse zaken), Sarcinelli en Padoa-Schioppa. Zij speelden een grote rol in de onderhandelingen tijdens het Italiaanse voorzitterschap met inbegrip van de van Rome 1 bijeenkomst van de Europese Raad. In 1991 veranderde de samenstelling van de groep, Sarcinelli werd eind februari namelijk bij de *Tesoro* vervangen door Mario Draghi, d'Archirafi werd vervangen door Giovanni Jannuzzi en Rocco Cangelosi, die functioneerde als de persoonlijke afgevaardigde van De Michelis tijdens de IGC over de EMU, werd er aan toegevoegd. Draghi, Padoa-Schioppa en Vattani, ook wel bekend als de 'bende van drie', waren sleutelfiguren en konden dat zijn door de al eerder genoemde afwezigheid van de verantwoordelijke ministers. Ook Carli was inmiddels afgehaakt, maar hij door fysieke ongemakken.¹⁶

Andreotti

In het geval van de EMS-onderhandelingen had Andreotti ook de verantwoordelijkheid overgedragen aan een groep technocraten, maar behield hij zijn veto. Tijdens de EMU-onderhandelingen echter was de samenwerking tussen de technocraten beter en waren de omstandigheden positiever ten opzichte van de EMS-onderhandelingen, door de deelname aan het EMS, een stabielere munt, de groeiende onafhankelijkheid van de centrale bank en de liberalisering van de kapitaalmarkt, waardoor Andreotti de technocraten wel moest volgen. Andreotti toonde aan Italië ten koste van alles in Europa's eerste ring te willen houden. Dat was juist zijn zwakke punt. Hij had het EMS geaccepteerd vrijwel zonder concessies richting Italië, onder druk van Frankrijk en Duitsland, omdat hij er zo graag bij wilde blijven. In 1991 gebeurde hetzelfde en gaf hij weer toe, waaruit bleek dat hij bereid was compromissen te sluiten om de Italiaanse Europese positie te waarborgen. Andreotti wilde ook graag Duitsland binden in een sterk, verstrekkend verdrag, omdat hij bang was voor een onafhankelijk en verenigd Duitsland. De EMU bouwde voor een groot deel op de Duitse financiële macht en zo had Andreotti een Europees raamwerk waardoor hij enige controle had in hoe het gebruikt werd. Hij was een zakelijke real-politiker, wars van idealen en was uiteindelijk alleen geïnteresseerd in de haalbaarheid van de deal en of deze Italië bij de Europese kern hield. Hij

¹⁶ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 489-491.

bewerkstelligde deze doelstellingen ook, maar tegen strenge convergentiecriteria die onverenigbaar waren met de financiële wantoestanden van de *partitocrazia*. De harde les die hij moest leren was dat hij als reagerende politicus altijd achter de feiten aanliep en nu gedwongen was om iets te accepteren wat het einde voor het binnenlandse politieke systeem betekende zoals hij dat kende. Andreotti symboliseerde de spanning tussen oude binnenlandse tradities en een verdere Europese samenwerking, namelijk een politiek systeem dat wel wilde, maar zijn zwaktes kon overwinnen.¹⁷

De Michelis

Andreotti had een goede relatie met de andere 'afwezige' minister, Gianni De Michelis, die van 1989 tot 1992 minister van Buitenlandse Zaken was. De twee waren compleet verschillende personen en zagen zichzelf als pragmatische politici, maar werden door critici allebei bestempeld als berekenend en manipulatief. De Michelis was behoorlijk eigengereid ten opzichte van zijn voorgangers. Een federaal Europa was voor hem geen 'must'. Hij was, net als Andreotti, geen voorvechter voor Europese eenwording, maar zag een breder perspectief voor Italië. Dit bredere perspectief moest de Italiaanse belangen meer slagkracht geven en Italië een eigen specifieke rol geven. Het 'quadrangle'-initiatief van De Michelis was hier een voorbeeld van. Dit initiatief bestond uit een samenwerkingsverband wat hij aanging met landen uit Oost-Europa na de val van de Berlijnse Muur in 1989, om zo een netwerk te vormen met naburige landen. Ondanks dit initiatief stond hij niet bekend als een ijverige politicus en mistte hij de toewijding om processen tot het eind te begeleiden. Aan de andere kant werd hij in deze periode overspoeld door Europese en internationale gebeurtenissen die elkaar in een rap tempo opvolgden. De ondergang van het communisme en de IGC over de politieke unie beheersten zijn agenda. Ook zijn voorbereidingen voor het EG-voorzitterschap werden overspoeld door de incorporatie van het verenigde Duitsland in de EU, de Golfoorlog en de situatie in voormalig-Joegoslavië. De Michelis was afgeleid van de EMU, maar daar had hij geen moeite mee, want hoe de EMU opgebouwd was interesseerde hem niet en hij liet deze aangelegenheid graag over aan Carli en de *Tesoro*. Hij vond het alleen belangrijk dat Italië eraan zou deelnemen om in de Europese 'eredivisie' te blijven. De rest droeg hij over aan de elite van de *Tesoro* en de *Banca d'Italia*.¹⁸

Carli

Carli was als minister van de *Tesoro* het tegenovergestelde van de andere twee betrokken ministers. Als hoofdverantwoordelijke voor de Italiaanse delegatie zat hij in een lastig parket. Zijn ervaring en kennis waren veel groter dan die van zijn Europese tegenhangers, want hij was vanaf Bretton Woods bij alle ontwikkelingen betrokken op monetair gebied. Maar toen hij in 1989 minister werd was hij 75, vermoeid en ziekelijk toen de IGC begon, waardoor hij fysiek niet in staat was de lange onderhandelingen bij te wonen. Ook was Carli's aanzien afgenomen, omdat Sarcinelli door zijn laksheid op het gebied van fiscale discipline was afgetreden. Volgens Carli bestond er in het naoorlogse Italië een spanning in het economisch beleid tussen voorstanders van staatsingrepen en aanhangers van vrije marktwerking. Carli moest zijn eigen geloofwaardigheid op het gebied van economische discipline verenigen met politieke bewegelijkheid van Andreotti en De Michelis. Volgens Dyson en Featherstone was Carli desondanks waarschijnlijk niet 'Andreotti-afhankelijk' op

¹⁷ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 491-493.

