

Dipartimento di
Scienze Politiche

Cattedra Storia delle Relazioni Internazionali

Verso l' unione monetaria: i rapporti
franco-tedeschi e l' integrazione economica e
monetaria nella CEE, dallo SME al
Trattato di Maastricht

Prof. Federico Niglia

RELATORE

Prof. Maria E. Cavallaro

CORRELATORE

Sara Leila

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

Sommario

<i>Introduzione</i>	4
<i>Genesi e nascita della Comunità europea</i>	7
1.1 La nascita di un'idea.....	7
1.2 “La via del funzionalismo: invenzione comunitaria”	12
1.3 Il fallimento della CED (1950-1954)	17
1.4 Le forze profonde del rapporto franco-tedesco	21
1.5 Il rilancio europeo: l'UEO	23
1.6 I Trattati di Roma	27
1.7 Charles de Gaulle e Konrad Adenauer	37
1.8 Il piano Fouchet	40
<i>Un'alleanza difficile</i>	45
2.1 Il Trattato dell'Eliseo del 22 gennaio 1963	45
2.2 Il metodo della sincronizzazione e la crisi della sedia vuota.....	51
2.3 La domanda di adesione britannica alla CEE e il veto francese.....	55
2.4 La seconda conferenza dell'Aja: George Pompidou e Willy Brandt	57
2.5 La Ostpolitik: uno sguardo ad Est	62
2.6 L'affermazione della Comunità europea come attore internazionale.....	64
2.7 La nascita dello Sme.....	70
2.8 Le prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo	74
<i>La fine della Guerra fredda e la nuova Europa di Maastricht</i>	77
3.1 L'avvento di François Mitterrand in Francia e di Helmut Kohl in Germania	77
3.2 Il progetto Spinelli del febbraio 1984: avvio del processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea	80
3.3 La Commissione presieduta da Jacques Delors e il suo Libro bianco	82
3.4 Il compromesso di Lussemburgo e l'Atto unico.....	85
3.5 Le conseguenze della caduta del muro di Berlino nell'integrazione europea.....	91
3.6 La moneta unica: ultima grande scelta del binomio Kohl-Mitterrand.....	95
3.7 Il Consiglio europeo di Maastricht, il disegno di un nuovo orizzonte.....	97
3.8 Il Trattato sull'Unione europea	99
3.9 “Dall'Atto unico al dopo Maastricht: i mezzi per realizzare le nostre ambizioni”	104
<i>Conclusione</i>	107

Introduzione

La riflessione storica sull'asse franco-tedesco, a cui è dedicato l'intero elaborato, rappresenta un punto di vista privilegiato sotto cui osservare gli avvenimenti che si susseguirono nel Ventesimo e Ventunesimo secolo, rivolgendo uno sguardo più preciso sugli episodi che fecero del tandem Francia-Germania il motore del processo di integrazione del continente europeo.

Pertanto, lo scopo è di non ridurre il rapporto franco-tedesco ad una dialettica tra i due Paesi in una dimensione esclusivamente di confronto, infatti il loro percorso travagliato coinvolgeva l'intero continente e più in generale la dimensione atlantica. Da ciò deriva la necessità di inserire il legame tra Francia e Germania in una visione ampia d'Europa, suddividendo in tappe il processo di integrazione, per poi approfondire in che modo i due Paesi le hanno conferito un'identità che tutt'oggi appare politicamente, istituzionalmente e culturalmente solida.

Il lavoro inizia con delle osservazioni preliminari sulle tappe peculiari di una convivenza complessa in territori di confine per lungo tempo contesi tra Francia e Germania, per comprendere quanto faticoso e contrastato sia stato il percorso prima di giungere ad un punto di incontro. Se c'è qualcosa di grande, che ha avuto veramente successo nel movimento di costruzione europea, in cui Parigi e Bonn hanno certamente giocato un ruolo fondamentale, e se esiste qualcosa che ha davvero arricchito il modo di concepire la cultura non come un sistema chiuso, ma come dialogo e confronto, è proprio il progresso raggiunto nel percorso intrapreso, non solo da Francia e Germania, ma anche da Italia, Gran Bretagna, Benelux e gli altri Paesi che entrarono a far parte della Comunità.

Il progetto europeista fu certamente il frutto di uomini quali: Robert Schuman, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Charles de Gaulle e molti altri, senza dimenticare l'influenza che ebbe la Guerra fredda e in particolar modo le amministrazioni statunitensi che si susseguirono in questi quarant'anni di storia. Non è un mistero che il Piano Marshall nacque come elemento per avviare e sostenere il processo di integrazione in Europa e l'OECE fu la prima forma di cooperazione europea nel settore economico. A lanciare un segnale positivo furono la firma del Patto di Bruxelles nel 1948 e la nascita del Consiglio d'Europa nel 1949, grazie a cui i Paesi ancora in parte annichiliti dalla guerra, sembravano reagire cercando di favorire una ripresa economica e politica in un contesto permeato dai valori della democrazia.

L'evento che cambiò realmente le carte in tavola fu la nota Dichiarazione del Ministro degli Esteri Robert Schuman, che ispirandosi a Jean Monnet, il 9 maggio 1950 diede origine alla Comunità

europea del carbone e dell'acciaio (CECA). In questa occasione francesi e tedeschi decisero di mettere da parte scontri e rancori, dimostrando la volontà di gettare le basi per una storia comune.

La scelta del metodo funzionalista, che tuttora caratterizza alcuni aspetti dell'integrazione europea, avrebbe permesso alla Francia di attingere liberamente al carbone tedesco, necessario per la sopravvivenza della propria economia, e di controllare e limitare la rinascita della Repubblica federale. Da parte sua Adenauer, consapevole degli obiettivi di Monnet e Schuman, era disposto ad accettare la nuova Comunità perché, a soli pochi anni dalla disfatta del regime nazista, questa gli avrebbe permesso di riappropriarsi di una piena rispettabilità internazionale, con la speranza di reinserirsi nello scacchiere occidentale, ponendo le premesse per una futura riunificazione.

La Ceca non deve essere considerata come un progetto isolato, infatti vi si affiancarono il Piano Pleven, una Comunità europea di difesa (CED) e su iniziativa di Alcide de Gasperi una Comunità politica europea (CPE). Ancora una volta l'evoluzione delle vicende internazionali influenzarono le relazioni europee e in particolar modo quelle tra Repubblica federale e Francia. Il fallimento della CED segnò la fine di una prospettiva europea multilaterale e si interruppe quella che alcuni storici definirono "fase eroica dell'europismo¹".

Ma se dobbiamo indicare l'atto di nascita della «*couple*» franco-tedesca, bisogna arrivare al gennaio 1963, quando i due Paesi firmarono il Trattato dell'Eliseo, con cui venivano definiti i punti salienti della cooperazione (gioventù, cultura ed economia, l'idea iniziale di includere nell'accordo l'ambito della difesa venne accantonato).

In questo senso la singolarità e l'ambivalenza dell'alleanza franco-tedesca rappresentano due caratteristiche innate. I governi di Parigi e Bonn decisero di attribuire al loro legame un valore simbolico, con cui celebrare un processo di riavvicinamento tra due popoli che per anni erano stati avversari. Allo stesso modo il desiderio di costruire un asse privilegiato era il risultato di un calcolo razionale di interessi, non a caso ciascuno dei due Paesi vedeva nel loro legame un mezzo per realizzare i propri fini, che potremmo definire antitetici ma in qualche modo compatibili.

Una siffatta alleanza era classificabile come accordo bilaterale, che doveva farsi strada in un mondo che si stava ricomponendo attorno a due grandi superpotenze. Fu il legame con quest'ultime a rappresentarne un'ulteriore caratteristica. Sul versante francese, il ritorno di de Gaulle al potere nel 1958 aveva riacceso il sentimento di *grandeur*. Egli cercò di restituire al Paese il ruolo di grande potenza. La Francia in quegli anni era diventata uno dei pochi stati al mondo a possedere l'arma atomica, grazie alla quale credeva di porsi alla guida del continente per assicurarne la difesa. In questo contesto, nonostante le pressioni del Presidente francese, Adenauer non contemplò mai l'idea di

¹ A. Varsori, Per un'interpretazione storica del processo di integrazione europea, Ventunesimo Secolo, ottobre 2013, Vol. 12, No. 32, Integrazione europea il passato di un'illusione, Rubettino Editore

sostituire la protezione statunitense con quella francese e, con grande delusione di de Gaulle, il governo di Bonn nel preambolo del Trattato dell'Eliseo rinnovava la sua solidarietà transatlantica, privandolo di quell'aspetto geostrategico molto caro ai francesi.

Nel frattempo, il cammino europeo sembrava riprendere e il 25 marzo 1957 venivano firmati i Trattati di Roma con cui si istituivano la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM). Gli accordi furono il risultato di un compromesso tra i Sei paesi che divennero il nucleo duro europeo. Anche in questo contesto determinanti furono le posizioni assunte da Francia e Germania, che per l'importanza delle rispettive economie avevano l'obbligo, più degli altri, di pensare in un'ottica europea e non più nazionale.

Il decennio successivo alla firma dei Trattati di Roma fu caratterizzato da un sentimento prevalentemente negativo, de Gaulle si oppose con vigore all'allargamento della Comunità alla Gran Bretagna che avanzò richiesta d'ingresso per ben due volte, a cui seguirono il fallimento del Piano Fouchet e "la crisi della sedia vuota".

Questi sono anni che possiamo definire di scontri ma, anche di assestamento. Lo spostamento a sinistra di una grande parte dell'elettorato portò l'arrivo all'Eliseo di Georges Pompidou e alla nomina alla Cancelleria di Willy Brandt con la sua Ostpolitik, ma il vento di novità durò ben poco e la crisi petrolifera del 1973-1974 mise di nuovo in ginocchio l'Europa.

Per imprimere un chiaro segno di rilancio nel processo di integrazione europea bisognerà attendere la fine degli anni Ottanta. *L'entente franco-allemande* ritrovò la sua sinergia nel 1986 con l'Atto unico europeo, ma ancora una volta gli equilibri si ruppero, era crollato il regime comunista e il processo di riunificazione tedesca era ormai ineluttabile. Era giunto il momento per i tedeschi di ritrovare quell'identità che era stata messa a dura prova dalla divisione geografica, il marchio indelebile del nazismo non si era improvvisamente cancellato, ma i Paesi membri della Comunità, e la Francia in particolar modo, avevano compreso che se non volevano avere «più Germania» avrebbero dovuto avere «più Europa». E così fu. Da parte sua Bonn fornì tutte le garanzie richieste dai suoi alleati, ancorando irreversibilmente la riunificazione tedesca al processo di integrazione europea. Sarebbe errato pensare che le tre dimensioni del nuovo progetto europeo: il completamento del mercato unico, l'Europa politica e la politica comune di sicurezza e difesa, fossero subite dalla Germania, che invece con forte vigore le aveva accettate prima del crollo del muro di Berlino.

Con la firma dei Trattati di Maastricht del 1992, l'Europa non era più una comunità, ma un'Unione.

Genesi e nascita della Comunità europea

1.1 La nascita di un'idea

La Germania è oggi uno dei principali partner dello stato francese, sia sul piano economico, sia nell'ambito della costruzione europea. È stupefacente dal punto di vista storico, ma anche politico, pensare che i due paesi si sono fronteggiati per ben tre volte dal 1870 ad oggi e che proprio lo scontro franco-tedesco, a partire da Napoleone, ha profondamente contribuito a plasmare la coscienza nazionale dei due popoli inducendoli ad un'inimicizia che, per lungo tempo, è stata definita ereditaria. È chiaro, che durante il secondo conflitto mondiale, la Germania è stata per la Francia il grande nemico da sconfiggere. Già a partire dal 1945 c'era la paura ossessiva del pericolo tedesco, della possibilità di una rapida ripresa e del revanscismo, come era avvenuto dopo il 1919. Conformemente a quanto deciso durante la conferenza di Potsdam il reich aveva cessato di esistere, e vennero stabiliti i confini delle quattro zone di occupazione alleate e Berlino, che pur rientrando nella zona di occupazione sovietica sarebbe stata divisa a sua volta in quattro zone. Si stabilì quindi, che la Germania dovesse essere considerata un'entità unica sotto il controllo di un organismo quadripartito. Il Comitato di Liberazione Nazionale ad Algeri già a partire dal 1943 e poi il governo provvisorio nel 1944-1945 avevano definito degli obiettivi molto duri nei confronti dei tedeschi: annessione della Saar alla Francia, un protettorato francese sulla Renania, l'internazionalizzazione della Ruhr e la fine di uno stato centralizzato sostituito tutt'al più da una vaga confederazione nel restante territorio, spogliato ad est di una parte delle province prussiane a vantaggio dell'Urss e della Polonia. Tutto sommato si tratta di un programma che possiamo definire tradizionale: la Francia controlla direttamente parte della Renania e parte della Ruhr, ponendosi a capo di un gruppo di paesi dell'Europa occidentale, grazie al quale avrebbe realizzato i suoi tradizionali obiettivi geopolitici. La partecipazione di Parigi alla Commissione alleata di controllo e l'assegnazione della zona d'influenza, avrebbero permesso, nelle speranze dei dirigenti francesi, la realizzazione del loro programma. Ma, come siamo giunti ad abbandonarlo tra il 1945 e il 1948? Innanzitutto, gli alleati e lo stesso Stalin, con cui de Gaulle aveva formato il 10 dicembre 1944 un patto contro il reich, rifiutarono di accettare i progetti francesi. I sovietici perché puntavano a conquistare il cuore e gli animi dei tedeschi, mentre gli inglesi e gli americani non ritenevano che le proposte della Francia economicamente vantaggiose. La seconda ragione fu che alcuni responsabili francesi avevano

compreso dalla guerra e dai conflitti precedenti un'importante lezione, giungendo alla conclusione che le economie dell'intero continente e in particolar modo quella francese e tedesca erano fortemente interdipendenti. Tutto lasciava pensare che fosse necessario un programma rigoroso nei confronti della Germania che aveva come priorità ultima la ricostruzione dell'economia europea. A partire dal duro inverno 1946-1947 in Europa occidentale i rifornimenti di carbone erano molto scarsi e i dirigenti francesi, pur facendo fede all'alleanza con i vincitori del conflitto, ritennero necessario utilizzare l'economia tedesca per ricostruire quella francese che era ormai allo stremo delle forze. Una terza ragione fu la progressiva presa di coscienza, a Parigi, della minaccia sovietica. De Gaulle si preoccupò degli interessi dell'Urss in Europa e in Medio Oriente fin dal 1945 ma, il governo di Félix Gouin che gli succedette nel gennaio 1946, all'interno del quale erano presenti ministri comunisti, seguì una politica di conciliazione con l'Urss e si rifiutò di prendere parte alle tensioni, che nella primavera del 1946 coinvolsero sovietici e inglesi. Ben presto però, il ministro degli Affari Esteri, George Bidault, insieme ai ministri democratico-cristiani del MPR nella primavera del 1946 iniziarono a comprendere che Stalin non aveva alcuna intenzione di cooperare con gli occidentali nella questione tedesca infatti, il suo obiettivo era di sovietizzare la Germania comprese le zone di occupazione occidentali. Di colpo Parigi passava dal timore del pericolo tedesco a quello di una congiunzione tedesco-sovietica, un immenso blocco sovietico-slavo sotto la direzione di Mosca. Questo timore tutt'altro che nuovo, pone le sue radici sull'accordo raggiunto a Rapallo fra la delegazione tedesca e quella russa e sul quello del 1939 con cui i due paesi si spartivano il territorio polacco e davano inizio al secondo conflitto mondiale. Fu un importante momento dialettico che segnò il passaggio progressivo dalla percezione di un pericolo tedesco a quella di una minaccia sovietica, che certamente modificò le carte in tavola. Sarebbe errato credere che la Francia fosse favorevole ad una ripresa economica e politica della Germania a soli due anni dalla fine della guerra, che aveva lasciato aperte ferite profonde. La minaccia della sovversione comunista avrebbe portato le opinioni pubbliche europee ad accettare una *partnership* con i tedeschi ma, tutto ciò doveva essere supportato da forti garanzie. Il territorio tedesco appariva ormai come baluardo della politica di contenimento contro la diffusione del comunismo e allo stesso tempo era fulcro del progetto europeo degli Stati Uniti, la ricostruzione economica tedesca diventava la condizione necessaria per la ripresa dell'economia europea. I punti cardine del programma statunitense erano la dottrina Truman e il piano Marshall, ideologico l'uno economico l'altro, poi sarebbe stato adottato il Patto Atlantico che avrebbe costituito il sistema difensivo del blocco. L'alleato d'oltreoceano diveniva il più grande sostenitore e garante del recupero della Germania, che sarebbe avvenuto nel quadro di un'unificazione europea.