¹⁸ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 493-495.

dit terrein en was Andreotti overgeleverd aan de begeleiding van Carli op het gebied van de EMU. Carli haalde de *vincolo esterno* aan als verantwoording voor zijn eigen beleid waarin hij zei bewust de handen van de politici te hebben willen binden via de EMU. Maar de onderhandelingen waren lang en zwaar en de onderhandelaars ontmoetten elkaar veel vaker dan hun ministers. Carli kon wel de algemene lijnen uitzetten, maar zijn afwezigheid in de onderhandelingen creëerde een vacuüm. Dat vacuüm werd opgevuld door zijn meest ervaren ambtenaar, Mario Draghi.¹⁹

De 'bende van drie'

De ministeriële afwezigheid werd opgevuld door drie ervaren ambtenaren. Mario Draghi, Umberto Vattani en Tommaso Padoa-Schioppa vormden de kern van de plotseling in het leven geroepen groep technocraten die het beleid en de strategie voor Italië ten opzichte van de EMU-onderhandelingen moesten bepalen en uitvoeren. Als de Diplomatieke Raadgever van de premier was Vattani verantwoordelijk voor de diplomatie en de strategie en Andreotti had vertrouwen in hem. Vattani was, net als Andreotti, niet geïnteresseerd in de inhoud, maar meer in het rondmaken van een deal die Italië in de Europese 'eredivisie' zou houden. Vattani had persoonlijke contacten met alle Europese leidende figuren op het gebied van monetair beleid, was aanwezig bij alle bijeenkomsten van de Europese Raad en was hierdoor een belangrijke speler op het politieke niveau van de EMU. Padoa-Schioppa was directeur-generaal voor Economische en Financiële Zaken in de EC, waardoor hij veel kennis had van de EC en een voorstander was van Europese eenheid. Daar kwam nog eens bovenop dat hij een goede band met Jaques Delors, voorzitter van de Europese Commissie, had. Hij was door zijn rol als rapporteur voor het Delors-comité en als Speciaal Adviseur voor de Guigou-groep direct betrokken bij het ontstaan van het EMU-project. Andreotti luisterde aandachtig naar de mening van Padoa-Schioppa over de voortgang van de onderhandelingen. Padoa-Schioppa en Carli kenden elkaar ook al van Carli's termijn bij de *Banca d'Italia*. Hij nam deel aan veel van de bilaterale ontmoetingen op het hoogste niveau rond de IGC-onderhandelingen, was ook vaak onderdeel van de Italiaanse delegatie die aanwezig was bij vergaderingen van de Europese Raad ten tijde van de onderhandelingen van de EMU en hij bleek vooral een technocraat die hielp bij het scherpstellen van het Italiaanse beleid. Mario Draghi was de man waar het bij Italië om draaide omdat hij Directeur-generaal van de *Tesoro* de hoofddiplomaat voor Italië was. Hij had een academische reputatie en internationaal aanzien opgebouwd als uitvoerend directeur van de Wereldbank. Toch was Draghi ook beperkt in zijn bewegingsvrijheid. Hij kwam midden in de onderhandelingen van de IGC voor de EMU terecht doordat hij Sarcinelli opvolgde in februari 1991 en de aanwakkerende binnenlandse onrust vanwege de staatsschuld vroeg zijn aandacht. Hoewel hij wekelijks veel tijd kwijt was aan de IGC, werd dit zoveel mogelijk beperkt om ook aandacht te kunnen schenken aan de binnenlandse problemen. De coördinatie van het EMU-beleid ging anders dan anders. Het was informeel, maar strak en efficiënt. De groep ontmoette elkaar wekelijks en er was geen sprake van heilige huisjes die verdedigd moesten worden. Doordat het ministerie van Buitenlandse Zaken inzake de EMU-onderhandelingen de macht moest overdragen aan de *Tesoro* en de *Banca d'Italia*, ging de wereld van de diplomatie zich schikken naar die van de internationale monetaire netwerken, terwijl het IGC-proces gaandeweg binnenlandse hervormingen zou vragen en bewerkstelligen.²⁰

¹⁹ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 495.

²⁰ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 495-497.

Publieke opinie en de academici

Het totale Italiaanse politieke landschap zag Europese integratie als hoofddoel van het buitenlands beleid. Europese integratie gaf Italië een stem en status, de EG zorgde er ook voor dat geen enkele mogendheid een hegemonie over de rest van Europa kon uitoefenen en na 1990 was het ook een middel om het verenigde Duitsland in zijn macht te beperken. Ook de publieke opinie was nagenoeg eensgezind over Europese integratie. Op een referendum in juni 1989 stemde 88 procent van de deelnemers voor een transformatie van de EG naar een Unie met een eigen regering, parlement en een Europese grondwet. Over de inhoud van de EMU was geen actief openbaar debat gaande en de technocraten konden dit op zichzelf invullen, erop vertrouwend dat de publieke opinie hen steunde.²¹ Ook de Italiaanse academische wereld steunde de EMU, ook al waren ze het inhoudelijk niet allemaal compleet met elkaar eens. De heersende tendens was echter dat een completere vorm van Europese monetaire samenwerking externe druk zou uitoefenen om de Italiaanse discipline aan te halen en dit zou goed zijn voor Italië.²²

Conclusie

Er heerste in Italië door een decennium van voorzichtige hervormingen en toenemende discipline een stemming van verandering. Hierdoor vond er een afbrokkeling van het bestaande systeem plaats. Doordat Europese integratie een breed gedragen fenomeen was, zowel door politici, academici en het volk, stond niets een volledige toewijding aan het EMU-proces in de weg. De heersende politieke elite zag niet in, en Andreotti zag het pas in toen het te laat was, dat de bestaande *partitocrazia* op de lange termijn onverenigbaar was met deelname aan de EMU. De technocratische elite, die een vrijbrief kregen van de verantwoordelijke politici, zagen hun kans schoon en zetten in op de *vincolo esterno*.

²¹ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 498.

²² Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 499.

3. De EMU opnieuw op het toneel

Het opnieuw verschijnen van de EMU was geen Italiaanse aangelegenheid en tot aan het Italiaanse EG-voorzitterschap in 1990 hadden de Italianen ook weinig invloed gehad op het ontwerp van de EMU. Padoa-Schioppa was hier een uitzondering op. Toch was de stemming in Italië pro EMU, zowel in de publieke opinie als op het politieke vlak. Het EMS was voor Italië niet vergaand genoeg en dus volgde het Genscher-Colombo initiatief van 1981 om de Europese integratie nieuw leven in te blazen, maar deze poging ging uit als een nachtkaaars. Toen Delors vervolgens in 1985 een referentie aan de EMU aan het Single European Act (SEA) wilde toevoegen, werd hij gesteund door de Italianen, waar Andreotti op dat moment minister van Buitenlandse Zaken was, al vonden de Italianen dit eigenlijk nog te mager.²³

Dat de EMU weer aan de orde kwam, kwam voornamelijk door de crisis in de ERM in 1987 en het voorstel om het kapitaalverkeer te liberaliseren binnen de EEG. Deze beide ontwikkelingen speelden ook een rol in de Italiaanse benadering van de EMU. Het zorgde ervoor dat de Italianen zich zorgen maakten over Duitse overheersing in het Europese monetaire beleid. De ERM werd door Duitsland gaandeweg steeds meer gebruikt om bij de andere deelnemers de binnenlandse discipline aan te halen.²⁴

De Basel-Nyborg Overeenkomst van september 1987 zorgde ervoor dat er nieuwe maatregelen kwamen voor de coördinatie van het gezamenlijke monetaire beleid tussen de EG-lidstaten.²⁵ Deze overeenkomst was een reactie op de herschikking van de ERM eerder dat jaar. De Italianen wilden, samen met de Fransen en de Belgen, een automatisch financieringsmechanisme om interventies te doen binnen de ERM-bandbreedte en om de lasten van een dergelijke interventie eerlijker te verdelen. De Duitsers, Nederlanders en de Denen waren hiertegen en deze twee groepen zouden ook in de EMU-onderhandelingen tegenover elkaar komen te staan. De Basel-Nyborg Overeenkomst werd een compromis waarin de nadruk werd gelegd op nationale rentes en gedeelde monetaire discipline, en dus niet op de interventies, waardoor de Duitse overheersing in stand bleef en het probleem van de ongelijkheid bleef voortbestaan.²⁶

De brieven van Balladur, Amato en Genscher

In januari 1988 bracht Édouard Balladur, de Franse minister van Financiën, een brief in de omloop waarin de ongelijkheid binnen de ERM wederom werd benadrukt. Hierop werd er door de Italiaanse *Tesoro*, in de persoon van Sarcinelli, in samenwerking met de *Banca d'Italia* een Italiaanse brief voorbereid over hetzelfde onderwerp. Deze brief werd door Giuliano Amato, toenmalig minister van de *Tesoro*, op 23 februari van dat jaar rondgestuurd naar zijn ECOFIN-collega's. Amato haalde het advies van de Europese Commissie onder Delors om het kapitaalverkeer volledig te liberaliseren aan en plaatste dit naast het bestaande probleem van interventies in de ERM. De macro-economische aanpassingen die Italië zou moeten ondergaan om het kapitaalverkeer te liberaliseren zouden ervoor gaan zorgen dat ze niet langer in staat zou zijn om de lira te verdedigen. En dus zocht Italië een eerlijkere verdeling van de lasten binnen het EMS. Een structureel probleem was dat Duitsland een

²³ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 497-498.

²⁴ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 500.

²⁵ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 27.

²⁶ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 500.

enorm exportoverschot had en hier niets aan veranderde, waardoor het Duitse beleid bestempeld werd als egoïstisch en niet in samenspraak met het algemeen belang. Hierdoor was er volgens Amato geen groei en hij zag groei, naast prijsstabiliteit, ook zeer zeker als een gezamenlijk doel.²⁷ De brief van Amato droeg bij aan het debat over de hervorming van de ERM en moet niet gezien worden als een poging de EMU te promoten. Ondanks dat er overeenkomsten waren tussen de Franse en Duitse belangen, was er geen sprake van een gecoördineerde actie. Ze vonden allebei afzonderlijk dat de ERM teveel op de Duitsers gericht was. Drie dagen na de brief van Amato liet de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Hans-Dietrich Genscher, een brief rondgaan die vlak voor de Europese top in Hannover wel het onderwerp van het debat verschoof naar de vorming van de EMU. De brief van Genscher creëerde een gelegenheid voor de Europese Commissie onder Delors en doordat Delors en Padoa-Schioppa sinds 1979 goede vrienden waren kon Padoa-Schioppa invloed op Delors uitoefenen. Padoa-Schioppa had Delors in 1986 al gewaarschuwd dat een combinatie van de liberalisering van het kapitaalverkeer en een interne markt een gezamenlijke munt vereiste, wat in het Padoa-Schioppa Rapport van 1987 tot in detail werd onderbouwd. In maart 1988 drukte Padoa-Schioppa Delors deze boodschap nogmaals op het hart.²⁸

In juni 1988 stemde Italië in met de liberalisatie van het kapitaalverkeer vlak voor de top in Hannover. Het vooruitzicht van stappen richting de EMU zorgde ervoor dat Italië, volgens Amato en Sarcinelli, moest aanhaken en doordat ook de Fransen ermee instemden had Bondskanselier Helmut Kohl geen belemmeringen meer om verder te gaan met de EMU. De regering van Ciriaco De Mita, de Italiaanse premier van 1988 tot 1989, heeft geen rol van betekenis gespeeld in de totstandkoming van het Delors-comité voor de EMU in aanloop naar de top in Hannover. Sarcinelli, Bij deze top waren Padoa-Schioppa, De Mita en Andreotti, toen nog in de rol van minister van Buitenlandse Zaken, aanwezig en in een hier opvolgende persconferentie kondigde De Mita aan dat Padoa-Schioppa de enige rapporteur van het nieuwe comité zou zijn, wat niet goed viel bij de Duitsers.²⁹

Padoa-Schioppa stond er niet goed op bij de Duitsers doordat hij in zijn periode in Europese Commissie, van 1979 tot en met 1983, steun gaf aan de tweede fase van het EMS waar de Duitsers tegen waren. Het Padoa-Schioppa Rapport van 1987 deed daar nog een schepje bovenop. De Duitsers waren bang dat zijn aanbevelingen voor een machtsverlies van de centrale banken ten opzichte van de ECOFIN zouden veroorzaken en ze twijfelden aan zijn toewijding aan prijsstabiliteit als doel van het beleid. Door het protest werd in de eerste ontmoeting van het Delors-comité in juli Gunter Baer, secretaris-generaal van het Comité voor Europese Centrale Bankdirecteuren, als mederapporteur aangesteld. Toch was Padoa-Schioppa erg invloedrijk doordat hij Delors intensief instrueerde en informeerde en doordat hij samen met Baer het eindrapport opstelde.³⁰

Ciampi in het Delors-comité

Voor de *Banca d'Italia* was de oprichting van het Delors-comité in Hannover een duidelijk keerpunt, want het ging niet langer over de hervorming van het EMS, maar over de realisatie van de EMU. Ciampi was nu verantwoordelijk voor het Italiaanse aandeel en was een voorstander van

²⁷ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 500.

²⁸ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 501.

²⁹ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 501.

Mazzucelli, *France and Germany at Maastricht* 41.

³⁰ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 502.

extern afgedwongen discipline. Ciampi was erg gericht op het institutionaliseren van de EMU, wat al bleek uit een document wat hij vrij snel indiende bij het comité. Hierin richtte hij zich op het beperkte vermogen van 'niet-institutionele, pragmatische regelingen' in monetair beleid en het benadrukken van het feit dat volledige coördinatie van monetair beleid alleen mogelijk was als er een 'centraal monetaire institutie' bestond, zonder deze verder specifiek te duiden. In september 1988 dienden Padoa-Schioppa en Baer een kritische verhandeling van het Werner-rapport in bij het comité waarin ze aangaven dat het rapport zich teveel op de vlakke hield over wie de beslissingen zouden moeten gaan nemen. De leidende Italiaanse technocraten zagen dit als een debat tussen 'institutionalisten' en 'behavioristen'. Dit bleek ook uit het feit dat Padoa-Schioppa zich hard maakte om het Delors-rapport te verbinden aan een verdrag in plaats van een intergouvernementele overeenkomst. In 1989 diende Ciampi een nieuw document in met een institutioneel ontwerp voor een gemeenschappelijk monetair beleid, welke vanaf eind fase twee of begin fase drie moest beginnen, waarin een centraal monetair orgaan noodzakelijk was om de creatie van liquiditeit door de nationale centrale banken te beheersen door de toevoer van ECU's (European Currency Unit) naar hen te controleren. Het besturende orgaan van de ESCB (Europees Systeem van Centrale Bank) zou jaarlijks moeten gaan bepalen hoeveel liquiditeit er jaarlijks aangemaakt zou moeten worden. Dit centrale instituut zou in staat moeten zijn om de nationale centrale banken te dwingen verplichte reserves in ECU's te moeten houden, zo zou iedereen hetzelfde beleid gaan volgen. Italië wilde dus dat de EMU supranationaal zou worden. De lidstaten zouden beschermd zijn, want het centrale instituut zou ECU-krediet verlenen als een van de nationale valuta onder druk zou komen te staan om zo de balans weer te herstellen. Drie hoofdlijnen bepaalden het Italiaans denken ten opzichte van de EMU, namelijk het verlies van soevereiniteit, de ongelijkheid in de ERM bestrijden en een supranationale besturing.³¹