A Londra il 5 maggio 1949 i ministri degli affari esteri di dieci stati² del continente europeo firmavano lo statuto con cui nasceva un'assemblea europea, il Consiglio d'Europa. Nell'articolo 1 dello statuto veniva presentato l'obiettivo principale di questo organo consultivo: "Il Consiglio d'Europa ha lo scopo d'attuare un'unione più stretta fra i Membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale". Lo stesso articolo delineava la volontà di perseguire questo scopo stabilendo un'opera comune nel campo "economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" e, allo stesso tempo, escludeva dalla competenza del Consiglio d'Europa qualsiasi "questione attinente alla Difesa Nazionale"³.

I popoli del vecchio continente assistevano per la prima volta alla nascita di un'istituzione democratica comune, si era finalmente giunti alla fine delle guerre nazionaliste.

"Le nostre speranze e il nostro lavoro indicano un'era di pace, prosperità, abbondanza e l'inesauribile ricchezza e genialità dell'Europa la trasformeranno ancora una volta nella fonte di vita del mondo intero. In tutto ciò noi avanziamo con il sostegno della potente repubblica d'oltreoceano e degli stati sovrani che sono membri dell'impero e del Commonwealth britannico. I pericoli che minacciano sono grandi, ma è anche grande la nostra forza e non vi è alcun motivo per non riuscire a raggiungere l'obiettivo e creare la struttura di questa Europa unita, i cui concetti morali potranno guadagnare il rispetto e la riconoscenza dell'umanità e la cui forza fisica sarà tale che nessuno oserà ostacolare il suo tranquillo cammino verso il futuro"⁴.

Così Winston Churchill concludeva il suo discorso il 12 agosto 1949 a Strasburgo, di fronte a coloro che oggi sono ricordati come i padri fondatori dell'Europa: Konrad Adenauer, Robert Schuman, Ernest Bevin, Alcide de Gasperi e Paul-Henri Spaak.

In seno al Consiglio d'Europa venne sin da subito discussa e approfondita la questione della sovranità, infatti i federalisti erano convinti che lo Stato nazionale fosse responsabile di tutti i mali della società, e in particolare delle guerre che avevano distrutto l'Europa negli ultimi quaranta anni, essi credevano che gli stati europei avrebbero dovuto cedere la loro sovranità nazionale ad un ente sovranazionale legittimato dalla rappresentatività popolare. Al contrario gli unionisti credevano che la collaborazione per il raggiungimento di fini comuni si sarebbe dovuta concretizzare lasciando intatti gli attributi della sovranità, favorendo la regola dell'unanimità in materia di azioni comuni che avrebbe permesso a ciascuno stato membro dell'Unione di dissentire.

² Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda e Svezia.

³ Statuto del Consiglio d'Europa, Londra, 5.V. 1949, Serie dei Trattati Europei n°1, <https://rm.coe.int/1680306054>

⁴ Council of Europe Portal, Consiglio d'Europa in breve, I padri fondatori [https://www.coe.int/it/web/about-us/founding-fathers#{"7040945":{0}}](https://www.coe.int/it/web/about-us/founding-fathers#{)

Mentre si concretizzava l'idea di un avvicinamento e una collaborazione tra gli stati europei, il 5 giugno 1947 all'università di Harvard il segretario di Stato americano George C. Marshall annunciava, in un famoso discorso, la decisione di avviare un piano di aiuti economici rivolto ai paesi del vecchio continente che erano stati maggiormente colpiti dal secondo conflitto mondiale. Inizialmente erano stati inclusi anche l'Urss e i paesi dell'Europa orientale ma, tre giorni dopo l'apertura della conferenza a Parigi la delegazione sovietica l'abbandonò accusando gli americani di voler egemonizzare l'economia europea. Le discussioni e le consultazioni si protrassero per circa un anno fino a quando nel marzo 1948 venne creata l'OECE, l'organizzazione destinata a coordinare lo sforzo di ricostruzione dell'economia europea. L'idea politica era di elevare i livelli di vita delle popolazioni europee per contrastare la diffusione del comunismo che, nell'ottica statunitense, avrebbe proliferato in situazioni di estrema povertà, incertezza e instabilità. Il piano Marshall consisteva in un finanziamento di 13 miliardi di dollari erogati nell'arco di un quadriennio ma, lo studio delle ricadute in termini di maggiore crescita del prodotto e degli investimenti si rivelò molto complesso in seguito alle disparità strutturali dei 16 paesi beneficiari. Con lo stanziamento degli aiuti, la nascita dell'*Economic Recovery Program* (ERP) e l'*Economic Cooperation Administration* (ECA), il Congresso americano stimolò le autorità nazionali europee ad una stretta collaborazione e discussione collegiale delle questioni economiche comuni. Era proprio questa l'idea di George C. Marshall:

“Non sarebbe né opportuno né efficace che il nostro governo cominciasse ad elaborare unilateralmente un programma destinato a rimettere in piedi economicamente l'Europa. Questo compito spetta agli europei. (...) Il compito del nostro paese dovrebbe consistere in un aiuto amichevole (*friendly aid*) all'elaborazione di un programma europeo e, in seguito, nell'appoggio a tale programma nella misura che risulterà più opportuna per noi. Il programma dovrebbe essere unico, e dovrebbe costituire il risultato dell'accordo fra parecchie, se non fra tutte, le nazioni europee.”⁵

L'invito degli Stati Uniti avvenne in un momento in cui i paesi europei erano sopraffatti dalla crisi e le speranze di possibili rimedi erano quasi nulle.

Era ormai chiaro che l'aiuto economico fosse di primaria importanza ma non sufficiente. Infatti, si ritenne necessario fare un passo verso il rinnovamento che richiedeva una maggiore collaborazione fra gli stati del vecchio continente e la progressiva integrazione delle risorse e delle politiche. Solo con ciò l'Europa avrebbe iniziato una nuova fase di crescita equilibrata e pace sociale.

Un'ulteriore iniziativa statunitense per promuovere l'integrazione dei paesi del vecchio continente fu il varo del Patto Atlantico. Ma, se gli americani decidevano di impegnarsi a stipulare un trattato

⁵ Vittorio Vidotto, *Atlante del Ventunesimo secolo 1946-1968: I documenti essenziali*, Editori Laterza, 2010, p. 223

militare in tempo di pace, contrariamene alla loro secolare politica di isolazionismo, l'Europa e in particolare Francia e Gran Bretagna avrebbero dovuto dimostrare la loro volontà di cooperare. Il segnale di apertura si ebbe il 17 marzo 1948, quando Regno Unito, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo firmarono un patto di autodifesa collettiva che prese il nome di Patto di Bruxelles. L'iniziativa del segretario di stato inglese Bevin intendeva essere un monito nei confronti di Mosca, infatti l'alleanza prevedeva l'intervento automatico dei firmatari nel caso in cui uno di essi fosse sotto attacco.

Il governo francese accolse con entusiasmo il piano, che da una parte scongiurava una possibile aggressione sovietica e dall'altra, più importante, un'invasione tedesca.

La risposta americana non tardò ad arrivare e il 4 aprile 1949 dodici stati formarono il Patto Atlantico, con cui all'articolo 2 le parti si impegnavano a contribuire "ad un ulteriore sviluppo di relazioni internazionali pacifiche ed amichevoli, rinforzando le loro libere istituzioni, realizzando una maggiore compressione dei principi su cui tali istituzioni si basano e promuovendo condizioni di stabilità e benessere. Esse cercheranno di eliminare conflitti tra le loro politiche economiche internazionali e incoraggeranno la collaborazione economica tra alcune di esse o tra tutte" e all'articolo 3 gli stati membri decidono di aiutarsi "in maniera continua ed efficiente, sia singolarmente che reciprocamente" sviluppando una "capacità individuale e collettiva di resistere ad un attacco armato". Come sottolineato in questo ultimo passaggio il Patto è una vera e propria alleanza prevalentemente militare, anche se è stato da subito evidente che si trattasse di molto di più, infatti l'Europa e gli Stati Uniti si erano per la prima volta legati con un'alleanza di tipo ideologica e politica che ancora oggi sembra essere indispensabile per il mantenimento dell'equilibrio internazionale.

Mentre procedeva l'integrazione della Germania nel blocco occidentale, le tensioni tra est e ovest si intensificarono e nel 1948 Francia, Stati Uniti e Regno Unito decidevano di fondere le tre zone di occupazione e di costituire uno stato tedesco occidentale, che seppur sotto il controllo alleato avrebbe sviluppato ampie forme di autonomia. Il governo francese si mostrò da subito restio a compiere eccessive concessioni ma, non poteva fare nulla di fronte alle volontà di Londra e Washington. Con l'iniziativa occidentale svaniva la speranza di un accordo postbellico globale e la reazione sovietica con il Blocco di Berlino ne mostrò la debolezza e provò d'altra parte da forza diplomatico-militare dei tre alleati occidentali.

1.2 “La via del funzionalismo: invenzione comunitaria”

Gli avvenimenti del 1948 accelerarono la prospettiva di una ricostruzione economica e politica della Germania. La nuova Repubblica Federale tedesca fu solennemente proclamata il 5 maggio 1949. Non era lo Stato *morcelé* (spezzettato) che avrebbe voluto la Francia ma, comprendeva alcune delle zone economicamente più importanti della Germania dell'anteguerra. L'ira dell'opinione pubblica fu inevitabile tuttavia, non c'erano soluzioni l'intensificarsi della guerra fredda aveva reso il recupero della Germania una condizione indispensabile per il recupero dell'intera Europa.

Il governo francese nello stesso momento si trovava ad affrontare, la progressiva decadenza dell'impero coloniale in Nord Africa ed a rinunciare a qualsiasi tentativo di controllo diretto sul territorio tedesco, mai nella sua storia aveva dovuto subire una tale condizione di inferiorità politica e militare. La linea di Parigi tentò di privare l'economia tedesca del polo industriale più dinamico, minando così le speranze di un riarmo ed assicurando alla propria industria siderurgica l'approvvigionamento dell'intero bacino della Ruhr, la Renania e il protettorato sulla Saar. Tutto ciò si scontrò con la volontà delle due superpotenze che erano impegnate in quello che alcuni studiosi definirono il corteggiamento della Germania, era ormai alle porte la restituzione della piena autonomia e di una quasi parità agli sconfitti della Seconda Guerra mondiale che in pochi anni sarebbero divenuti parte dell'alleanza occidentale.

Per la Francia era necessaria una nuova arma che le restituisse il potere d'iniziativa e la centralità ormai perduti. L'opinione pubblica francese maturò ben presto un nuovo atteggiamento nei confronti del governo di Bonn, appoggiando idee e proposte politiche in tema di unità europea. Questa convinzione venne certamente sposata dagli europeisti ma, in particolar modo da Jean Monnet⁶ e dall'élite dell'amministrazione pubblica francese che si raccolse intorno a lui, era giunto il momento di promuovere la creazione di nuove strutture e un nuovo ordine dell'Europa occidentale che avrebbe avuto il suo perno in una cooperazione economica franco-tedesca.

Nonostante le consapevolezze raggiunte, erano passati solo due anni dalla fine del conflitto e la Francia decise di ripiegare in un programma di internazionalizzazione della Ruhr in cui le industrie erano gestite dalla Germania ma, la proprietà rimaneva alleata. Questa situazione era aggravata da un accordo precedente con cui Germania e Stati Uniti assicuravano alla Francia gran parte del carbone che veniva ricavato in quelle zone, da cui l'industria francese era tradizionalmente dipendente. Tutto

⁶ Jean Monnet fu politico e consigliere economico francese che dedicò la sua intera carriera alla causa dell'integrazione europea.

ciò portò alla creazione di una precaria *Autorité internationale de la Ruhr* (AIR) tra Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Benelux, la cui funzione era di distribuire la produzione di carbone e acciaio fra esportazioni e consumi interni. L'accordo non accontentò né i francesi né i tedeschi, ormai l'obiettivo più urgente del Cancelliere Konrad Adenauer era l'inclusione della neonata Repubblica federale nell'assetto europeo e a renderlo possibile fu il passaggio di testimone tra Bidault e Schuman nella direzione della politica francese. Il ministro degli affari esteri inaugurava una nuova fase nei rapporti franco-tedeschi e segnava l'allineamento alla politica d'oltreoceano. L'integrazione, seppur settoriale che si stava preventivando per i due paesi restituì alla Francia il suo potere d'iniziativa destinato a segnare in senso funzionalista l'integrazione europea, consentendo al governo di Bonn di uscire finalmente dalla posizione di inferiorità a cui era stata costretta in questi anni.

A rendersi conto che la ricostruzione e l'integrazione europee non procedevano così velocemente come si era sperato fu Jean Monnet, industriale prima, figura di spicco all'interno della Società delle Nazioni, ideatore degli aiuti americani alla Gran Bretagna nel secondo dopoguerra e consigliere dei principali leader politici della IV Repubblica, compreso Charles de Gaulle. Monnet, consapevole che era arrivato il momento di compiere passi concreti verso l'unità europea, insieme ad un gruppo di esperti e funzionari iniziarono a lavorare a quella che il 9 maggio 1950 divenne nota come Dichiarazione. Il documento è stato pensato in funzione direttamente operativa, privo di qualsiasi artificio retorico, la cui struttura stilistica appare molto chiara:

“La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. La Francia facendosi da oltre vent'anni antesignana di un'Europa unita, ha sempre avuto per obiettivo essenziale di servire la pace. L'Europa non è stata fatta: abbiamo avuto la guerra. L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania. A tal fine, il governo francese propone di concentrare immediatamente l'azione su un punto limitato ma decisivo. Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei. La fusione della produzione di carbone e acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime.

La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi e intesa a fornire a tutti i paesi in essa riunitigli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, getterà le fondamenta reali della loro unificazione

economica. Questa produzione sarà offerta Questa produzione sarà offerta al mondo intero senza distinzione né esclusione per contribuire al rialzo del livello di vita e al progresso delle opere di pace. Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l'Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano. Sarà così effettuata, rapidamente e con mezzi semplici, la fusione di interessi necessari all'instaurazione di una comunità economica e si introdurrà il fermento di una comunità più profonda tra paesi lungamente contrapposti da sanguinose scissioni.

Questa proposta, mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace per giungere alla realizzazione degli obiettivi così definiti, il governo francese è pronto ad iniziare dei negoziati sulle basi seguenti.