Het afwijzen van monetaire soevereiniteit zorgde ervoor dat Ciampi terecht kwam aan de zijde van Frankrijk en Spanje. Het institutionele model dat Ciampi nastreefde plaatste hem echter tegenover de Duitsers, de Nederlanders en de Denen. Volgens Karl-Otto Pöhl, directeur van de Bundesbank, streefde Ciampi een te grandioos ontwerp na, terwijl hij liever stabiliteit afdwong door middel van convergentie. Het einddoel van Italië en Duitsland kwam wel overeen, namelijk stabiliteit ondersteund door een onafhankelijke centrale bank, want in tegenstelling tot de Fransen werden de Italianen niet bang van een onafhankelijke centrale bank.³²

Het ijsje niet te lang buiten de vriezer laten liggen

Nadat het rapport rond was wilden de Italianen er zo snel mogelijk mee verder. Toen de Europese Raad in juni 1989 bijeenkwam in Madrid wilde Francois Mitterand, de President van Frankrijk, dat de IGC over de EMU in het tweede deel van 1990 zou beginnen onder Italiaans voorzitterschap. Hiervoor was weinig steun, mede omdat men Margaret Thatcher, de premier van Groot-Brittannië, die net een deelname aan de ERM overwoog, niet te snel onder te veel druk wilde zetten. Maar zoals Padoa-Schioppa tijdens deze top tegen Andreotti zei: 'Je moet een ijsje niet te lang buiten de vriezer leggen', en moesten ze gebruik maken van het momentum om de IGC zo snel mogelijk te laten aanvangen. Het Guigou-Comité, waar Padoa-Schioppa speciaal adviseur van werd,

³¹ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 503-504.

³² Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 504.

dat zijn oorsprong vond in Madrid was dus een nieuw podium waarop Padoa-Schioppa zijn invloed kon uitoefenen op het EMU-proces.³³

Tussen het Guigou-rapport van oktober 1989 en het begin van de IGC in Rome aan het eind van 1990 veranderde het Europese landschap aanzienlijk na de val van de Muur. De Italianen vonden meteen dat de macht van een verenigd Duitsland gebonden kon en moest worden in de EMU. Hierdoor wilden ze dat er een IGC voor de EMU plaatsvond en een voor de politieke unie.³⁴

Met het begin van het Italiaanse voorzitterschap in de tweede helft van 1990 kwamen de EMU onderhandelingen dichterbij en het Delors-rapport was hierin voor hen het leidende document en niet de Britse alternatieven voor een parallelle valuta. De vooruitzichten van het Italiaanse voorzitterschap werden door twee factoren beperkt en dat waren de Britse starheid en de toegenomen voorzichtigheid bij de Bundesbank door het proces van de vereniging van de Duitse valuta's. Het hele proces van Duitse eenwording vond plaats onder het Italiaanse voorzitterschap van de EG. Het herdefiniëren van de positie van Europa in de nieuwe wereldorde en de Golfoorlog namen veel tijd en energie in beslag in deze periode.³⁵

Het proces ging verder en de Italianen wilden aantonen aan de Duitsers dat ze de bijbehorende discipline van de EMU accepteerden. In juli diende Sarcinelli vanuit zijn voorzitterschap van het Monetaire Comité van de EG een rapport in bij de ECOFIN. Het Sarcinelli-rapport ging over de beginselen van de convergentie en kwam tegemoet aan de Duitse eis voor kwantitatieve convergentiecriteria. Ciampi ondernam iets soortgelijks en gaf op 27 oktober namens de ECOFIN een rapport aan de Europese Raad in Rome waarin ze tegemoet kwamen aan Duitse wensen. De Italiaanse positie was inmiddels algemeen bekend. De door Ciampi geleverde bijdrages aan het Delors-comité gaven aan dat ze een stevige institutionele basis wilden, duidelijke data wilden voor de transitie en geloofden in de onomkeerbare bepalingen van het Delors-rapport. Het wachten op een vereiste convergentie paste hier niet bij. Met deze positie zaten ze dicht tegen de Fransen, Belgen, Grieken, Portugezen en de Ieren dan bij de Duitsers, Nederlanders, Denen of de Britten. Aan het begin van de IGC zaten ze ook heel dicht bij het Delors-rapport.³⁶

Conclusie

De Italiaanse voorbereiding was afgerond. Dit doordat de elite op zichzelf kon functioneren, afgeschermd van invloeden van buitenaf. Er heerste binnen deze elite een overeenstemming dat Italië deel moest nemen aan de EMU en dat de EMU als *vincolo esterno* kon worden ingezet. De kernpunten van de onderhandelingen waren institutionalisme, een transitie die vanaf de tweede fase geleid werd door een supranationaal centraal monetair instituut, de onomkeerbaarheid van het proces en dat dit allemaal volgens een strakke planning gaat. De Italiaans technocraten waren positief en wilden gebonden worden door de verplichtingen die ze aangingen. Ze moesten alleen oppassen dat de criteria zo hoog werden dat Italië er zelf niet aan kon voldoen.

³³ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 505.

³⁴ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 505.

³⁵ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 505-506.

³⁶ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 506.

4. De Italiaanse initiatieven

De invloed van de Italianen op de inhoud van de EMU verminderde toen de IGC eenmaal begonnen was in 1991. De Fransen kwamen meer tegemoet aan de Duitsers en lieten de Italianen in de kou staan. Het leek er zelfs op dat de Nederlanders en de Duitsers de toelatingseisen zo wilden maken dat de Italianen zouden worden buitengesloten. De EMU leek door te gaan zonder de Italianen. Sarcinelli diende zijn ontslag in en Draghi werd min of meer in het diepe gegooid, Carli moest door zijn gezondheid een stap terug doen en de manier waarop de IGC was ingericht verminderde de rol van de *Banca d'Italia* en dit zorgde ervoor dat het voor Italië moeilijk was om bij te blijven. Het was moeilijk om de zwakke binnenlandse situatie te koppelen aan de convergentiecriteria en de hervormingen behaald in het afgelopen decennia zouden het waarschijnlijk niet volhouden zonder deelname aan de EMU. Door de houding van de politieke partijen en de publieke opinie in Italië zelf was deelname aan de EMU een vereiste, maar dit zorgde er wel voor dat een EMU-deelname zwaar mocht uitvallen. De binnenlandse positie van Andreotti's regime was aan het verzwakken, door publieke onvrede en de ontluikende corruptieschandalen, en deze wilde door middel van een resultaat in de EMU aan het volk laten zien dat ze wel degelijk wat te bieden.³⁷

Aanhaken aan de Europese eredivisie

In de loop van 1991 bleek de Italiaanse onderhandelingspositie te verzwakken. Hierdoor was in het midden van 1991 de angst ontstaan ze zouden worden buitengesloten van de EMU. Op politiek vlak verzwakte de positie van de Andreotti regering door binnenbrandjes. De Republikeinse Partij stapte uit Andreotti's vijfpartijen coalitie, die desondanks bleef voortbestaan, maar het was wel een teken aan de wand. Hiernaast ontstond zowel in het binnen- als het buitenland twijfel over de prestaties van de Italiaanse economie. Langzame economische groei zorgde voor het oplopen van het begrotingstekort en door de opkomende verkiezingen van april 1992 werd het fiscale beleid weer wat lakser. De lira kwam onder druk te staan en een devaluatie dreigde. Het wachten op die verkiezingen wekte frustratie op bij Ciampi en Carli, waarvan de laatste fysiek steeds zwakker werd. Dit had gevolgen op het niveau van de EG, want Frankrijk distantieerde zich in de loop van 1991 steeds meer van Italië en zag Italië ook als zwakste schakel in het EMS. Een devaluatie van de lira zou een ontsporing van de EMU-onderhandelingen kunnen betekenen. Nederland was nog strenger en presenteerde, op 11 mei in een informele ECOFIN-bijeenkomst, een programma voor een strenger budgettair beleid voor de zwakkere EG-landen die duidelijk was gericht op de verslechterende situatie in Italië. Nederland was bang dat Duitsland uit de EMU zou stappen vanwege zulke afwijkingen. Carli was woedend over dit voorstel vanwege het mogelijke effect op de markt, maar de Italianen moesten er wel op reageren. Carli zei op 10 juni tegen zijn collega's dat hij snel een convergentieprogramma zou afleveren en deed dit op de ECOFIN-bijeenkomst van 11 november 1991.³⁸

De slechte Italiaanse positie werd onderstreept door twee ontmoetingen in oktober 1991. Op 17 en 18 oktober ontmoette Carli Pierre Bérégovoy, de Franse minister van Financiën, en deze sprak zijn zorgen uit over de mogelijke gevolgen van de zwakke lira. Hij benadrukte dat de Italianen

³⁷ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 508-510.

³⁸ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 510-511.

duidelijke convergentieregels moesten accepteren om de EMU met de Duitsers te kunnen bewerkstelligen. Eenzelfde signaal gaf Mitterand af aan Andreotti in Perugia. Vooral Vattani pleitte voor flexibele convergentiecriteria om de Italiaanse toetreding zo kansrijk mogelijk te maken. Tegelijkertijd gaven Horst Köhler en Gert Halle namens Duitsland in Milaan aan Vattani, Draghi en Padoa-Schioppa aan dat elke poging flexibele convergentiecriteria te bewerkstelligen kansloos zou zijn. Aan het eind van deze maand moest de regering van Andreotti zich neerleggen bij twee door de IGC overeengekomen cijfers. De staatsschuld mag maximaal 60 procent van het BNP bedragen en een begrotingstekort maximaal drie procent.³⁹

Andreotti en Vattani wilden Italië koste wat het kost bij de Europese 'ereditie' houden en een gelijke partner blijven in de transitie naar de EMU. Ze wilden absoluut geen tweederangs land worden. Andreotti en Vattani richtten zich op het uiteindelijke doel en lieten de manier hoe dit bereikt moest worden over aan Carli, Draghi en Padoa-Schioppa. De binnenlandse pers richtte zich op de groeiende twijfel over de Italiaanse deelname aan de EMU en de onvrede over bestaande politieke leiders groeide. De onderhandelaars wisten dat ze Italië in het hart van Europa moesten houden en dat ratificatie van de EMU geen probleem zou opleveren. In de loop van de IGC bleek overigens dat Italië zijn ambities naar beneden moest bijstellen, want er werd niet meer zo veel naar ze geluisterd als eerder.⁴⁰

De aanvang van de IGC

Toen onder het voorzitterschap van Carli op 15 december 1990 de IGC begon waren de Italiaanse doelstellingen nog ambitieus en bestond ze uit drie kernpunten, het proces moest namelijk onomkeerbaar zijn, er moest een sterk instituut in de tweede fase in het leven worden geroepen en de convergentiecriteria moesten flexibel zijn. Onomkeerbaarheid zou twijfel over de invoering van beleid wegnemen, alle deelnemers moesten het wel doorvoeren, en dat zou een duidelijk signaal naar de internationale financiële markt afgeven. Dit zou automatisch moeten gaan volgens een duidelijk rooster, zodat de transitieperiode in fase twee niet oneindig zou voortduren, om zo snel mogelijk bij het einddoel te komen. Beslissingen zouden op basis van meerderheid van stemmen genomen moeten worden, wat zou inhouden dat geen enkel land kon dwarsliggen met een veto, dit met het oog op de Britse premier Margaret Thatcher, die het niet zag zitten in de EMU. De Italianen moesten er ook voor zorgen dat ze betrokken bleven bij het proces, want uitsluiting zou de Italiaanse economische ontwikkeling stagneren en hen isoleren van de internationale markt. Het instituut moest zo ontworpen zijn dat de afzonderlijke landen er geen invloed op konden uitoefenen. De *Banca d'Italia* bepaalde hoe de Italianen zagen dat dit instituut opgebouwd moest worden. Dit instituut zou een sterke centrale monetaire autoriteit zijn, voor de aanvang van fase twee moeten ontstaan en samen met de nationale centrale banken veel monetaire macht hebben. Dit zodat monetair beleid geleidelijk op elkaar kon worden afgestemd en de transitie naar één munt soepel zou gaan. Het instituut zou in de tweede fase richtlijnen voor het te volgen beleid moeten kunnen afgeven. Stugge convergentiecriteria konden een groot obstakel voor de Italiaanse toetreding zijn. De Italianen vonden dat het vaststellen van kwantitatieve convergentiecriteria geen rekening hield met de verschillende omstandigheden van de individuele lidstaten en dat de EMU op die manier de stabiliteit van de EMU kwetsbaar zou worden in het geval van een onvoorziene internationale

³⁹ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 511.

⁴⁰ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 511-512.

financiële crisis. Toen bleek dat dit uitgangspunt onhoudbaar was wilden ze dat de convergentiecriteria niet in het verdrag maar in secundaire wetgeving zou worden vastgelegd, zodat deze in de Europese Raad nog aangepast zouden kunnen worden. Zo remden ze het proces niet af, maar verminderde ze de kans op te zware toegangseisen.⁴¹

Er waren in de Italiaanse elite hierin wel wat verschillen van inzicht. Zo was het sterke instituut in de tweede fase in de ogen van de *Banca d'Italia* een prioriteit, maar Sarcinelli, van de *Tesoro*, was hiervan niet overtuigd. Toen in 1991 Draghi zijn plek innam wilde hij zich hier hard voor maken, maar zag toen in dat de strijd al verloren was. Hiertegenover stond dat in de ogen van de *Tesoro* de flexibele convergentiecriteria een topprioriteit waren, terwijl de *Banca d'Italia* zware criteria juist als een goede beperking zag voor losbandige politici. Maar in het openbaar steunde de bank de *Tesoro*. Er was dus wel wat kleine verschillen, maar de mate van overeenstemming was nog steeds enorm.⁴²

De Italianen hadden twee kleine overwinningen in onderhandelingen, namelijk op het gebied van de planning en het automatisme in de voortgang van de EMU en dat er op het gebied van de convergentiecriteria toch enige speling mogelijk was. Maar verder was het enige Italiaanse succes zorg dragen voor een zo soepel mogelijk verloop van de onderhandelingen. Hieruit blijkt dat de Italianen over het algemeen figuranten waren ten opzichte van de Frans-Duitse kern.⁴³