Il compito affidato alla comune Alta Autorità sarà di assicurare entro i termini più brevi: l'ammodernamento della produzione e il miglioramento della sua qualità: la fornitura, a condizioni uguali, del carbone e dell'acciaio sul mercato francese e sul mercato tedesco nonché su quelli dei paesi aderenti: lo sviluppo dell'esportazione comune verso gli altri paesi; l'uguagliamento verso l'alto delle condizioni di vita della manodopera di queste industrie. Per conseguire tali obiettivi, partendo dalle condizioni molto dissimili in cui attualmente si trovano le produzioni dei paesi aderenti, occorrerà mettere in vigore, a titolo transitorio, alcune disposizioni che comportano l'applicazione di un piano di produzione e di investimento, l'istituzione di meccanismi di perequazione dei prezzi e la creazione di un fondo di riconversione che faciliti la razionalizzazione della produzione. La circolazione del carbone e dell'acciaio tra i paesi aderenti sarà immediatamente esentata da qualsiasi dazio doganale e non potrà essere colpita da tariffe di trasporto differenziali. Ne risulteranno gradualmente le condizioni che assicureranno automaticamente la ripartizione più razionale della produzione al più alto livello di produttività. Contrariamente ad un cartello internazionale, che tende alla ripartizione e allo sfruttamento dei mercati nazionali mediante pratiche restrittive e il mantenimento di profitti elevati, l'organizzazione progettata assicurerà la fusione dei mercati e l'espansione della produzione. I principi e gli impegni essenziali sopra definiti saranno oggetto di un trattato firmato tra gli stati e sottoposto alla ratifica dei parlamenti. I negoziati indispensabili per precisare le misure d'applicazione si svolgeranno con l'assistenza di un arbitro designato di comune accordo: costui sarà incaricato di verificare che gli accordi siano conformi ai principi e, in caso di contrasto irriducibile, fisserà la soluzione che sarà adottata.

L'Alta Autorità comune, incaricata del funzionamento dell'intero regime, sarà composta di personalità indipendenti designate su base paritaria dai governi; un presidente sarà scelto di comune accordo dai governi; le sue decisioni saranno esecutive in Francia, Germania e negli altri paesi aderenti. Disposizioni appropriate assicureranno i necessari mezzi di ricorso contro le decisioni dell'Alta Autorità. Un rappresentante delle Nazioni Unite presso detta autorità sarà incaricato di preparare due volte l'anno una relazione pubblica per l'ONU, nella quale renderà conto del funzionamento del nuovo organismo, in particolare per quanto riguarda la salvaguardia dei suoi fini pacifici. L'istituzione dell'Alta Autorità non pregiudica in nulla il regime di proprietà delle imprese. Nell'esercizio del suo compito, l'Alta Autorità comune terrà conto dei poteri conferiti

all'autorità internazionale della Ruhr e degli obblighi di qualsiasi natura imposti alla Germania, finché tali obblighi sussisteranno.”⁷

Il ministro degli Affari Esteri riuscì a far approvare al governo francese il documento della dichiarazione esponendolo solo in forma orale e in poche ore arrivava anche l'assenso del cancelliere Adenauer. Si ponevano le basi per un duraturo rapporto franco-tedesco, che oltre a garantire alla Francia l'approvvigionamento di carbone e acciaio, di necessaria importanza per la sua industria, forniva la possibilità di controllare ogni possibilità di riarmo, affiancando allo scopo economico quello politico. Robert Schuman, con la sua dichiarazione, rispondeva anche ad altri problemi riconoscendo l'urgenza di una distensione internazionale all'interno della quale venisse inclusa la RFT, necessaria per delineare un organismo europeo in grado di fornire le basi per un futuro modello di integrazione.

Per ciascuno dei due paesi era in gioco un forte interesse politico. La Francia cambiava radicalmente la sua politica nei confronti della Germania e avviava una riconciliazione con lo storico nemico, evitando ancora di metterlo al suo stesso livello, ponendo le basi per un'Europa integrata. Per tutto ciò sacrificava una parte della sua sovranità a vantaggio di un'autorità sovranazionale per evitare che il governo di Bonn ritrovasse pienamente la sua, senza il controllo e la supervisione internazionale.

L'idea di Monnet è molto chiara: partendo dalla debolezza delle istituzioni nazionali, il cui disaccordo aveva portato ai due conflitti mondiali, era necessario dar vita a delle istituzioni comuni, in grado di poter prendere scelte autonome e il cui potere veniva conferito contrattualmente dagli stati membri. Le nuove istituzioni differentemente dai criteri di integrazione fino ad allora conosciuti, nascevano da motivazioni prima che politiche, economiche e sarebbero diventate il cuore pulsante dell'organizzazione sovranazionale. Dall'iniziativa della Dichiarazione Schuman l'8 aprile 1950 nacque a Parigi, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) a cui aderirono oltre a Francia e Germania ovest, l'Italia e i paesi del Benelux. Winston Churchill sin da subito ritenne impensabile che un'organizzazione sovranazionale potesse regolare l'estrazione e la produzione di carbone e acciaio, così il Regno Unito non vi entrò a farne parte. Il Trattato di Parigi prevedeva la creazione di un'Alta Autorità a cui era affidato il compito di gestire la politica della comunità, era composta da un collegio di nove membri, nominati da ciascuno Stato, che rimanevano in carica per sei anni. A controllare l'operato dell'Autorità c'erano i settantotto membri dell'Assemblea designati dai parlamenti nazionali. Per evitare l'egemonia della Francia o della Germania gli altri contraenti

⁷ Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1959, testo integrale in: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it

fecero pressioni affinché nel Trattato venisse inserito un Consiglio dei ministri con l'intento di armonizzare le azioni dell'Autorità con quelle degli Stati membri. A completare il quadro istituzionale c'era la Corte di Giustizia, i sette giudici e i due avvocati al suo interno avevano il compito di garantire l'applicazione delle norme del Trattato e di giudicare i possibili conflitti che sarebbero potuti nascere tra la CECA e gli Stati membri. Infine, all'interno della nuova organizzazione era stata prevista una rappresentanza degli interessi dei sindacati, delle associazioni padronali e dei consumatori, attraverso un organo che prendeva il nome di Comitato Tecnico.

Grazie all'abile iniziativa diplomatica di Schuman la Francia poteva controllare e condizionare la ripresa economica della Repubblica Federale tedesca e allo stesso tempo predisporre il terreno per una riorganizzazione europea all'interno della quale sarebbe divenuta motore principale. Da parte sua il governo di Bonn tornava finalmente ad essere determinante nelle sorti del continente.

Dopo la firma del Trattato, era il momento delle ratifiche che avvennero rapidamente nei paesi del Benelux, più problematiche furono l'opposizione socialdemocratica in Germania e quella delle *lobbies* di Stato italiane. Fu proprio nel paese promotore dell'iniziativa che la ratifica incontrò il dissenso più duro, la forte divisione tra i partiti portò a lunghi dibattiti che si conclusero con la decisione favorevole espressa a larga maggioranza dall'Assemblea nazionale; maggioranza che, negli anni immediatamente successivi, si dimostrò estremamente debole.

Con l'entrata in vigore del trattato, a partire dall'agosto 1951, arrivarono le prime difficoltà nel conciliare gli interessi spesso opposti, in particolare tra francesi e tedeschi. Jean Monnet era stato eletto presidente dell'Alta Autorità affiancato dal tedesco Franz Etzel, i due cercarono per quanto possibile di conciliare le posizioni dei due paesi. Tuttavia, l'applicazione del Trattato venne fortemente ritardata da divergenze sulle imposte dirette, le tariffe di trasporto di carbone e acciaio dalla Ruhr alla Lorena e i prezzi di vendita. La Ceca fu certamente il laboratorio in cui tedeschi e francesi impararono a collaborare, ma fu anche un terreno di scontro. In ciascuno dei due paesi si levarono aspre critiche che accusavano l'Alta Autorità di favorire l'uno o l'altro paese. Inizialmente la nuova organizzazione sembrava favorire i tedeschi, incitando i francesi a rafforzare la loro posizione sulla Saar e ad esigere la canalizzazione del fiume Mosella, importante via di trasporto delle industrie estrattive.

In un quadro così delineato, il motore della CECA non fu tanto l'accordo franco-tedesco, che aveva svolto un ruolo decisivo nella sua creazione, quanto le istituzioni stesse della comunità e soprattutto l'Alta Autorità e i suoi presidenti, Jean Monnet prima, e poi a partire dal giugno 1955, René Mayer, con uno stile diverso ma, con la stessa tenacia nel vedere concretizzarsi quanto contenuto nel Trattato.

1.3 Il fallimento della CED (1950-1954)

Il primo periodo della costruzione europea fu molto audace e integrazionistico: la Ceca nel 1950, il tentativo di costruire un esercito europeo con la Comunità europea di difesa comparsa nel 1950 inseguito alla guerra in Corea, che fu oggetto di un trattato tra i Sei nel maggio 1952, ma che fallirà davanti al Parlamento francese nel 1954; ed infine un progetto di unione politica con una forte ispirazione federale che nacque nel 1954. Ma soffermiamoci per un istante sulla Comunità europea di difesa, anche denominata CED. La guerra fredda aveva imposto agli Stati Uniti l'urgente revisione dell'organizzazione politico-militare europea, di fronte al minaccioso rassodarsi del *glacis* sovietico in Europa centrale.⁸ A partire dal 1948 con il Blocco di Berlino svaniva qualsiasi possibilità di dialogo tra est e ovest e nel 1950 molti percepirono il conflitto in Corea come una prima fase di uno scontro più grande, che in breve tempo si sarebbe esteso all'Europa. Alcuni responsabili delle potenze occidentali cominciarono a prendere in considerazione la necessità di riarmare la Repubblica Federale tedesca, creando dodici divisioni tedesche sotto il comando dell'Alleanza atlantica. La decisione statunitense poneva i partner europei e in particolar modo la Francia, cinque anni dopo dalla fine della guerra, di fronte ad un doloroso problema. L'insistenza di Washington mise a nudo le debolezze intrinseche di Parigi che dovette cedere al riarmo tedesco proponendo la creazione di un esercito europeo: così non veniva ricomposto un esercito nazionale (che era per la Francia il punto essenziale), e i contingenti tedeschi sarebbero stati integrati nell'armata europea dei Sei. È chiaro che la Francia era convinta nel prendere la direzione di questo nuovo esercito ma, sin da subito il suo obiettivo si dimostrò molto difficile da raggiungere. Infatti, secondo il principio intangibile della parità dei diritti nessuna restrizione poteva essere imposta alla Germania senza che venisse applicata allo stesso modo alla Francia, con la conseguente perdita di parte della propria sovranità militare. D'altra parte, la guerra in Indocina gravava sulle spalle di Parigi compromettendo il rifornimento di contingenti sufficienti all'esercito europeo e di colpo, secondo le regole di voto in seno alla CED, sembrava la Germania ovest a dover prenderne il comando. Per questa ragione l'opposizione alla CED fu da subito molto vigorosa in Francia e ben presto fu chiaro che si trattava di un'*impasse*.

Ma si noti che, con organizzazioni come CECA o la CED, ci troviamo di fronte a molto più di un semplice scontro/incontro franco-tedesco, era una vera e propria impresa multilaterale europea mai vista prima. In particolare, durante i lavori per l'istituzione della Comunità europea di difesa le discussioni si erano limitate ai notevoli problemi politici e giuridici che essa poneva, lasciando in secondo piano il contrasto strategico rilevante tra francesi e tedeschi. Le relazioni tra i due paesi non

⁸ B. Olivi, R. Santaniello, Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri, il Mulino, 2010, p. 25.

erano di certo buone in questo periodo, segnate da sospetti sempre crescenti a Parigi nei confronti del vicino e dal peso del problema della Saar. In effetti, la Francia non aveva rinunciato a isolare la Saar dalla Germania istituendo un vero e proprio protettorato sulla regione, il che era inaccettabile per i tedeschi. Con questi presupposti se l'Europa avanzava, era soprattutto perché Parigi vi vedeva uno strumento utile, ma anche grazie all'impegno del Benelux, dell'Italia e certamente grazie alla pressione statunitense; in effetti la coppia franco-tedesca non era ancora forgiata nonostante le relazioni personali tra il cancelliere Adenauer e alcuni dirigenti francesi, e la visione di Robert Schuman, forse unico politico francese dell'epoca a credere profondamente in una riconciliazione tra i due paesi.

Al progetto del ministro René Pleven per la costruzione di un esercito europeo, presentato all'Assemblea nazionale francese il 24 ottobre 1950, si affiancò l'iniziativa diplomatica italiana di trasformare la Comunità europea di difesa in una comunità il cui obiettivo era l'integrazione economica e politica tra gli stati membri. Alcide de Gasperi, fortemente appoggiato da Altiero Spinelli, puntava ad inserire nel trattato della CED il famoso articolo 38 in cui veniva conferito all'Assemblea della Comunità di difesa il mandato di studiare l'istituzione di un nuovo organo rappresentativo eletto su basi democratiche, i poteri a esso conferiti e le eventuali modifiche del Trattato necessarie affinché venisse garantita un'adeguata rappresentanza degli Stati membri e la sintonia con le altre istituzioni. Veniva inoltre tracciato l'*iter* dell'unione federale e venivano definiti gli istituti previsti dalla CED: un Collegio di commissari o Commissariato, un'Assemblea parlamentare, un Consiglio dei ministri e una Corte di giustizia, sembrava un inizio promettente ma nel febbraio 1952 le speranze di successo dell'operazione improvvisamente si appannarono⁹. Le tensioni tra Francia e Germania si inasprirono la Repubblica Federale tedesca riteneva che il contributo finanziario da versare alla Comunità di difesa fosse troppo elevato, aprendo nuovamente la questione della Saar, ancora sotto il controllo francese. L'ultimatum americano ai paesi del vecchio continente arrivò durante l'apertura del Consiglio atlantico di Lisbona in cui si discuteva il possibile allargamento a Grecia e Turchia, gli statunitensi erano stati molto chiari: se i loro alleati non avessero immediatamente trovato una soluzione all'accordo sull'esercito europeo, avrebbero proceduto a riarmare le dodici divisioni tedesche. I protocolli istituiti della CED non tardarono ad arrivare e il 27 maggio 1952 i Sei firmavano il trattato istitutivo, dopo che le tre potenze che occupavano la Germania ovest si impegnarono a sottoscrivere, insieme al cancelliere Adenauer, un contratto con cui restituivano la piena sovranità nazionale. Nel frattempo, si era concluso l'*iter* con cui i Parlamenti degli stati membri avevano depositato le ratifiche del Piano Schuman, dal confronto tra Alcide de Gasperi e Paul-Henri Spaak nacque l'idea di affidare alla neonata Assemblea della Ceca, affiancata

⁹ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, Editori Laterza, 2013, p. 67

da altri nove membri, funzioni di costituente evitando così di attendere la costituzione di quella della CED. Prese il nome di Assemblea *ad hoc* e con poteri molto più ampi di quelli previsti dall'articolo 38 concluse i suoi lavori il 25 febbraio 1953, giorno in cui veniva alla luce lo statuto della Comunità politica europea che avrebbe progressivamente assorbito la CECA e la CED. Pochi giorni dopo il progetto venne trasmesso ai Parlamenti nazionali, era il 10 marzo 1953 una data che a molti parve storica per il futuro dell'Europa. Essa segnò infatti l'apogeo dei tentativi di integrazione sotto il segno del federalismo, ma al tempo stesso anche l'inizio di un travaglio profondo, di una crisi intestina, che rischiò di riportare l'Europa al punto di partenza¹⁰. La buccia di banana su cui inciampò il nuovo piano che avrebbe condotto ad un coordinamento delle politiche estere degli Stati membri, fu la mancata ratifica dei Parlamenti nazionali del Trattato sulla CED.

Il cambio di rotta fu determinato da molteplici cause dirette e indirette. Una prima complicazione fu determinata dal cambio della guardia alla Casa Bianca, dopo oltre vent'anni i repubblicani con Eisenhower tornavano alla presidenza degli Stati Uniti, il vero problema non fu certo il nuovo presidente che sin dagli albori aveva seguito con molta attenzione le vicende legate alla creazione della Comunità europea di difesa ma, il suo segretario di Stato John Foster Dulles che non aveva mai visto di buon occhio l'intervento statunitense nel processo di integrazione europea. Una seconda considerazione coinvolge il grande nemico degli Stati Uniti infatti, il 5 marzo 1953 solo qualche giorno prima dell'approvazione del progetto con cui il vecchio continente si sarebbe dotato di una Comunità politica, dalla capitale sovietica giungeva la notizia della morte di Stalin. L'uomo che aveva reso necessaria una fortificazione in Europa, che aveva spinto i paesi del continente a coalizzarsi per creare uno strumento di difesa comune per difendersi da un possibile attacco, l'uomo che aveva simboleggiato per l'Occidente un pericolo di scontro imminente. Non era chiaro cosa sarebbe accaduto a Mosca e chi avrebbe preso le redini del Cremlino, nonostante la situazione di incertezza si era diffusa nelle opinioni pubbliche europee una sensazione di distensione, ad un tratto la stretta collaborazione tra gli Stati europei non sembrava essere più di vitale importanza, il pericolo di guerra si era attenuato, sembrava non fossero più necessarie quelle rigide forme di difesa contro il comunismo.

Il vero scoglio insormontabile su cui si infranse il Trattato della CED furono le incertezze e le paure sollevate dalle opposizioni di quei paesi che furono promotori dell'iniziativa, in Italia e in Francia. In quest'ultima il dibattito infuriò in pochi giorni, ebbe un così grande clamore che si parlò di *querelle de la CED*. Nel 1952 il primo ministro, Antoine Pinay, consapevole che all'interno dell'Assemblea nazionale non vi fosse una maggioranza di voti sufficienti per la ratifica del Trattato, decise di rinunciare alla promozione di iniziative che avrebbero messo in crisi la coalizione di centro-destra,

¹⁰ Ivi, p.70

ciò provocò in breve tempo il ritiro della maggioranza del MPR e l'inevitabile crisi di governo. Joseph Laniel e René Mayer, alla guida dei governi che si crearono negli anni successivi, si trovarono a dover affrontare una sempre più solida e vigorosa opposizione dei conservatori del RPF, convinti sostenitori di Charles de Gaulle. Fino al giorno del voto lo schieramento tra favorevoli e contrari rimase indefinito e fluttuante, i cattolici del MRP erano per il "sì"; i gollisti del RPF e i comunisti nettamente contrari; gli altri partiti erano spaccati, i socialisti che dopo il 1951 avevano abbandonato la coalizione di governo erano divisi tra un'ala favorevole (Guy Mollet e André Philip) e un'altra ostile (Jules Moch); divisi erano anche radicali e moderati¹¹. Nel 1953 il governo francese prova a negoziare dei protocolli addizionali per lasciare una più ampia autonomia agli stati nazionali, inoltre venivano richieste maggiori garanzie per il territorio della Saar e l'impegno anglo-americano a mantenere delle truppe stabili nell'Europa continentale. Il nuovo Presidente degli Stati Uniti Eisenhower guardava all'Europa ricalcando i passi dell'amministrazione precedente ma, il suo segretario di Stato aveva dimostrato una maggiore determinazione rispetto al suo predecessore. La Casa Bianca era pronta a rivedere la sua posizione se alcuni paesi del vecchio continente, in particolar modo Francia e Italia, non avessero proceduto alla ratifica della CED. L'ammonimento toccò le corde più profonde del nazionalismo francese infatti, fino a quando il governo di René Mayer avesse continuato a porre degli ostacoli alla strategia europea degli Stati Uniti, questi si apprestavano a considerare la Germania ovest come principale alleato in Europa.

Nel 1954 l'esercito francese si trovava di fronte alla sconfitta più dura subita durante il conflitto in Asia, venne messo in ginocchio dagli indocinesi a Diem Bien Phu. Il nuovo Presidente del governo, ora a guida radical-socialista, Mendès-France aveva promesso ai francesi che il conflitto, divenuto logorante, sarebbe terminato nei prossimi cento giorni, termine in cui avrebbe risolto anche la crisi della CED. Dopo alcune settimane a Ginevra venne raggiunto l'accordo con cui l'Indocina sarebbe stata divisa in due diverse entità all'altezza del diciassettesimo parallelo. Questa soluzione non era di certo sfavorevole per la Francia che durante i colloqui per discutere le sorti del paese asiatico venne fortemente sostenuta dalla delegazione sovietica. Quest'ultima assumendo una posizione conciliante sperava di indurre Parigi ad accantonare il progetto della Comunità europea di difesa. Il premier francese in realtà, consapevole delle forti divisioni tra oppositori e sostenitori dell'esercito europeo all'interno dell'Assemblea nazionale, credette che era possibile salvare il progetto a condizione che venissero eliminati tutti gli elementi sovranazionali, mantenendo una forte autonomia nell'ambito della difesa. Inglese e statunitensi anche se non direttamente coinvolti erano molto interessati alle sorti della CED ed assunsero una posizione piuttosto intransigente nei confronti delle richieste di emendamento del governo francese, che senza prendere una posizione preconcetta aveva posto il

¹¹ *Ivi*, p. 73

trattato al vaglio dell'Assemblea nazionale, che il 30 agosto 1954 senza affrontare il dibattito articolo per articolo bocciava il testo su una questione procedurale. Quel voto segnava la fine della CED con cui scompariva anche il progetto di costruzione della Comunità politica europea.

Di tutti i tentativi del dopoguerra rimaneva un solo risultato concreto dell'integrazione, ed era la CECA. In effetti, quando si era voluto passare dal "funzionalismo" episodico all'integrazione politica in senso federale, abbandonando la tesi gradualistica, ci si era scontrati con la resistenza pesante della storia.¹² Le cause che portarono all'*échec de la CED* furono molteplici e articolate, sicuramente "ceddisti" avevano sottovalutato che il nuovo progetto aveva riacceso in molti paesi europei le tendenze conservatrici, in primo luogo in Francia con i conservatori gollisti, poi in Germania dove l'opposizione social democratica temeva che l'integrazione europea avrebbe allontanato la possibilità di riunificazione del paese, ma anche i capi militari credevano che un esercito integrato avrebbe esautorato dal potere di intervento gli eserciti nazionali, e per ultimi i comunisti che continuavano a combattere a sostegno del Cremlino affinché in Europa non si imponessero istituzioni sovranazionali di matrice occidentale. Il continente si stava ancora ricostruendo sulle macerie del secondo conflitto mondiale e i protagonisti della campagna a favore della CED avevano confuso le richieste di una maggiore protezione statunitense, l'insicurezza e la diffidenza verso l'Urss e il progetto di ricostruzione della Germania, con la presunta volontà dei popoli europei di stravolgere il sistema del vecchio continente. Sistema che ancora nel 1954 era ben saldo tra le opinioni pubbliche europee che non erano pronte a lasciare che gli Stati centralizzati rinunciassero alle loro prerogative.

1.4 Le forze profonde del rapporto franco-tedesco

Forze profonde e considerevoli interessi comuni hanno portato ad un ulteriore avvicinamento tra Francia e Germania, a partire dall'inizio degli anni cinquanta dello scorso Secolo. La maggior parte dell'opinione pubblica francese continuava a percepire negativamente il vicino tedesco, nonostante ciò il fallimento del progetto che avrebbe istituito la CED e gli Accordi di Parigi del 1954 porteranno all'inizio di un miglioramento dei rapporti, ormai i francesi dovevano ammettere che la Repubblica Federale tedesca non era una minaccia per la sicurezza dell'Europa più di quanto lo fosse l'Urss. La relazione franco-tedesca era ancora lontana dall'essere percepita di vitale importanza per il continente e complessivamente positiva, come lo sarebbe stata progressivamente a partire da De Gaulle e negli anni settanta e ottanta del Novecento.

¹² B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, 2010, p. 28

Nel frattempo, a Parigi, negli ambienti più colti, si assisteva al tentativo di alcuni intellettuali di spiegare la necessità dell'intesa franco-tedesca sia nel quadro europeo che in quello atlantico. La loro influenza rimaneva limitata e una larga parte dei cittadini faceva fatica a dimenticare gli orrori della guerra e gli anni dell'occupazione nazista. Dall'altra parte era presente una corrente politica e intellettuale di cui facevano parte i nazionalisti (gollisti e non) e i comunisti che auspicava alla creazione di un'alleanza franco-sovietica con l'obiettivo di controllare l'intero territorio tedesco.

Sul piano economico invece, c'è un notevole avvicinamento tra i due paesi già nel 1955. In quell'anno la Germania era il primo cliente della Francia e suo secondo fornitore, appena dietro gli Stati Uniti, mentre il Regno Unito aveva perso il suo ruolo di principale partner commerciale di Parigi. All'inizio degli anni sessanta il 15% del totale delle esportazioni francesi era diretto alla Repubblica Federale tedesca, bisogna però notare che anche le esportazioni tedesche, in particolar modo quelle verso i vicini a ovest, avevano registrato un veloce incremento. In settori come il nucleare, l'elettronica e l'aviazione, l'economia tedesca era molto più in ritardo rispetto a quelle degli altri paesi europei, allo stesso tempo però le sue industrie stavano progredendo molto velocemente (in particolar modo nei settori della meccanica). Tutti questi aspetti non sono di seconda importanza se si vuole comprendere affondo la politica adottata dal governo francese in questi anni.

La Francia mostrava un forte interesse per la Germania ovest, come mercato in cui poter vendere le sue eccedenze agricole e come potenziale investitore che avrebbe potuto contribuire allo sviluppo economico *dell'Union Française*. È chiaro che esistevano delle tendenze che spingevano le due economie una verso l'altra.

La Repubblica Federale tedesca temeva di divenire dipendente dai prodotti agricoli francesi infatti, voleva conservare i suoi fornitori tradizionali per poi vendere i prodotti confezionati e pronti all'uso. Sul piano tecnologico era arrivato il momento di tornare ad essere competitivi a livello mondiale, la RFT deciderà non legarsi più alla Francia ma, agli Stati Uniti. Infatti, i francesi erano disposti a collaborare nel settore dell'aeronautica ma, non avrebbero mai ceduto ad una cooperazione sul nucleare. Quindi, se l'economia da un lato è stato un fattore di avvicinamento tra i due paesi, dall'altro è stato un fattore di forte tensione. In questi anni l'opinione pubblica tedesca continuava ad essere ostile e sprezzante nei confronti della Francia, solo nel 1954 con gli Accordi di Parigi ci sarà un avvicinamento che si concretizzerà nel 1955 grazie al plebiscito che aprirà la strada per il ritorno della Saar alla Germania ovest, l'accordo concluso senza grandi difficoltà nell'ottobre 1956 porterà alla reintegrazione effettiva del bacino minerario e carbonifero il 1° gennaio 1957, segnando la fine di un contenzioso durato quarant'anni.

Il Cancelliere Adenauer, nonostante le riserve e lo scetticismo di molti suoi compatrioti, era fortemente convinto che un'intesa franco-tedesca era indispensabile per permettere la riabilitazione

internazionale della RFT, perché Parigi giocava un ruolo essenziale sia nell'integrazione europea che tra i paesi che facevano parte dell'alleanza occidentale. Per i dirigenti politici tedeschi un'integrazione della Germania ovest nel blocco occidentale era indispensabile per fronteggiare la vicina Urss, ma anche per scongiurare il ritorno dei demoni del nazionalismo tedesco.

1.5 Il rilancio europeo: l'UEO

Dopo la bufera scatenata dalla bocciatura della CED cominciava una fase contraddistinta da forti tensioni che investirono il continente europeo e l'alleato americano. Venne abbandonata qualsiasi ipotesi di svolta federalista e iniziarono a fare presa tra le opinioni pubbliche le voci che ricordavano i successi dell'approccio funzionalista, slegato da qualsiasi possibilità di integrazione politica. Dopo il "no" deciso e irrevocabile dell'Assemblea nazionale al Trattato della Comunità europea di difesa Mendès France, per evitare che la Francia rimanesse isolata, decise di avanzare in seno al Consiglio d'Europa nuove proposte di collaborazione tralasciando qualsiasi aspetto sovranazionale. Per il governo francese era giunto il momento di affrontare il problema del riarmo della Repubblica federale tedesca cercando di evitare scontri con le fazioni più conservatrici e nazionaliste, altrimenti il problema sarebbe stato risolto all'interno dello schieramento atlantico capitanato dagli Stati Uniti.

L'amministrazione Eisenhower rassicurata dall'efficienza con cui i paesi del vecchio continente avevano dato vita al primo mercato interno nel settore del carbone e dell'acciaio, continuò a sostenere un percorso che si dimostrò costoso e allo stesso tempo molto importante per la politica internazionale. Ma la *débaçle* della CED rappresentò per la Casa Bianca ciò che il segretario di stato John Foster Dulles definì "a shuttering blow"¹³, un colpo sconvolgente per la politica estera statunitense. A Washington la nuova comunità aveva una forte valenza sul piano simbolico, aveva dato speranza a quel sogno, per alcuni aspetti più americano che europeo, di realizzare un'organizzazione sovranazionale a cui gli stati membri avrebbero ceduto parte della loro sovranità; da un punto di vista pratico avrebbe finalmente permesso agli Stati Uniti di avere un partner economicamente e militarmente forte per contrastare la possibile avanzata del comunismo in Europa. Nonostante la delusione l'amministrazione Eisenhower decise di non rivedere le posizioni nei confronti dei suoi alleati anzi, si mise subito a lavoro per trovare delle soluzioni e per raggiungere una più stretta integrazione tra i paesi europei, purché questa fosse frutto di una loro volontà. Gli

¹³ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, Editori Laterza, 2013, p. 80

obiettivi erano due: innanzitutto la difesa sul vecchio continente doveva essere rafforzata quindi, occorreva procedere immediatamente al riarmo della RFT includendola nella NATO, in secondo luogo era necessario evitare l'isolazionismo della Francia che avrebbe portato all'affermarsi di tendenze nazionalistiche e magari filosovietiche. Ad evitare lo stallo fu il Ministro degli Esteri inglese Anthony Eden, che pur avendo appoggiato il progetto di esercito europeo non si rammaricò del suo fallimento a causa dei caratteri sovranazionali e delle pretenziose implicazioni politiche. Era giunto il momento per Londra di rientrare nel grande gioco europeo. Il ministro effettuò un tour a Bonn, Roma e Parigi proponendo il riarmo della Germania Ovest su base nazionale e il suo ingresso nell'alleanza atlantica e per assicurare Mendès France avanzava l'idea di un'alleanza europea riesumando il Patto di Bruxelles del 1948 (tra Francia, Gran Bretagna e Benelux) allargandolo alla partecipazione della RFT e dell'Italia. È significativo che il governo francese anche se con qualche riserva accettò il piano britannico, dimostrando come per le autorità francesi la questione centrale non fosse il riarmo della Germania Ovest, bensì la cessione di sovranità nell'ambito politico militare¹⁴. Il Regno Unito decise di concedere un'ulteriore garanzia ai francesi mantenendo in tempo di pace tre divisioni e alcune unità della Royal Air Force sul territorio della RFT, iniziò un vero e proprio riavvicinamento tra i due paesi che ricordava l'Entente Cordial del 1904, infatti come si avrà modo di constatare l'obiettivo ultimo era di preservare il loro ruolo di potenze coloniali in un mondo che era prossimo ad assistere al declino degli imperi europei. Nell'ottobre 1954 a Londra si aprì una Conferenza durante la quale i rappresentanti dell'Europa dei Sei, Stati Uniti, Canada e Regno Unito, redassero i lavori preparatori che vennero approvati alla fine dello stesso mese a Parigi.

Gli accordi di Parigi del 23 ottobre 1954 hanno costituito la base del sistema occidentale fino al 1990, anno della riunificazione tedesca. Nella prima intesa veniva sancito il riarmo della Repubblica Federale tedesca e il suo ingresso nell'alleanza atlantica, nella seconda i membri del Patto di Bruxelles insieme a Italia e Germania Ovest davano vita all'Unione Europea Occidentale (UEO) e nel terzo trattato le tre potenze dello schieramento occidentale vincitrici della guerra, riconsegnavano la piena sovranità al governo di Bonn fatta eccezione per Berlino ovest. Quest'ultima, su richiesta dello stesso Adenauer, rimaneva sotto il controllo militare occidentale per scongiurare qualsiasi minaccia dei sovietici.