Het succes van Rome 1

Om te zien hoe succesvol de onderhandelingen waren kunnen we die het best langs de drie hoofdlijnen van de Italianen bekijken. Op het terrein van de planning en de automatisering van het proces behaalde Andreotti een overwinning. Tijdens de Europese Raad in Rome van 27 en 28 oktober 1990 ontwierp hij als voorzitter een overeenkomst waarin de begindatum van de tweede fase van de EMU werd vastgesteld op 1 januari 1994. Deze overeenkomst loste de onenigheid binnen het Duitse kamp op en omzeilde de afwijzende houding van de Britten en de Denen. Op een bijeenkomst enkele dagen voor de top in Rome zei Kohl tegen Andreotti dat hij op deze eerste top een datum wilde vaststellen, want dat kon hij niet als deze beslissing werd uitgesteld naar de tweede top in Rome in december, omdat dit samenviel met de Duitse verkiezingen. Ook wilde gaf hij aan het op deze top alléén over de EMU te willen hebben. Kohl wilde dat fase twee op 1 januari 1994 begon. In Duitsland was er onenigheid wat betreft dit onderwerp tussen Genscher, hij voor 1 januari 1993, en Theo Waigel, minister van Financiën, en de Bundesbank, die er beide helemaal geen datum aan wilden verbinden. De Engelse regering wilde dit voorkomen en op 21 oktober, in de week voor de top in Rome, probeerde Andreotti Thatcher over te halen, wat bij voorbaat een kansloze missie was. Thatcher had geen ontzag voor Italiaanse politici en al helemaal niet voor Andreotti. Zij zag zichzelf als standvastig en hem als sluw en tactisch. President Francesco Cossiga ging op 24 oktober samen met De Michelis op bezoek bij Thatcher om haar te overtuigen. Ze was onder de indruk van Cossiga's charme, maar juist De Michelis, die ze geen haar beter vond als Andreotti, ging een inhoudelijke discussie met haar aan en hij gaf aan dat hij bij het opstellen van tekst van Rome zeer flexibel wilde zijn. Bijvoorbeeld door niet te verwijzen naar één munt en zo tegemoet te komen aan het Britse

⁴¹ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 512-513.

⁴² Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 514.

⁴³ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 514.

alternatief. Thatcher gaf aan dat ze hierover geen compromis wilde sluiten en dat ze vond dat de Europese Raad zich moest richten op de GATT in plaats van de EMU. Thatcher dacht dat ze in hetzelfde kamp als Kohl zat, omdat haar ondergeschikten dit hadden opgemaakt uit een ontmoeting met Kohl, maar had het dus mis.⁴⁴

Bij de opening van de Europese top viel Thatcher Andreotti, die voorzitter was, meteen in de rede met de mededeling dat ze zich op de GATT-onderhandelingen moesten richten. Andreotti's reactie was dat de Raad niet geïnstrueerd kon worden over de GATT. Delors steunde hem hierin, want dat zou de taak van de Commissie en die was niet gevraagd een dergelijke instructie te verzorgen. Vattani en Padoa-Schioppa hadden Andreotti geadviseerd de discussie te beperken en alle staatshoofden te vragen hun positie kort toe te lichten. Hij moest ze daarna samenvatten en dat aan de al door Vattani en Padoa-Schioppa voorbereide tekst toevoegen, om zo de overeenkomst zo breed mogelijk te houden. Toen hij de tekst begon te lezen, klaagde Thatcher meteen dat er geen rekening was gehouden met de Britse positie. Andreotti zei dat ze moest stoppen met aandringen, omdat ze een minderheid, van één partij, vertegenwoordigde. Andreotti ging door naar het volgende onderwerp, terwijl door middel van onderlinge discussies een oplossing werd gezocht.⁴⁵

Vattani had door slimme en voorzichtige diplomatieke ondernemingen al overeenstemming bereikt met alle afzonderlijke EG-lidstaten over de inhoud van de tekst van de Europese Raad voordat de top überhaupt begonnen was. Deze tekst was opgesteld door Padoa-Schioppa en Vattani, maar was op aandringen van Vattani geheim gehouden, zodat hij zijn opties open hield. Hij had ook aangegeven de tekst pas in het laatste deel van de top in te leveren om zo lang mogelijk de vormgeving te kunnen beïnvloeden.⁴⁶

De Britten vonden dat Andreotti de Britten gehoor had moeten geven. Vattani en Padoa-Schioppa hadden nachtelijk overleg met Erbsoll, Williamson en Lamy. Williamson gaf aan dat hij dacht dat Thatcher open stond voor een compromis. Vattani checkte dit bij Nigel Wicks, die aangaf het de volgende ochtend te overleggen. Om 5 uur in de ochtend werd de Italiaanse tekst aan alle andere delegaties uitgedeeld. Bij het ontbijt namen ze de tekst door met Andreotti en De Michelis, maar werden onderbroken door Wicks die aangaf dat Thatcher een toevoeging wilde doen die ervoor zorgde dat Groot-Brittannië zich distantieerde van de EMU-besluiten. Vattani gaf aan dat het onmogelijk was om het afwijkende land niet bij de naam te noemen in de tekst. Wicks stemde hier mee in, wat nog nooit eerder in de geschiedenis van de EG was gebeurd. Hierdoor werd Thatcher geïsoleerd.⁴⁷

Door het Britse protest te isoleren hadden de Italianen enorme vooruitgang geboekt. Zo hadden ze ervoor gezorgd dat ze één munt nastreefden en niet langer de optie voor een gezamenlijke munt openhielden. Aanvankelijk hielden ze in de tekst rekening met de Britten die een gezamenlijk munt wilden naast de nationale munten, maar toen tijdens het ontbijt bleek dat de Britten hun eigen verklaring maakten, werd dit op voorspraak van Andreotti veranderd, nadat deze

⁴⁴ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 514-516.

⁴⁵ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 516.

⁴⁶ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 516.

⁴⁷ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 516-517.

eerst nog even toestemming vroeg en kreeg van Kohl. Ook was er een begindatum van de tweede fase overeengekomen.