Dobbiamo sottolineare che era passato davvero poco tempo dal fallimento della CED e gli accordi di Parigi rappresentavano una nuova occasione perché si realizzasse un avvicinamento franco-tedesco. Innanzitutto, sin dai loro primi incontri il Presidente del Consiglio francese Mèndes France e il Cancelliere Adenauer stabilirono un rapporto prima che professionale, personale e svanirono l'ostilità e la freddezza che per molti anni avevano caratterizzato le relazioni tra i due paesi. In un primo

¹⁴ A. Varsori, *Storia internazionale dal 1919 a oggi*, Il Mulino, 2015, p. 186

momento il cancelliere tedesco sospettava che il governo francese fosse disposto a stringere accordi con l'Urss alle spalle della RFT ma, il loro incontro a La Celle-Saint-Cloud il 19 ottobre 1954, giusto pochi giorni prima degli accordi del 23, fu davvero molto positivo. Quanto agli Accordi di Parigi, la Germania Ovest si sarebbe riarmata non più in un quadro europeo bensì in quello atlantico, soluzione che garantiva una maggiore uguaglianza sul piano dei diritti della RFT, assicurandole un ruolo internazionale nettamente più rilevante, da quel momento diventava l'interlocutore privilegiato degli Stati Uniti ormai diffidenti nei confronti degli altri alleati europei, che più volte negli ultimi anni avevano disilluso le speranze americane.

Ciò che rimane del sogno europeo all'interno dell'intesa raggiunta a Parigi è sicuramente la creazione dell'UEO, i francesi avevano puntato molto su questa nuova organizzazione per tre ragioni: in primo luogo la presenza del Regno Unito avrebbe permesso una maggiore difesa del continente, inoltre il testo che istituiva l'Unione Europea Occidentale, riprendendo quello del Patto di Bruxelles, prevedeva un *casus foederis* molto più rigoroso e specifico di quello contenuto all'articolo V del Patto atlantico. Infatti, in quest'ultimo non era previsto l'obbligo di intervenire militarmente a favore di un altro stato membro, nell'UEO invece in caso di aggressione di un componente dell'alleanza era obbligatoria oltre all'assistenza politica ed economica, quella militare. Infine, l'Agenzia di controllo sugli armamenti, si occupava di ispezionare che le forze militari dei paesi membri non superassero i limiti contenuti nei trattati, in particolare un protocollo annesso impediva alla Germania Ovest di fabbricare armi nucleari, batteriologiche e chimiche e le riconosceva la possibilità di costruire un esercito di 12 divisioni, un'aviazione di 75.000 uomini e una marina di 25.000. È chiaro che Parigi attraverso l'UEO riusciva a mantenere in un certo senso il controllo sul riarmo della Germania che guardava la nuova organizzazione con qualche riserva, preferendo di gran lunga l'alleanza atlantica all'interno della quale non ricopriva una posizione subalterna rispetto agli altri membri.

Il processo di ratifica del Trattato non subì particolari intoppi, il Francia l'Assemblea nazionale il 30 dicembre 1954 approvava il documento con 287 sì, 260 no e 74 astensioni. I gollisti, i radicali e i moderati accettarono con entusiasmo la nuova organizzazione, a differenza dei comunisti e soprattutto dei cattolici del MRP fortemente delusi perché l'UEO era stata pensata escludendo qualsiasi elemento federale e sovranazionale. Il Bundestag aveva deciso di attendere la ratifica francese per poi votare con la maggioranza di 150 voti il 27 febbraio 1955, nei mesi precedenti la chiesa protestante, i sindacati e il Partito socialdemocratico avevano organizzato una grande compagna contro il riarmo, credendo che avrebbe allontanato e compromesso la futura possibilità di riunificazione della Germania Ovest con la Germania Est.

Nel 1954 i francesi credevano che l'Unione Europea Occidentale avrebbe giocato un ruolo internazionale nettamente più importante di quello che realmente fece, pensavano che sarebbe stato

il luogo in cui coordinare la politica europea di difesa di cui l'industria militare francese sarebbe divenuta principale fornitore. Ma già dal 1955 era chiaro che né il Regno Unito né la Germania Ovest avevano intenzione di appoggiare il progetto francese.

I colloqui che si svolsero a La Celle-Saint-Cloud terminati in margine della conferenza di Parigi tra il presidente del governo francese Mendès France e il Cancelliere Adenauer si svolsero sul complesso di aspetti che per anni avevano caratterizzato il contenzioso tra i due paesi. I due governi riconoscevano che una loro stretta collaborazione sarebbe stata di vitale importanza per l'edificazione dell'Europa e della pace nel continente, oltre a risolvere il problema della Saar, condizione necessaria ed indispensabile per giungere ad un miglioramento dei rapporti tra i due paesi, strinsero dei rapporti commerciali e culturali mettendo finalmente un punto alle tensioni causate dalla guerra.

Per ciò che riguarda di accordi commerciali i due paesi erano convenuti nel riconoscere la necessità di una larga cooperazione economica tra la Francia e la Repubblica Federale tedesca. Avendo constatato con soddisfazione che gli scambi commerciali franco-tedeschi erano progrediti nel corso degli ultimi anni e avevano raggiunto una cifra primato, avevano insieme esaminato i metodi atti non soltanto a stabilizzare gli scambi, ma anche a svilupparli¹⁵. In questo senso entrambe le parti si impegnavano a negoziare degli accordi commerciali di lunga durata che avrebbero regolato la vendita di alcuni prodotti agricoli tra cui il grano e lo zucchero. I due governi, animati dallo stesso spirito di cooperazione, avevano considerato le modalità della costituzione di un "Comitato economico franco-tedesco" e la fondazione di una Camera di commercio paritaria franco-tedesca¹⁶, questi due enti avrebbero favorito la risoluzione di problemi comuni incoraggiando un maggiore sviluppo degli scambi economici. Nei giorni successivi si sarebbe tenuta un'ulteriore riunione di esperti per occuparsi delle questioni relative alle vecchie marche di fabbrica tedesche e ai trasporti e comunicazioni. Venne ritenuto necessario e auspicabile incoraggiare le associazioni di imprese e capitali francesi e tedeschi in Europa e oltremare allo scopo di contribuire alla valorizzazione delle risorse, nonché all'aumento e alla razionalizzazione delle produzioni¹⁷. Queste associazioni sarebbero rimaste aperte alla possibile adesione di altri paesi, in particolar modo di quello appartenenti all'UEO, tutto ciò avrebbe contribuito ad allargare i mercati sia interni che esterni.

Mendès France e Adenauer si trovarono d'accordo nel riconoscere che una cooperazione economica funzionante doveva poggiare le sue basi in una reciproca conoscenza a comprensione tra i due popoli, quindi decisero di concludere un accordo culturale. Anzitutto i due governi si impegnavano a istituire delle borse di studio con cui insegnanti, studenti, ricercatori, intellettuali e scienziati avevano la possibilità di soggiornare nell'altro paese. Ciascun ministero dell'istruzione si sarebbe occupato di

¹⁵ M. G. Melchionni, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Luglio-Settembre 1955, Vol. 22, No. 3 p. 472

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

inserire nel piano di studi delle scuole di qualsiasi grado l'insegnamento di lingua e cultura dell'altro paese, arrivando alla proposta innovativa di riconoscere reciprocamente esami, diplomi e lauree. Questi obiettivi furono affiancati dallo sforzo delle case editrici di raccontare questioni storiche riguardanti l'altro paese nel modo più oggettivo possibile per evitare il radicalizzarsi di una cultura dell'odio tra i cittadini. Per garantire l'applicazione del trattato e perseguire lo sviluppo di relazioni culturali tra i due paesi veniva istituita una commissione permanente composta in ugual numero da funzionari de due governi e intellettuali.

Era arrivato il momento per Francia e Repubblica federale di creare un regolamento che si occupasse di tutti i problemi causati dalla guerra, che dopo quasi dieci anni erano ancora delle ferite aperte per i due popoli, il capo del governo francese e il cancelliere tedesco firmarono una convezione in cui erano incluse questioni derivanti dalla deportazione, al mantenimento in buono stato dei luoghi in cui erano avvenute quelle terribili azioni e soprattutto la possibilità di rimpatriare le salme di chi lì aveva perso la vita, e ancora si discusse della possibilità di creare dei cimiteri di militari tedeschi nel territorio francese.

Durante i colloqui a La Celle-Saint-Cloud si discusse a lungo per risolvere la questione sarrese che rimaneva una spina nel fianco per entrambi i paesi, l'obiettivo era di creare uno statuto nel quadro dell'UEO che non sarebbe stato messo in discussione fino alla firma di un trattato di pace, la regione doveva essere internazionalizzata e governata da un Commissario che non poteva essere né tedesco, né francese né sarrese. Tutto ciò doveva essere approvato dai cittadini durante il referendum del 23 ottobre 1955, i sarresi con larga maggioranza decisero di non accettare lo statuto e le trattative si conclusero nel 1957 con l'ammissione di Parigi dell'unione politica della Saar al governo di Bonn.¹⁸

1.6 I Trattati di Roma

La nascita dell'Unione Europea Occidentale sulle ceneri della CED aveva dato vane speranze a coloro che avevano creduto che la presenza britannica avrebbe irrobustito e incentivato l'integrazione tra i paesi europei. Secondo la visione monetiana l'ambizione di creare un esercito sovranazionale aveva bruciato le tappe di un processo in cui gli Stati non erano ancora pronti a cedere parte delle loro prerogative nazionali, in particolar modo quelle militari e di difesa considerate di grande importanza a causa della minaccia sovietica. Dopo aver annunciato la volontà di abbandonare la Presidenza dell'Alta Autorità della CECA, Monnet intuì che per far accettare alle opinioni pubbliche e soprattutto ai governi l'idea di un'unione europea, l'integrazione doveva avvenire gradualmente e settorialmente,

¹⁸ M.G. Melchionni, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol.1 No: 1/ 2 (Gennaio-Giugno 1934) pp. 113-125

e il settore del carbone e dell'acciaio ne era l'esempio. Era chiaro che le nuove proposte dovevano sganciarsi dalle problematiche che avevano portato al naufragio della Comunità di Difesa.

Erano passati dieci anni dalla fine del conflitto, ma le immagini delle due bombe atomiche sganciate su Hiroshima e Nagasaki erano ancora un ricordo vivido e spaventoso, facendo leva anche sul grande impatto psicologico, Monnet ideò una nuova Comunità europea incentrata sullo sviluppo dell'energia atomica. Da un lato questa avrebbe risolto i problemi di approvvigionamento energetico che tra qualche anno avrebbero investito un'Europa in continua espansione economica, dall'altro avrebbe impedito lo sviluppo dell'industria nucleare tedesca, infatti tra le garanzie contenute nello statuto dell'UEO c'era l'impossibilità della Germania Ovest di utilizzare l'energia atomica per scopi militari, ma in nessun punto si faceva riferimento al suo impiego in ambito civile.

Il progetto si inseriva perfettamente nel contesto dell'"Atoms for peace" proposto da Eisenhower nel 1953, il Presidente era determinato a risolvere il "fearful atomic dilemma" trovando un modo con cui la straordinaria inventiva umana non sarebbe stata dedicata alla sua morte, ma consacrata alla sua vita. Nel suo discorso tenuto davanti all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite Eisenhower cercò di trovare una soluzione a questo problema suggerendo di utilizzare quello che potrebbe essere un flagello in un beneficio per l'umanità. Da questo discorso era nato un acceso dibattito sulla tecnologia nucleare e il suo ruolo nella società americana, è necessario comprendere quanto l'argomento fosse attuale e sentito in un momento storico in cui c'era profonda preoccupazione per un "Atoms War". La crescente corsa agli armamenti nucleari di Stati Uniti e Unione Sovietica convinse il presidente americano che fosse giunto il momento di sollevare la questione nell'ambito delle Nazioni Unite infatti, dall'apocalisse nucleare di Hiroshima il potere distruttivo di questi ordigni era drammaticamente aumentato. Finora gli americani avevano conservato l'esclusiva nella tecnologia delle armi nucleari, ma era solo questione di tempo e il naturale sviluppo economico e tecnologico avrebbe permesso anche ai sovietici di dotarsi di arsenali che non avevano nulla da invidiare a quelli statunitensi. I rapidi progressi della tecnologia nucleare erano iniziati alla fine della seconda guerra mondiale. Nel 1945 le due bombe atomiche sganciate sul Giappone avevano ucciso circa 106.000 persone e ne avevano ferite 110.000, la più grande delle due esplosioni, quella a Nagasaki, aveva rilasciato l'equivalente esplosivo di 23.000 tonnellate di tritolo. Nel 1948 gli Stati Uniti avevano testato bombe atomiche ancora più potenti e più grandi nel Pacifico, e nel 1949 l'Unione Sovietica aveva raggiunto l'obiettivo nucleare con la detonazione di un dispositivo. In risposta al programma sovietico gli americani avevano avviato un programma per sviluppare un'arma ancora più distruttiva, la bomba all'idrogeno, che prometteva la potenza esplosiva di milioni di tonnellate di TNT. Quando

il primo ordigno all'idrogeno venne fatto detonare nel novembre 1952, l'enorme esplosione aveva distrutto l'isola in cui era stata fatta la prova¹⁹.

In parallelo al progetto monettiano prendeva piede l'idea di un rilancio europeo in materia economica, e quando nel febbraio 1955 cadde il governo Mèndes France, il ministro degli Esteri belga Paul-Henri Spaak decise di intensificare le consultazioni che erano state avviate l'anno precedente con i governi dei paesi del Benelux. La vera svolta si realizzò con il *Memorandum del Benelux*, il documento venne presentato dal ministro belga agli altri ministri degli esteri della CECA in occasione della riunione parigina del Consiglio atlantico. L'idea alla base era del ministro degli Esteri olandese Johann Willem Beyen, che con il coinvolgimento di Spaak e del lussemburghese Bech, aveva l'obiettivo di coinvolgere Italia, Francia e Germania Ovest in un'unione doganale, con l'abolizione di dazi e restrizioni quantitative. Spaak rilanciò la proposta, ampliandola nell'ottica di un'integrazione economica orizzontale. La novità del *Memorandum* risiedeva non tanto nei contenuti (sviluppo delle vie di comunicazione, ricerca di energia a costi convenienti, sviluppo e controllo dell'energia atomica a scopo civile) quanto nell'idea di affiancare alla CECA due nuovi organismi, il mercato comune e l'ente per l'energia atomica²⁰.

Jean Monnet all'appuntamento di Messina del 1° giugno 1955 si sentì costretto accanto al progetto dell'Euratom di presentare il Mercato Comune in modo da trovare un'intesa tra la Repubblica Federale tedesca che era interessata a far ripartire la propria economia mediante la creazione di uno spazio di libero scambio, i francesi interessati ad entrare nel club atomico e i paesi de Benelux che temevano di rimanere esclusi dall'alleanza che sarebbe nata tra Parigi e Bonn. In questa atmosfera non regnava di certo l'ottimismo, tanto più che il Cancelliere tedesco, in occasione di una visita ufficiale a Washington non fece mistero del suo scetticismo nel creare un'organizzazione con caratteri sovranazionale a così breve distanza del fallimento della CED. Lo statista francese era preoccupato che le titubanze di Bonn avrebbero provocato di nuovo il fallimento del progetto europeo, in merito allo sfruttamento dell'energia atomica il ministro Erhard, su spinta degli industriali tedeschi, cercava un accordo bilaterale con gli Stati Uniti pensando che la Germania avrebbe ottenuto vantaggi maggiori attraverso contatti diretti con l'industria americana. Ma questo avrebbe messo in seria difficoltà i negoziati per l'Euratom, senza contare che Adenauer, ormai anziano, molto presto non sarebbe più stato in condizione di guidare il paese. Era perciò necessario appoggiare il progetto mentre il Cancelliere era ancora in carica e in una posizione tale da poter forzare la mano

¹⁹ "Atom for Peace" Speech, December 8, 1953,

https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/file/atoms_Binder13.pdf

²⁰ Minerva Web, Bimestrale della Biblioteca "Giovanni Spadolini", A cura del Settore orientamento e informazioni bibliografiche, n. 38, aprile 2017 "Verso i Trattati di Roma" <https://www.senato.it>

sull'opposizione²¹. Nonostante le tensioni l'amministrazione americana, e in particolar modo il segretario di stato Dulles, che aveva iniziato ad intrattenere uno stretto rapporto con Monnet, continuava ad essere il primo sostenitore della creazione di un'agenzia atomica con poteri sovranazionali nel continente europeo. Ma la fine del 1955 si caratterizzò per una forte instabilità del governo francese che aggravava i problemi già esistenti e il consenso all'interno dell'iniziativa di Messina sembrava sgretolarsi.