De connecties van Padoa-Schioppa

Het tweede succes was het vaststellen van een begindatum voor fase drie en dit bewerkstelligde ze tijdens de top van Maastricht in december 1991. Tijdens de laatste IGC voor Maastricht opperde Bérégovoy het idee om die datum vast te stellen om zo de 'automatische' werking van het verdrag te waarborgen. Dit idee kon op brede steun rekenen, maar het probleem was de formulering. Padoa-Schioppa was de spil in het proces, doordat hij dicht bij Delors stond en toegang tot zijn staf had. In het vliegtuig naar Maastricht zei hij tegen Andreotti dat nu het moment gekomen was om de 'automatische' datum erdoor te drukken, omdat men in Frankrijk en Duitsland het proces onomkeerbaar wilden maken. Padoa-Schioppa gaf Andreotti een aantekening waarin stond hoe hij dit moest formuleren en Andreotti maakte er na de landing gelijk werk van. Hij had een diner met Mitterrand en ze waren het snel eens over de formulering. Toen stelde Andreotti voor dat ze samen de volgende dag voor de aanvang van de onderhandelingen met Kohl moesten afspreken. Ook hij was het eens met de formulering. Vattani haalde de overige delegaties over en vervolgens keurde de Europese Raad het voorstel goed en werden de ECOFIN-minsters ingeschakeld om het in het verdrag te zetten. Een gekwalificeerde meerderheid kon voor het einde 1996 een datum vaststellen voor de aanvang van fase drie, maar als er op het einde van 1997 nog geen overeenstemming was zou de begindatum automatisch 1 januari 1999 worden. Deze formulering kwam volledig voor de rekening van de Italianen en was hun grootste succes tijdens de onderhandelingen.⁴⁸

Een ander instituut

De totstandkoming van het instituut dat de overgang van de tweede fase naar de derde fase moest begeleiden ging niet volgens de Italiaanse plannen. De Italianen stonden erop dat dit instituut sterk en bepalend moest zijn en de naam van Europese Centrale Bank (ECB) zou dragen. Dit baseerden ze op de conclusies van de top in Rome van oktober 1990, maar de Duitsers en de Nederlanders verbonden hier een heel andere uitleg aan en zagen juist een instituut met beperkte mogelijkheden voor zich en hechten meer belang aan het voldoen aan de convergentiecriteria. In de top van Rome in december lukte het de Italianen om de Nederlanders te isoleren, maar dit was slechts één veldslag in een oorlog. Al snel bleken de Duitsers op de lange termijn niet open te staan voor de Italiaanse plannen. De Italianen, de Fransen en de Europese Commissie wilden het invullen naar het Italiaanse idee. Eind april 1991 waren alleen de Italianen nog over om deze positie te verdedigen, aangezien de Fransen naar Duitse positie waren verschoven. Dit kwam doordat de Duitsers en de Fransen rond het begin van april enkele geheime bilaterale ontmoetingen hadden betreffende de EMU en hier elkaar tegemoet kwamen. Er werd geen oplossing gevonden en het probleem werd vooruitgeschoven naar de herfst van 1991.⁴⁹

Op een informele ECOFIN-bijeenkomst in Apeldoorn in september werd besloten dat het bescheiden Europees Monetair Instituut (EMI) aan het begin van de tweede fase het proces zou begeleiden. Dat was een verlies voor de Italianen. Maar nu begonnen de onderhandelingen over

⁴⁸ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 517-518.

⁴⁹ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 518-520.

inhoud van het EMI. Op de IGC-bijeenkomst van 9 september verklaarden de Italianen dat als de ECB in de derde fase begon het EMI afgeschaft moest worden. Dit punt werd in Apeldoorn aangenomen, maar de Duitsers en Nederlanders bleven zich hier tot de laatste IGC voor Maastricht tegen verzetten.⁵⁰

Tijdens de IGC-bijeenkomst voor ministers en ambtenaren van 25 en 26 november stonden de Italianen samen met de Portugezen, Spanjaarden, Ieren en Grieken tegenover de Duitsers, Fransen, Nederlanders en Britten. De eerstgenoemde wilden dat de presidenten van de centrale banken inspraak hadden in de te vormen ECB, om zich zo te binden aan de EMU, en de tweede groep wilde een op zichzelf staand orgaan. In het verdrag van Maastricht kwam uiteindelijk te staan dat er een bestuursraad zou zijn waarin de presidenten van de nationale centrale banken zitting zouden hebben.⁵¹

In de overige kwesties stond Italië tegenover Duitsland en Nederland en vooral bij Duitse tegenstand werden voorstellen vrijwel meteen door de Italianen teruggetrokken. Maar in de loop van november wilde Wim Kok, voorzitter van de IGC, dat de EMI een president van buiten de centrale banken moest hebben en dat het EMI een klein kapitaal tot zijn beschikking moest hebben. De Duitsers waren hier tegen, maar gaven mee op het tweede punt. De overige kwesties werden opgelost inde IGC-ontmoetingen van november en begin december. De Italianen waren vooral ontevreden over de wettelijke macht van het EMI, want de beslissingen van het EMI hadden niet de status van EG-wetten en moesten door de ECB goedgekeurd worden zodra deze begon. De Italiaanse delegatie was wel tevreden over het feit dat het EMI wel enige voorbereidende taken had toegewezen gekregen. De *Banca d'Italia* en de *Tesoro* hadden gezamenlijk een document opgesteld waarin wordt ingegaan op welke verantwoordelijkheden die het EMI volgens hen moest hebben en de overgangsregelingen die het zou moeten maken. Na een bilaterale ontmoeting tussen Italië en Duitsland in oktober 1991 zag Köhler in dat deze plannen geen bedreiging vormden voor de Bundesbank in de tweede fase. In december lukte het Carli de voorbereidende taken van het EMI voor de derde fase uit te breiden. Toch was het ontwerp veel zwakker dan wat de Italianen voorstonden. Het uiteindelijk concept kwam leek veel meer op het Duitse ontwerp en dit kwam deels doordat de Fransen toenadering tot Duitsland had gezocht. Dit zouden ze ook nog op andere punten doen.⁵²

De convergentiecriteria brengen een gelijkspel

Ook de strijd voor flexibele convergentiecriteria ging grotendeels verloren. Ten opzichte van de uitgangspunten van 1990 was het resultaat heel anders. Zware convergentiecriteria in de vorm van strikte en vaste waardes. Het leek er al snel op dat Italië er in 1999 nooit aan zou kunnen voldoen. Halverwege 1991 was het inmiddels de vorm waarin de convergentiecriteria gegoten zou worden onderwerp van het debat. De Italianen wilden dit in secundaire EG-wetgeving vastleggen, zodat in het geval van onvoorziene omstandigheden er aanpassingen zouden kunnen worden doorgevoerd. Aanvankelijk, in juni 1991, waren ze tegen strafmaatregelen voor hardleerse staten, maar in november was het de tijd voor een compromis en accepteerden ze een Nederlands voorstel

⁵⁰ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 520-521.

⁵¹ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 521.

⁵² Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 521-522.

op dit terrein. De Italianen waren inmiddels een strijd op de achtergrond aan het voeren. Ze waren bezorgd over het vaststellen voor een drempelwaarde van een excessief tekort. Deze moest wel geloofwaardig zijn want sommige cijfers die de ronde deden werden niet eens gehaald door Duitsland. Tijdens de informele ECOFIN-bijeenkomst in Apeldoorn op 21 september bleek dat er een meerderheid was voor het vaststellen van heldere, objectieve criteria voor een excessief tekort, de door de Europese Commissie te volgen procedure en dat de beslissing over hoe dit op te lossen lag bij de Raad van Europa. Maar zelfs na Apeldoorn bleven de Italianen protesteren tegen specifieke criteria op excessieve tekorten.⁵³

De regering van Andreotti kwam onder grote politieke druk van de Fransen en de Duitsers te staan om zware convergentiecriteria te accepteren. Hiernaast was door de binnenlandse economische neergang hun eigen onderhandelingspositie verzwakt. Dat de staatschuld maximaal 60 procent van het BNP mocht bedragen was snel overeengekomen. Hierdoor richtte het debat zich op het voorstel dat het begrotingstekort maximaal drie procent van het BNP mocht bedragen. De Italianen vonden dat ook hier niet mocht worden uitgegaan van statische convergentiecriteria om zo rekening te houden met het feit dat elke deelnemer een andere binnenlandse situatie heeft. Hierin werden ze gesteund door de Britten, Denen, Ieren, Portugezen, Spanjaarden, Grieken en Belgen. Op de IGC van 7 oktober betoogde Carli dat prijsstabiliteit niet het enige beleidsdoel moest zijn en dat daarvoor grotere flexibiliteit nodig was. Draghi legde dit voor aan zijn Franse tegenhanger, Jean-Claude Trichet, die vervolgens een nieuw voorstel deed en hierin werd gesteund door Italië en Groot-Brittannië. Als een tekort substantieel afneemt richting de drie procent of als de oorzaak van tijdelijke aard is mag een tekort niet als excessief worden bestempeld en als een staatschuld aanzienlijk afneemt en de 60 procent nadert mag deze ook niet als excessief worden aangeduid. De Italianen steunde anderen in hun poging ervoor te zorgen dat Europese Commissie, ondersteund door een adviescommissie, moet meten of lidstaten aan de criteria voldoen. Dit vanuit de assumptie dat de Commissie een voorkeur heeft voor zo veel mogelijk deelnemers. In het verkrijgen van de flexibilisering van convergentiecriteria had Italië steun gehad van het sterkere Frankrijk, waardoor het succes niet alleen op de Italianen mag worden afgewenteld.⁵⁴

Conclusie

Waarom ging de Italiaanse IGC-delegatie akkoord met zulke strenge convergentiecriteria? Daar zijn meerdere verklaringen voor te geven. De regering van Andreotti begreep vanaf oktober 1991 dat er geen andere uitweg was, doordat de Fransen overgestapt waren naar de Duitsers. Een tweede is dat Andreotti en De Michelis misschien dachten dat de convergentiecriteria achteraf herbepaald konden worden of ruim geïnterpreteerd mochten worden. Ze konden zich ook te zwak hebben gevoeld om de boel te blokkeren, door hun verzwakte positie door politieke en economische redenen. Hoe het ook zij, ze stonden hun macht af aan Carli en de bende van drie. Ten derde kan de *vincolo esterno*, waar Carli een voorvechter van was, worden aangehaald. De laatste jaren was er een tendens van hervormingen en toenemende discipline, maar Carli kon zonder deze extern opgelegde discipline er niet van op aan dat de politici in staat waren zelf de fiscale discipline op de lange termijn op te brengen en wilde ze zo binden. Doordat de Italianen zo gericht waren op het laten slagen van de onderhandelingen voor de EMU, verzwakte dit hun onderhandelingspositie, omdat andere landen

⁵³ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 522-523.

⁵⁴ Dyson e.a., *The Road to Maastricht*, 523-524.

wisten dat ze bereid waren met vrij veel akkoord te gaan. Andreotti vond dat een overeenkomst noodzakelijk was, ook om zijn binnenlands verzwakte politieke positie nog van enige allure te voorzien. Dat dit haaks stond op het voortbestaan van de *partitocrazia* is inmiddels duidelijk.

5. Conclusie en afsluiting

De politieke elite, met Andreotti voorop, koos ervoor om deel te nemen aan de EMU omdat deze zijn binnenlandse prestige en imago en dat van zijn partij wilde opvijzelen. Europese integratie werd door het volk op handen gedragen dus zagen Andreotti en de zijnen hierin een kans. Door de onvrede bij het volk en de toenemende druk van de smeergeldprocessen konden ze dit wel gebruiken. De deelname kwam ook voort uit het beleid dat ze altijd gevoerd hadden, uit traditiegetrouwheid dus. Een ander probleem was dat het systeem in het voorgaande decennium door hervormingen al wat verzwakt was, waardoor het geen hele sterke onderhandelingspositie meer had.

Pas toen het te laat was zag Andreotti in dat de bestaande *partitocrazia* op de lange termijn onverenigbaar was met de vereiste discipline die samenhang met de deelname aan de EMU. De Michelis en Andreotti gaven hoogstpersoonlijk de technocraten een vrijbrief die de technocraten gebruikten om door middel van de *vincolo esterno* binnenlandse discipline af te dwingen. De technocraten waren opvallend eensgezind en konden het beleid ook goed op elkaar afstemmen omdat ze geen verantwoording hoefden af te leggen aan buitenaf. Men was het eens over de *vincolo esterno*, maar was tegelijkertijd op zijn hoede voor te zware convergentiecriteria.

De Italiaanse houding ten opzichte van de EMU was er een vol tegenstellingen. Italië was een voorstander van de EMU, maar het resultaat van de onderhandelingen kwam niet overeen met de door de Italianen gewenste vorm. Het zocht een zo groots mogelijke overeenkomst, maar had een relatief zwakke onderhandelingspositie. Het had schijnbaar willen instemmen met een heel breed scala aan EMU-verdragen, maar kon geen duurzame coalitie opbouwen. Het had de EMU willen gebruiken als de *vincolo esterno*, maar er waren twijfels of Italië zelf hier wel aan kon voldoen. Ze was gedoemd een bijrol te spelen, ondanks het succes van Rome 1, door de zwakke binnenlandse situatie. Italië had de EMU nodig, maar deze werd ingevuld door anderen.

De Italiaanse voorbereiding was afgerond. Dit doordat de elite op zichzelf kon functioneren, afgeschermd van invloeden van buitenaf. Er heerste binnen deze elite een overeenstemming dat Italië deel moest nemen aan de EMU en dat de EMU als *vincolo esterno* kon worden ingezet. De kernpunten van de onderhandelingen waren institutionalisme, een transitie die vanaf de tweede fase geleid werd door een supranationaal centraal monetair instituut, de onomkeerbaarheid van het proces en dat het proces volgens een strakke planning zou gaan. De Italiaans technocraten waren positief en wilden gebonden worden door de verplichtingen die ze aangingen. Ze moesten alleen oppassen dat de criteria niet zo hoog werden dat Italië er zelf niet aan kon voldoen. Italië slaagde er wel in, vooral onder het eigen voorzitterschap, de onderhandelingen zo snel mogelijk te laten verlopen. Het behaalde niet al zijn doelstellingen en was over het algemeen niet meer als een proestende figurant, maar behaalde, met de hulp van Frankrijk, toch nog enigszins versoepeling van de convergentiecriteria, die desondanks een hele kluif bleken. Dat ze deze accepteerden was vanuit Ciampi's oogpunt de externe discipline die nodig was om het land op de rails te krijgen. Vanuit Andreotti's oogpunt accepteerden ze dit omdat hij geen keus had en hoopte dat hij er later nog iets aan kon veranderen. Dat het voor hem en de *partitocrazia* te laat was is achteraf gebleken.

6. Literatuurlijst

M.J. Bull en J.L. Newell, *Italian politics* (Cambridge 2005).

K. Dyson en K. Featherstone, *The Road to Maastricht, Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford 1999).

C. Mazzucelli, *France and Germany at Maastricht; Politics and negotiations to create the European Union* (New York 1997).

B. van Riel en A. Metten, *De keuzes van Maastricht; De hobbelige weg naar de EMU* (Assen 2000).