Nel gennaio 1956 la crisi francese terminò con l'arrivo al governo dei socialisti con Guy Mollet, forte sostenitore della corrente europeista, mentre Washington e Monnet si impegnavano ad includere nei progetti di integrazione europea la Gran Bretagna, che nonostante i molteplici incontri con l'alleato d'oltreoceano non si spinse oltre una superficiale manifestazione di neutralità nei confronti del nuovo progetto. Ulteriori problemi si presentarono con la richiesta francese di dotarsi dell'arma atomica al governo statunitense che era ancora in trattative con Bonn e non poteva assolutamente permettersi di fare concessioni che avrebbero compromesso il "rilancio" di Messina²². La forte incertezza di questi anni spinse l'amministrazione Eisenhower ad annunciare che il paese avrebbe messo a disposizione dei suoi alleati 20 tonnellate di uranio 235, la proposta venne fraintesa e interpretata dai governi europei come un'alternativa al nuovo progetto dell'Euratom. Gli americani allora fecero immediatamente retromarcia e assunsero un atteggiamento più prudente.

Il Segretario di stato americano credeva che il vincolo che legava l'Euratom alla CEE avrebbe condotto al naufragio della Comunità atomica, "*We see no need for a linking of the common market and of Euratom at this time*"²³ aveva scritto Dulles in una direttiva inviata alle ambasciate americane negli stati europei. Egli riteneva che le motivazioni che avevano portato alla mancata ratifica della Comunità di difesa fossero strettamente collegate all'allungamento dei tempi dei negoziati, quindi era opportuno non indugiare nelle trattative del Mercato Comune²⁴.

Le tensioni continuavano ad aumentare rischiando di compromettere il rapporto tra Bonn e Washington, infatti il governo tedesco si trovò a fare i conti con i rappresentanti dell'industria privata che chiedevano che alla nuova comunità non venisse concessa completa autonomia e indipendenza sul controllo del materiale fissile. Allora Monnet cercò di mediare proponendo al Dipartimento di stato americano di assicurare che la vendita del materiale fissile sarebbe stata controllata da

²¹ Memorandum of Discussion at the 284th Meeting of the National Security Council, Washington, May 10, 1956, in: C. Era L'amministrazione Eisenhower e il rilancio dell'Europa: diplomazia della transizione Periodico 2012, p.79 <https://www.difesa.it>

²² G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, Editori Laterza, 2013, p. 85

²³ Memorandum of Discussion at the 284th Meeting of the National Security Council, Washington, May 10, 1956, in: C. Era L'amministrazione Eisenhower e il rilancio dell'Europa: diplomazia della transizione Periodico 2012, p. 86

²⁴ C. Era *L'amministrazione Eisenhower e il rilancio dell'Europa: diplomazia della transizione* Periodico 2012, pp. 82-83 <https://www.difesa.it>

un'autorità apposita, che avrebbe garantito l'impossibilità tra venditore e compratori di stabilire accordi bilaterali. La crisi tra i due paesi si acuì quando in Germania Ovest si diffuse la notizia che le truppe americane avrebbero evacuato il continente, si sollevarono forti proteste nella RFT che accusavano gli americani di voler abbandonare i popoli europei e allo stesso tempo di voler determinare le loro politiche interne, ma il presidente Eisenhower venne immediatamente rassicurato dall'ambasciatore americano a Bonn convinto che gli attacchi che provenivano dal Cancelliere tedesco avevano più l'obiettivo di rassicurare il proprio governo piuttosto che contestare la politica statunitense. I negoziati del "comitato Spaak" in corso a Bruxelles per la stesura dei trattati subirono una battuta d'arresto, i cinque *partner* della Francia si mostrarono restii ad accettare le condizioni poste dall'esecutivo guidato da Mollet, Parigi fortemente interessata alla nascita dell'Euratom aveva la pretesa di mantenere una larga autonomia nel perseguire i suoi programmi nucleari militari, considerando di seconda importanza la questione economica insisteva perché i due trattati fossero svincolati l'uno dall'altro. Nel frattempo, il Dipartimento di Stato americano continuava a fare forti pressioni affinché il Cancelliere Adenauer tornasse sui propri passi confermando gli aspetti filo-comunitari che avevano caratterizzato la sua politica estera.

Il colpo d'acceleratore arrivò nel settembre del 1956, il governo francese accettando il collegamento fra i due trattati iniziò a collaborare alla stesura dei documenti che avrebbero fornito l'ossatura delle intese per la CEE²⁵.

Ad insinuarsi nel fragile equilibrio atlantico fu il fallimentare intervento militare anglo-francese in Egitto il 31 ottobre 1956. In quell'estate il presidente egiziano Nasser aveva nazionalizzato in canale di Suez²⁶, di vitale importanza per i commerci delle due potenze europee e gli Stati Uniti avevano deciso di non intervenire. L'aggressione di Francia e Gran Bretagna, appoggiate da Israele, fu seguita da una decisione assunta in sede Onu per un immediato cessate il fuoco, dimostrando che l'influenza delle potenze europee sullo scenario mondiale era passata ormai in secondo piano rispetto a quella di Stati Uniti e Unione Sovietica. Nonostante la crisi di Suez contribuì al crollo della IV Repubblica ebbe degli effetti imprevisti sul processo di integrazione europea. Infatti, il governo Mollet intensificò i negoziati che avrebbero dato vita ai Trattati di Roma, il progetto europeo non rappresentava più un pericolo per l'economia francese, ma al contrario la possibilità di ristabilire il prestigio nazionale riducendo l'egemonia americana sul continente. Nel 1956 i francesi decisero di coinvolgere Italia e

²⁵ G. Mammarella, P. Cacace, Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013), Editori Laterza, 2013, p. 93

²⁶ Gamal Adb al-Nasser il 26 luglio 1956 annunciò pubblicamente la nazionalizzazione del Canale di Suez. L'obiettivo del Presidente egiziano era di recuperare reddito attraverso la nazionalizzazione per finanziare la costruzione della monumentale diga di Assuan sul Nilo. In realtà l'apertura del canale era vincolata da una Convenzione del 1888 secondo cui qualsiasi nave mercantile avrebbe potuto transitare in tempo di pace e di guerra. Francia e Gran Bretagna che avevano forti interessi economici a mantenere aperto il Canale decisero di allearsi segretamente con Israele e insieme diedero luogo alla Crisi di Suez (29 ottobre-7 novembre).

Germania ovest nel progetto di sfruttamento dell'energia atomica, che avrebbe condotto in cinque anni al primo esperimento nucleare. Questo fu solo il primo passo dell'accordo che i tre governi sottoscrissero a Bonn tra il 1957 e il 1958, la cooperazione militare si componeva di due parti: una pubblica in cui i tre stati si impegnavano a creare un pool di produzione di armamenti moderni, e una segreta che aveva lo scopo di unire gli studi e le ricerche in modo da velocizzare la costruzione dell'arma atomica. Il crollo della IV Repubblica e l'arrivo del generale De Gaulle fecero cadere questo accordo.

I francesi credevano che attraverso un programma sull'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare avrebbero potuto dotarsi della bomba atomica in concorrenza con gli Stati Uniti. Questi ultimi invece avevano dato un'interpretazione totalmente diversa al Trattato dell'Euratom, pensando che questo avrebbe rappresentato un mezzo per rafforzare la loro leadership nucleare nel continente europeo. Per ciò che riguarda il mercato comune, la Francia riuscì ad inserire nell'accordo i prodotti agricoli, di vitale importanza per l'economia dello stato, ad assicurarsi un periodo di transizione per procedere allo smantellamento degli ostacoli agli scambi di prodotti industriali con l'inserimento di numerose clausole di salvaguardia²⁷. Tuttavia, la strada perseguita dal governo francese si scostava di gran lunga da quella tedesca: mentre la prima era più influenzata da considerazioni politiche, la seconda era mossa da motivazioni principalmente economiche. Il Cancelliere Adenauer, lasciata alle spalle la diffidenza iniziale verso i progetti di integrazione europea, aveva iniziato a considerarla come mezzo fondamentale per poter rafforzare il suo ruolo nel blocco occidentale anche se allontanava ancora di più la possibilità di rivedere il territorio tedesco unito. Ma l'ostacolo principale da superare era lo scetticismo del ministro dell'Economia Ludwig Erhard. Quest'ultimo, convinto sostenitore del liberismo economico, non accettava che nel nuovo progetto europeo venisse inclusa un'alta tariffa esterna, che da una parte proteggeva il mercato francese e dall'altra però disincentivava le esportazioni tedesche. Inoltre, Bonn si opponeva alla volontà di Francia e Belgio di creare un'associazione tra le colonie e la nuova Comunità, resa possibile grazie all'istituzione di un fondo di sviluppo a spese di tutti gli Stati membri che i tedeschi consideravano un investimento poco produttivo. Il disaccordo tra i due paesi non sembrava attenuarsi e l'industria meccanica francese temeva di non poter sostenere la concorrenza di quella tedesca, contemporaneamente l'industria chimica tedesca aveva stimato delle forti perdite se la Repubblica Federale tedesca avesse accettato di entrare a far parte dell'Euratom. Nonostante ciò i Trattati di Roma entrarono in vigore il 1° gennaio 1958 con il fine di creare un vero e proprio mercato unico. Negli obiettivi del primo trattato, quello che istituiva la CEE, erano compresi l'eliminazione dei dazi doganali e restrizioni quantitative nel territorio comunitario, l'istituzione di una tariffa esterna comune, la proibizione di applicare pratiche

²⁷ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, cit. p. 30

che avrebbero falsato la concorrenza, ma la vera novità era l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Il secondo trattato dell'Euratom aveva lo scopo di coordinare e stimolare ricerche nel campo dell'energia atomica elaborando delle regole di sicurezza e installazioni comuni. Inoltre era prevista la creazione di un'Assemblea parlamentare europea composta da 142 deputati nominati dai parlamentari dei sei paesi membri con funzione consultiva; la Commissione, era l'organo con potere di iniziativa legislativa, formata da rappresentanti degli stati membri che agivano in modo indipendente; il Consiglio dei ministri con potere decisionale e la Corte di giustizia, in comune alla CECA, alla CEE e all'Euratom che assicurava il rispetto dei Trattati e delle controversie in materia comunitaria.

Durante la firma dei Trattati di Roma molto significative furono le parole di Gaetano Martino ministro degli Affari Esteri italiano:

“Le avversità, le incredulità, lo scetticismo che fu necessario vincere per iniziare, proseguire e completare quell'opera detta “rilancio europeo”, decisa a Messina nei primi giorni del giugno 1955, la quale doveva felicemente concludersi, circa due anni dopo, con la creazione della Comunità economica e della Comunità atomica dell'Europa.”

Il ministro Martino dopo aver descritto alcuni esempi positivi di comunità politiche dà ai suoi ascoltatori un'importante lezione di storia sui nazionalismi, che potremmo considerare ancora oggi molto attuale:

“L'esperienza storica insegna che le manifestazioni più nobili ed elevate dell'arte e del pensiero, in questo splendente giardino d'Europa, sono state sempre il frutto di una duplice fedeltà: della fedeltà alle proprie tradizioni e della fedeltà ai motivi di una comune civiltà. Le nazioni europee là dove sono state veramente originali e feconde sono state sempre universalmente europee. Quando, invece, hanno deciso di isolarsi ritenendosi insufficienti si sono irrimediabilmente condannate alla sterilità ed alla decadenza.”²⁸

Egli invitava i popoli europei a non pensare al nazionalismo come massima espressione di libertà e dignità, l'unità politica europea avrebbe dovuto fondarsi sulla diversità e sulla molteplicità e solo in questo modo gli stati europei avrebbero potuto attivare quel processo organico destinato ad un'integrazione umana.

²⁸ G. Martino, *Dieci anni al Parlamento europeo (1957-1967) un uomo di scienza al servizio dell'Europa*, Discorsi pronunciati in seduta plenaria, testi curati da Massimo Silvestro, 2001, Parlamento europeo <https://www.europarl.europa.eu>

L'avvio della costruzione comunitaria segnava un punto di rottura storico per l'Europa occidentale, il trattato faceva riferimento solo agli obiettivi da raggiungere senza fissare i mezzi e i tempi di realizzazione, si trattava di un vero e proprio capolavoro del funzionalismo.²⁹ In questo modo si dava il via ad un negoziato permanente il cui obiettivo era la ricerca di un accordo tra gli Stati membri.

Nonostante i dubbi, le incertezze, l'insoddisfazione dei federalisti le nuove istituzioni iniziarono a funzionare, ma dopo alcuni mesi fu nuovamente la Francia a mettere a repentaglio il sistema comunitario. In un clima politico di forte instabilità aggravato dalle spinte autoritarie che stavano investendo il paese e dal sanguinoso epilogo della rivolta algerina il 7 maggio 1958 crollava la IV Repubblica. L'Assemblea nazionale ma soprattutto i cittadini francesi richiama a gran voce Charles De Gaulle, che non aveva mai nascosto la sua ostilità nei confronti di qualsiasi forma comunitaria. Contrariamente alle previsioni il nuovo presidente decise di onorare gli impegni presi dalla Francia cercando di rasserenare i suoi rapporti sia con la Comunità che con gli Stati Uniti.

Sin dagli anni Cinquanta De Gaulle aveva presentato le linee guida della politica estera che avrebbe dovuto seguire la Francia in particolar modo nei confronti dell'Europa e dell'Alleanza atlantica. Alla base della sua "dottrina" c'era una profonda ostilità nei confronti di qualsiasi tipo di integrazione infatti, agli occhi del generale l'integrazione, e in particolare quella militare, sottraeva ai governi la responsabilità e la facoltà di decidere autonomamente della propria difesa nazionale e quindi annientava la base della loro legittimità. Il generale aveva da sempre proposto, in opposizione di un'Europa integrata, l'idea di un Europa confederale all'interno della quale sarebbe nata la V Repubblica francese. Egli aveva concepito una realtà politica, economica e culturale in cui gli stati cooperano tra loro per affermarsi non solo all'interno del continente ma, in tutto il mondo.

Egli criticava fortemente le nuove istituzioni comunitarie perché prive di qualsiasi tipo di utilità, ma non si limitava a questo e cercava di proporre delle alternative in senso confederale. In questo contesto la Francia rappresentava la nazione "guida" che aveva il compito di coagulare intorno a sé l'adesione degli altri popoli europei secondo un sistema di "cooperazione nell'indipendenza" che era alla base della sua concezione europea³⁰. Diversamente da quello che molti suoi collaboratori avevano creduto, De Gaulle non aveva l'obiettivo di sabotare i Trattati di Roma ma cercava di inserirli in un programma politico più ampio in cui gli Stati membri mantenevano molte delle loro prerogative, riducendo al minimo qualsiasi aspetto di sopranazionalità. Secondo il nuovo presidente francese non sarebbe mai potuto nascere un organismo con caratteristiche federali perché non in grado di esprimere la volontà di tutti i membri della Comunità. In contrapposizione con l'idea gollista i federalisti avevano sperato che il nuovo Mercato Comune avrebbe condotto a un'integrazione economica prima e politica poi.

²⁹ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, cit. p. 32

³⁰ *ivi*, p. 36

Tuttavia, De Gaulle non aveva di certo intenzione di mettere in discussione i due nuovi Trattati, ma cercò sempre di limitare i poteri, per quanto possibile, delle istituzioni comunitarie per assicurare il riconoscimento degli interessi francesi, come nel caso della realizzazione della politica agricola nel quadro del Mercato Comune di cui massima beneficiaria era proprio la Francia.

Durante il suo primo incontro con il Cancelliere Adenauer a Colombey il 14 settembre 1958, De Gaulle riprende l'idea di una cooperazione europea intergovernativa aggiungendo che il nuovo progetto avrebbe poggiato su una stretta collaborazione tra Francia e Repubblica Federale tedesca, grazie alla quale si sarebbe realizzato l'ambizioso obiettivo di una politica comune negli affari internazionali per poter raggiungere una maggiore indipendenza dagli Stati Uniti. Nello stesso periodo lo stesso De Gaulle avanzò segretamente a Gran Bretagna e Stati Uniti la proposta di creare un direttorio a tre franco-anglo-americano che avrebbe guidato l'Alleanza atlantica. Nessuno dei due paesi accolse la proposta del Presidente francese che si trovò ad affrontare inoltre i malumori di Italia e Germania ovest, escluse dai suoi programmi. Per comprendere l'avversione gaullista al metodo integrazionista è importante comprendere il suo approccio alla questione tedesca. Già da prima della Dichiarazione Schuman egli aveva ben chiari i termini in cui sarebbe avvenuta la conciliazione tra i due paesi che poneva le sue basi su di "un'intesa diretta e pratica", mediante un "accordo senza intermediari". Secondo questa visione, l'unità europea doveva realizzarsi attraverso l'adesione degli europei, e per primi i tedeschi, alla politica francese³¹.

Con nello sfondo una nuova crisi di Berlino e gli ultimatum che arrivavano dal Cremlino i francesi sentivano l'esigenza di dover modificare l'ordine internazionale creato a Yalta nel 1945 che vedeva protagonisti in un mondo bipolare, Stati Uniti e Unione Sovietica. Era giunto il momento per l'Europa e in particolare per la Francia di riprendersi la piena soggettività politica e storica, si delineava così una nuova organizzazione internazionale in cui l'Europa diventava una terza forza e faceva da contrappeso alle due superpotenze, che da ora non erano più protettori a cui affidarsi in caso di difficoltà, ma degli interlocutori con cui confrontarsi. Ne è la dimostrazione la volontà di De Gaulle di accelerare più possibile il programma di costruzione della bomba atomica francese, la cui prima esplosione avvenne nel febbraio 1960 nel Sahara algerino.

La politica di grandeur francese spinse il capo dell'Eliseo a proporre una cooperazione politica tra i Sei con la creazione di strumenti intergovernativi che avrebbero permesso ai membri di seguire una linea comune, fermo restando che mai si sarebbe arrivati ad una struttura federata tutt'al più ad una confederata in cui la Francia avrebbe preso il comando. Proprio in questi anni il governo inglese guidato dal conservatore Macmillan cercò di avvicinarsi alle istituzioni comunitarie e a partire dal luglio 1959 diede vita all'EFTA in alternativa al Mercato comune. Questa nuova organizzazione oltre

³¹ *ivi*, p.39

alla Gran Bretagna comprendeva: Danimarca, Svezia, Norvegia, Portogallo, Svizzera e Austria. È chiaro che Londra era consapevole ormai dopo la disfatta di Suez di non essere più una potenza in grado di poter modificare gli equilibri mondiali, ma di essere divenuta una potenza regionale. Macmillan mettendosi a capo di una nuova organizzazione economica sul territorio europeo non credeva di poter competere con le istituzioni di Bruxelles, ma cercava comunque di dimostrare ai Sei di avere le caratteristiche per poter entrare a far parte della CEE.

Durante la nuova crisi di Berlino il premier inglese, credendo di poter essere ancora in grado di giocare su più tavoli, decise di recarsi a Mosca presentandosi come intermediario con le potenze occidentali, ciò portò il Cancelliere Adenauer ad avvicinarsi ancora di più alla Francia gaullista.

La situazione politica mutò considerevolmente con l'ingresso alla Casa Bianca di John Kennedy, la politica estera statunitense subì delle grandi modifiche, il nuovo presidente nominò una commissione che si doveva occupare di elaborare un piano di rilancio dell'iniziativa americana dopo il presunto immobilismo dell'amministrazione Eisenhower. La commissione elaborò due piani, il primo economico con cui si procedeva ad una liberalizzazione che avrebbe favorito i rapporti commerciali tra le due sponde dell'Atlantico, mentre nel secondo gli Stati Uniti cercavano di assicurarsi un'egemonia sul campo militare proponendo una più stretta integrazione del potenziale militare all'interno della NATO.

Queste due iniziative nacquero in risposta da una parte al Mercato comune che aveva riscosso un enorme successo e in breve tempo era riuscito ad attirare una quantità crescente di investimenti americani che rischiavano di mettere in pericolo l'industria statunitense; e dall'altra per un problema legato all'ambito militare. Il nuovo ministro della difesa Robert McNamara, dopo la corsa dei paesi europei per dotarsi dell'arma nucleare, decise di proporre un controllo centralizzato delle armi nucleari e convenzionali all'interno dell'Alleanza atlantica, sostituendo la dottrina della "rappresaglia massiccia" con quella della "flexible response"³². Per Charles De Gaulle era impensabile che l'utilizzo degli armamenti francesi fosse condizionato dalle volontà della Casa Bianca, egli rifiutava categoricamente l'integrazione credendo fortemente nella necessità di ciascun paese di poter utilizzare il potenziale nucleare sotto l'esclusivo controllo nazionale.

Nell'Europa degli anni Sessanta si era ormai affermato l'atlantismo e gli Stati Uniti avevano il potere di riorganizzare gli stati europei occidentali, il premier francese però sembrava non rassegnarsi alla condizione subalterna decisa Yalta dopo la guerra che riguardava la Francia e il continente il generale. L'obiettivo del capo dell'Eliseo era chiaro, affermare la primazia francese e per fare ciò era necessario ridurre l'egemonia statunitense. Egli non escludeva a priori l'ingresso della Gran Bretagna nella CEE con il fine di eliminare la "special relationship" con la Casa Bianca e, allo stesso tempo, stringeva

³² G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, cit. p. 109

rappporti bilaterali con la Germania ovest consapevole del suo legame di stretta dipendenza con gli americani.

1.7 Charles de Gaulle e Konrad Adenauer

Nel corso degli anni De Gaulle aveva fornito interpretazioni diverse del ruolo che la Francia avrebbe dovuto ricoprire nel panorama europeo e internazionale, ma con il passare del tempo anche il Generale era giunto alla consapevolezza che il passato glorioso non sarebbe più tornato. Nonostante l'aspetto anacronistico di alcune sue dichiarazioni nelle *Mémoires de guerre*, riportare alcuni passaggi ci permette di comprendere a pieno il suo pensiero e la sua politica estera:

“Intendevo assicurare alla Francia la supremazia sull'Europa occidentale, impedendo la nascita di un nuovo Reich che potesse nuovamente minacciare la sua sicurezza; cooperare con l'Occidente e, se necessario, ridurre i legami con l'una o l'altra parte senza mai accettare alcun tipo di dipendenza (...) convincere gli Stati del Reno, delle Alpi e dei Pirenei a formare un blocco politico, economico e strategico; fare di questa organizzazione una delle tre grandi potenze mondiali e, eventualmente, l'arbitro tra il campo sovietico e quello angloamericano. Dal 1940 ogni mia parola e ogni mio gesto erano stati dedicati a creare queste possibilità: ora la Francia era di nuovo in piedi, avrei cercato di realizzarle.”³³

Dinnanzi alle superpotenze vincitrici della seconda guerra mondiale De Gaulle assisteva al declino del vecchio continente ed è per questo che la sua dottrina assumerà un'altra forma, non discostandosi molto dall'idea tipica di *greandeur* ma, sicuramente consapevole del ruolo che avrebbe potuto ricoprire la Francia considerando l'umiliazione e la disfatta durante la guerra e il fatto di sedere al tavolo dei vincitori consapevole di essere stata salvata dai suoi alleati, che però l'avevano esclusa dal tavolo delle trattative in cui si decidevano le sorti del nuovo equilibrio internazionale che si sarebbe creato nell'immediato dopoguerra.

In questa fase del gollismo il Generale decise di rivalutare i rapporti franco-tedeschi, la storica tensione esistente tra i due paesi poteva essere, almeno per un momento, messa da parte e nel 1949 era convinto che la presenza di uno stato unitario al centro dell'Europa fosse un fattore indispensabile per garantire l'equilibrio del continente, soprattutto considerando il disinteresse della Gran Bretagna

³³ C. de Gaulle, *Mémoires de guerre. Le salut: 1944-1946*, Paris, Plon, 1959, pp. 872-873

e la pressione sovietica ad Est. Ma quando la questione del riarmo tedesco divenne impellente per gli stati europei nel 1954 in Generale scriveva:

“Io sono – per primo – convinto delle necessità dell’unità europea. Perché vi sia un’unione bisogna che l’istituzione abbia un’anima, un corpo e delle membra. Non si può costruire l’Europa se non a partire dalle nazioni. Quanti – tentano – invano spero – di fabbricare la CED impediscono di fare l’Europa, così come la caricatura di oppone al ritratto.”³⁴

Per un convinto nazionalista come lui non era di certo contemplata un’organizzazione federale che avrebbe privato gli stati membri di parte della loro sovranità nazionale, allo stesso tempo comprese che per ritrovare un ruolo autonomo dell’Europa era necessario ristabilire un equilibrio all’interno del blocco occidentale e che questo sarebbe potuto avvenire tramite un’integrazione degli stati del vecchio continente sotto la guida francese. Al contrario di quello che molti avevano pensato il Generale, divenuto Presidente della V Repubblica francese, non aveva affondato il progetto dei Trattati di Roma anzi, aveva pensato che rispetto all’esercito di difesa e alla Ceca potesse rappresentare uno strumento utile per la sua strategia. Infatti, solo attraverso la nuova Comunità la Francia avrebbe potuto avviarsi verso una vera e propria modernizzazione del paese. Il Mercato Comune e in particolare il negoziato avviato tra i membri della Politica agricola comune (PAC) avrebbe permesso da un lato il libero scambio di prodotti agricoli nella CEE e, dall’altro, avrebbe potuto ridurre il rischio della concorrenza internazionale in un paese come la Francia a forte vocazione agricola.

Per ciò che riguarda l’Euratom, De Gaulle perse sin da subito l’interesse per questo secondo trattato considerando l’utilizzazione dell’energia atomica un elemento fondamentale da regolare a livello nazionale. Egli decise di rilanciare il progetto delle *force de frappe*³⁵ arrivando a proporre delle modifiche all’interno del Patto atlantico che avrebbero messo in discussione l’integrazione militare e il monopolio atomico detenuto dagli Stati Uniti.

Il Presidente francese decise di giocare su due tavoli differenti infatti, se da una parte proponeva un direttorio a tre per la NATO di cui avrebbero fatto parte gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e ovviamente la Francia, dall’altra cercò di instaurare e mantenere dei buoni rapporti con la Repubblica Federale tedesca. De Gaulle nel suo primo incontro con il Cancelliere Adenauer a Colombey- les- Deux Eglises comprese subito che ci fosse una grande intesa, infatti i due appartenevano alla stessa generazione e

³⁴ C. de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets: juin 1951- mai 1958*, Paris, Plon, 1985, p.188

³⁵ La *force de frappe* (forza d’urto), indica il progetto che venne avviato nel 1958 in Francia dal Presidente del Consiglio Félix Gaillard per dotare la Francia di una forza di dissuasione nucleare, considerata per tutto il periodo della Guerra fredda un pilastro della politica di difesa francese.

per questo avevano probabilmente avuto un'educazione che proveniva dalle stesse fonti culturali e spirituali, motivo per cui la loro concezione dell'arte del governo non era poi così distante. De Gaulle che nonostante la sua permanenza a Londra non aveva imparato poi così bene l'inglese, si confrontava con Adenauer direttamente nella sua lingua, ritrovando nel suo interlocutore degli aspetti comuni come l'esperienza fascista, la solidità borghese, un'abilità tattica, una mobilità di azione che non contrastava con la fermezza dei principi, il senso di una missione nei confronti del proprio paese e del proprio popolo e per ultima l'incombente del tempo per due politici tornati in politica in età avanzata dopo un esilio interno.³⁶

Il risultato del loro incontro fu sorprendente, l'idea francese era di prendere la testa dei progetti di collaborazione europea insieme alla Germania che diviene il suo interlocutore principale. È impossibile nascondere che sulle decisioni di Adenauer gravava la sua dipendenza, principalmente economica, nei confronti degli Stati Uniti ed è proprio per questo che non condivideva a pieno il progetto di promuovere una riforma radicale della Nato e delle Comunità europee, si mostrò però ricettivo rispetto all'ipotesi di creare in Europa un nucleo di potere decisionale attorno al quale fare avanzare una nuova politica di integrazione europea.³⁷ A Colombey il Presidente della Repubblica francese aveva dato al Cancelliere rassicurazioni sulla futura unificazione tedesca e che questa non sarebbe passata in secondo piano a causa dell'integrazione europea. Quest'ultima necessitava di un asse franco-tedesco in grado di contrastare le spinte centrifughe.

È chiaro che il Generale è il leader privilegiato nella RFT di Adenauer, su cui sa di poter contare per inserire la Germania in una struttura europea meno dominata dagli Stati Uniti. De Gaulle aveva in mente un'Europa degli Stati nella quale la Francia aveva un ruolo egemone come quello che la Prussia aveva avuto nella Germania bismarkiana. L'equilibrio doveva essere duplice, all'interno del continente e sul piano globale.³⁸

A preoccupare la Repubblica federale tedesca nell'agosto 1961 è la costruzione del muro di Berlino, la tensione tra Stati Uniti e Unione Sovietica era sfociata nel territorio tedesco in cui gli occidentali ribadivano la libertà di spostamento della popolazione, il libero accesso a Berlino ovest in cui era presente un presidio militare occidentale. Adenauer decise che convivere con il muro fosse più cauto che combatterlo, ma il suo sogno di vedere la Germania unita era ormai infranto.

³⁶ S. Fagiolo, *Ventesimo Secolo*, Ottobre 2017, Vol. 6, No. 14, A *50 anni dai trattati di Roma: L'Europa di Adenauer*, p. 99 <https://www.jstor.org/stable/23719512?seq=1>

³⁷ G. Quagliariello, *Ventesimo Secolo*, Ottobre 2013, Vol. 12, No. 3, *Integrazione europea: il passato di un'illusione: De Gaulle, Charles* p. 164 (<https://www.jstor.org/stable/23719822>)

³⁸ S. Fagiolo, *Ventesimo Secolo*, Ottobre 2013, Vol. 12, No. 32, *Integrazione europea: il passato di un'illusione: Adenauer, Konrad*, p. 109 <https://www.jstor.org/stable/23719818>

A questo si sommava la Crisi di Cuba nell'ottobre 1962 che congelava definitivamente i rapporti tra il blocco occidentale e l'URSS, ognuna delle due fazioni si trova a fare i conti con i limiti della propria potenza ed entrambe decidono di individuare dei meccanismi in grado di gestire la loro rivalità, in particolar modo quella relativa alle armi atomiche, per garantire la sopravvivenza del globo.

1.8 Il piano Fouchet

Il nuovo Presidente americano cercò di convincere i suoi alleati europei, e in particolar modo la Francia, di interrompere la corsa agli armamenti che era cresciuta esponenzialmente. Ma i paesi europei erano fortemente diffidenti nei confronti delle promesse di Kennedy, secondo cui un attacco sul territorio europeo sarebbe stato considerato come un attacco sul territorio statunitense. Il presidente De Gaulle si fece portavoce dello schieramento che respinse con gran forza l'impostazione americana perché convinto che l'Europa avrebbe dovuto provvedere alla propria difesa autonomamente considerando la vicinanza geografica con Mosca. Il capo dell'Eliseo insieme al suo interlocutore tedesco e all'italiano Fanfani riteneva fosse necessario individuare una forma istituzionale che mettesse in pratica la volontà di unione politica espressa dagli Stati che facevano parte del Mercato Comune.

Il progetto venne affidato ad una Commissione istituita *ad hoc* che, dopo un dialogo con i Sei paesi membri, aveva il compito di redigere un piano d'unione. A coordinare i lavori era il francese Cristian Fouchet, stretto collaboratore di De Gaulle. Il negoziato venne avviato nel 1961 e si intrecciò con i lavori che avrebbero dato origine alla Politica agricola comune, questa era parte integrante dei Trattati di Roma e aveva l'obiettivo di conciliare una remunerazione vantaggiosa per i produttori di prodotti alimentare con l'interesse dei compratori di acquistare a prezzi convenienti. Tutto ciò avrebbe innanzitutto assicurato la modernizzazione del settore agricolo e favorito in breve tempo l'autosufficienza dell'intera Comunità. L'accordo raggiunto fu il segnale che i Sei erano pronti ad individuare delle politiche comuni e al conseguente rafforzamento delle istituzioni comunitarie.

In parallelo, la Commissione con a capo Fouchet aveva proseguito i suoi lavori e l'accordo fu raggiunto nel corso di due Conferenze al vertice che si svolsero a Parigi e Bonn nel febbraio e nel luglio 1961. L'impostazione generale del piano rifletteva a pieno la dottrina gollista, che prevedeva la creazione di un'unione politica tra i Sei mantenendo intatta la sovranità degli Stati tratteggiando la prospettiva di una confederazione.

Nel paragrafo 5 del preambolo veniva garantito il rispetto delle istituzioni esistenti e l'articolo 2 limitava le competenze delle nuove istituzioni alla politica estera, agli affari culturali e alla difesa; si

faceva inoltre riferimento alla volontà di rafforzare l'Alleanza atlantica. Quello che prese il nome di Fouchet I delineava un sistema istituzionale composto da: un Consiglio dei ministri di cui fanno parte i capi di Stato e di governo degli stati membri che doveva riunirsi almeno tre volte l'anno (le sue deliberazioni richiedevano l'unanimità fatta eccezione per la clausola di revisione che avrebbe permesso di decidere a maggioranza) ; un'Assemblea parlamentare con il compito di proporre raccomandazioni e interrogazioni al Consiglio; una Commissione esecutiva composta da alti funzionari designati dagli stati con il compito di preparare deliberazione per il Consiglio e controllare la loro esecuzione.³⁹

L'approvazione di questo progetto avrebbe implicato a coesistenza di due linee politiche profondamente diverse: da una parte l'idea di Monnet e Shuman su cui si basavano le istituzioni comunitarie esistenti e dall'altra la nuova proposta gollista di una Confederazione di Stati. Quest'ultima inizialmente aveva previsto una coordinazione con l'azione dell'Alleanza atlantica per ciò che riguardava il settore della difesa e il pieno rispetto e riconoscimento delle istituzioni comunitarie. La concezione sovranazionale proposta nei Trattati di Roma e Parigi sembrava rimanere intatta e le competenze dei nuovi organi non si sarebbero estese alle materie economiche, intralciando la possibilità della Francia di porsi a capo dello scacchiere europeo. Appena due mesi dopo, nel gennaio 1962, il Presidente francese riaprì il problema proponendo delle modifiche strutturali al progetto iniziale e durante una conferenza stampa illustrava così il piano che prese il nome di Fouchet II

“Che cosa propone la Francia ai cinque *partner*? Lo ripeterò ancora una volta di più: per organizzarci politicamente bisogna cominciare da principio. Organizziamo la nostra cooperazione, che i capi di Stato dei nostri Paesi si incontrino periodicamente, che esaminino insieme i problemi comuni e che prendano insieme decisioni che saranno decisioni europee. Costituiamo una commissione politica, una per la difesa e una culturale. Ciascuna opererà nei settori di propria competenza.”⁴⁰

Il Generale proponeva di introdurre la materia economica fra le competenze delle nuove istituzioni, spariva qualsiasi riferimento alle strutture previste dai Trattati di Roma e Parigi e all'Alleanza atlantica, inoltre veniva chiesta un'ulteriore riduzione dei poteri dell'Assemblea parlamentare.

Seguirono altri negoziati e De Gaulle, dopo un incontro con il Cancelliere tedesco Adenauer sembrò sul punto di fare qualche concessione ma, la sua posizione si irrigidì di nuovo quando gli altri paesi chiesero una modifica della clausola di revisione, che avrebbe comportato un'evoluzione politica

³⁹ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, cit. p. 41

⁴⁰ Major Addresses, Statements and Press Conferences of General Charles De Gaulle, 19 maggio 1958 – 31 gennaio 1964, Ambassade de France, Service de presse et d'information, New York 1964, p. 174

verso forme di maggiore integrazione. Il fallimento della nuova Conferenza non fu però causato da quest'ultima richiesta, ma dalla posizione di Belgio e Paesi Bassi, i quali avrebbero sottoscritto il trattato sull'unione politica solo se la Gran Bretagna fosse diventata membro della CEE.

Fouchet venne richiamato dal suo governo e a coordinare i lavori arrivò l'ambasciatore italiano Attilio Cattani, che cercò di elaborare un piano di mediazione che non trovò l'approvazione di molti. L'impossibilità di giungere ad un accordo era certamente da ricondurre all'instabilità della posizione del generale De Gaulle, che nelle sue *Mémoires d'espoir* tentò di dare una spiegazione dell'accaduto:

“Se i vostri vicini hanno rifiutato di seguire l'appello della Francia per l'unione e l'indipendenza dell'Europa europea, è in parte perché, seguendo la loro tradizione, essi temono il primato della Francia, ma soprattutto perché nel clima di guerra fredda in cui si trova il mondo, ogni altra cosa passa in subordine pur di garantirsi la protezione americana”⁴¹

Interrotti i negoziati sull'unione politica la Francia rivolse le sue attenzioni alla Gran Bretagna, e nel giugno 1962 De Gaulle durante un incontro bilaterale con Macmillan propose la costruzione di un direttorio a due per ciò che riguardavano gli affari interni ed esterni alla CEE e in particolar modo una collaborazione in materia di difesa, a patto che il primo ministro inglese avesse revisionati i rapporti con gli Stati Uniti. Gli atti di questo iter travagliato si compirono tra il 1962 e il 1963. La richiesta francese si intrecciò con il progetto di Associazione Atlantica lanciato da Kennedy, con cui gli americani proponevano agli europei una collaborazione politica, militare ed economica che posava le sue basi da una parte, su rapporti commerciali che avrebbero portato all'integrazione dei mercati e dall'altra parte, a creare un'organizzazione congiunta dei potenziali militari all'interno della struttura NATO. Il progetto del Presidente statunitense presentato a Philadelphia offriva all'Europa una posizione di “parità” prevedendo l'installazione di missili Polaris dotati di testata atomica che sarebbero stati installati su una flotta di navi europee, posta sotto il controllo dell'Alleanza atlantica. Dotando i paesi del vecchio continente di una parziale copertura atomica, la Casa Bianca credeva di poter limitare la corsa agli armamenti nucleari di Francia e Gran Bretagna e soprattutto di assicurare il governo di Bonn, che si sentiva più a rischio degli altri perché sotto il diretto mirino di Mosca. Nonostante le forti concessioni, qualsiasi operazione in territorio europeo che prevedeva l'impiego di armi atomiche, richiedeva l'autorizzazione preventiva del Pentagono.

La proposta americana suscitò molto scalpore in Europa e il 15 e 16 dicembre 1962 De Gaulle e Macmillan si incontrarono a Rambouillet. Al termine del convegno il politico inglese credette di aver piegato il generale alle proprie idee infatti, nel corso dei due giorni sembrò emergere una sostanziale

⁴¹ Ch. De Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Vol. I, Le renouveau 1958-1962, Paris 1970, p. 211.

comunanza di vedute in merito all'indipendenza nucleare dagli Stati Uniti e sulla trasformazione interna alla Nato.

De Gaulle in realtà era sempre più convinto che l'asse anglo-americano fosse impenetrabile e che, nonostante l'avvicinamento che c'era stato nell'ultimo anno, i due paesi fossero d'accordo ad emarginare la Francia e porre l'economia e la politica europea sotto in controllo anglosassone. La conferma definitiva dei dubbi sollevati dal generale arrivò con l'accordo di Nassau, in occasione dell'incontro Kennedy e Macmillan si accordarono sulla creazione di una forza multinazionale della Nato e sulla fornitura di missili Polaris americani per armare i sottomarini britannici, che sarebbero entrati a far parte della forza multinazionale.⁴² Fu proprio in questo contesto che il generale, interpretando la richiesta di ingresso dell'Inghilterra nella CEE e la nuova proposta di Nassau come un'unica strategia che avrebbe condotto all'egemonia statunitense nel continente, il 14 gennaio 1963 nel corso di una conferenza stampa all'Eliseo annunciò che avrebbe posto il proprio veto all'ammissione inglese nel Mercato comune. Alla domanda "come definirebbe la posizione francese rispetto all'ingresso inglese all'interno della CEE?" egli rispose che i Trattati di Roma erano stati conclusi tra i Sei stati continentali che sono accomunati da una stessa natura economica infatti, che si tratti della loro produzione industriale o agricola, dei loro scambi esterni, delle loro abitudini o della loro clientela commerciale, delle loro condizioni di vita o di lavoro, tra di loro vi è molta più somiglianza che differenza. Inoltre, questi sono avvantaggiati da una vicinanza geografica che favorisce le loro comunicazioni, ma soprattutto stanno marciando l'uno accanto all'altro verso lo sviluppo economico e il progresso sociale e tra loro non c'è alcun tipo di rimostranza politica o rivalità legate a potere e frontiere. De Gaulle aggiunse che dopo l'ingresso della Gran Bretagna altri paesi, legati a lei attraverso la zona di libero scambio, avrebbero avanzato la richiesta di entrare nel Mercato comune, se ciò avvenisse il trattato avrebbe subito delle serie modifiche che lo avrebbero reso inadatto alle necessità dei Sei paesi fondatori. Non mancò nel discorso un esplicito richiamo agli Stati Uniti, la Gran Bretagna avrebbe portato con sé all'interno del Mercato comune l'alleato americano che in breve tempo avrebbe trasformato il progetto europeo in una colossale comunità atlantica controllata e guidata dagli americani.⁴³ Durante la stessa conferenza stampa il presidente francese fece riferimento ai rapporti con la Germania accelerando il processo di avvicinamento tra i due paesi che sarebbero divenuti l'architrave della sicurezza europea. De Gaulle gettava le basi del Trattato che sarebbe stato firmato dai due paesi il 22 gennaio 1963 a Bonn. La Francia dopo una lunga opera di corteggiamento nei confronti della Repubblica Federale tedesca aveva finalmente concluso lo storico

⁴² G. Quagliariello, Ventunesimo Secolo, Ottobre 2013, Vol 12, No. 3, *Integrazione europea: il passato di un'illusione: De Gaulle, Charles* cit. p. 166 (<https://www.jstor.org/stable/23719822>)

⁴³ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, cit. p. 118

accordo. Il Trattato franco-tedesco fu possibile grazie allo stretto legame, anche personale, che i due *leader* avevano instaurato con il tempo ma non solo, infatti Adenauer credeva che l'intesa avrebbe rappresentato l'elemento cardine dell'ancoraggio della Germania all'Occidente. De Gaulle invece era convinto che l'accordo avrebbe funzionato come strumento diplomatico per far leva sugli Stati Uniti per la creazione di una potenza nucleare. Inoltre, le consultazioni dirette e periodiche su problemi comuni, inserite nell'accordo politico, gli avrebbero fornito il controllo sulla situazione politica del partner che avrebbe permesso di limitare l'inevitabile ripresa di autonomia politica.⁴⁴

⁴⁴ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, cit. p. 46

Un'alleanza difficile

2.1 Il Trattato dell'Eliseo del 22 gennaio 1963

L'unicità, ma anche l'incertezza dell'alleanza franco-tedesca sono il risultato di alcune proprietà congenite. Sin dall'inizio essa assunse un valore simbolico, che i governi dei due paesi utilizzarono per sviluppare il sentimento di un carattere essenziale e vantaggioso della relazione. Con essa si celebrava la riconciliazione di due popoli che si erano scontrati e odiati per decenni. Nonostante ciò i concetti di riavvicinamento e riappacificazione rappresentarono solo alcune delle motivazioni minori che guidarono la costituzione di un asse privilegiato franco-tedesco in seno a un'Europa in costruzione. Più chiaramente, la molla che spinse alla firma del Trattato dell'Eliseo non fu soltanto di natura ideale e culturale, ma il frutto di un artificioso calcolo di interessi. Francia e Repubblica Federale vedevano in una siffatta alleanza la possibilità di poter realizzare obiettivi chiaramente non comuni. Il ritorno di de Gaulle al potere da un lato fu decisivo per riaccendere nei francesi il sentimento di *grandeur* e la convinzione di potersi affermare come grande potenza sul panorama internazionale, al punto di poter trattare al pari delle due superpotenze mantenendo sempre un certo grado di controllo sulla Germania. Il Cancelliere Adenauer era spinto dalla speranza di rivedere il territorio tedesco unito, ciò sarebbe stato possibile partendo da un ridimensionamento dell'influenza delle potenze occupanti, in grado di determinare il destino del paese. In questi anni il Generale riuscì a trasformare questa alleanza in una vera e propria garanzia per i tedeschi: si trattava comunque di un accordo bilaterale in un quadro internazionale che si stava ricostruendo attorno a due insiemi geopolitici.⁴⁵ La Germania ancora fortemente legata agli Stati Uniti, non aveva alcuna intenzione di sostituire l'alleanza atlantica con un nuovo accordo di difesa con la Francia, e a tal fine inseriva nel preambolo del Trattato dell'Eliseo il legame con gli Stati Uniti e gli altri popoli del blocco occidentale: *“le maintien et le renforcement de l'Alliance des peuples libres et, en particulier, une étroite association entre l'Europe et les Etats Unis d'Amérique”*. Si infranse così il sogno francese di creare un asse europeo in grado di garantire la sicurezza del continente: la Francia infatti possedeva ormai la bomba atomica e credeva di poter creare un terzo polo geostrategico. La collaborazione tra Francia e Germania comprendeva essenzialmente i campi della gioventù, della cultura e quello

⁴⁵ C. Vodovar, *Quale Europa? L'asse franco-tedesco nel processo di integrazione*, Ventunesimo secolo, Vol.5, No. 11, novembre 2006, Rubettino Editore, p. 12

economico: rispetto all'idea iniziale gli aspetti che riguardavano la difesa vennero esclusi dall'accordo.

Nel luglio 1962 in occasione della sua visita in Francia, il Cancelliere tedesco sembrava essere d'accordo con de Gaulle nell'intraprendere provvisoriamente una cooperazione a due, quella stessa cooperazione che all'interno del piano Fouchet vedeva coinvolti i Sei paesi europei.

Pochi mesi dopo, la visita del Presidente francese nella Repubblica federale tedesca fu un vero e proprio trionfo, egli era convinto che una collaborazione tra le armate dei due paesi nell'ambito della difesa sarebbe stata essenziale affinché Francia e Germania ovest avessero potuto creare un legame saldo e duraturo. Proprio in vista di questo viaggio il Generale aveva incaricato, sotto sue precise istruzioni, il politico francese Couve de Murville di preparare un memorandum che non venne mai presentato ai tedeschi in quella circostanza.

Inizialmente l'accordo avrebbe dovuto assumere la forma di un *gentlemen's agreement*, ma il ministro degli Affari Esteri tedesco sollevò problemi di natura costituzionale, in mancanza della forma giuridica e della ratifica parlamentare.⁴⁶ Dall'altra parte de Gaulle non aveva intenzione di concludere un vero e proprio trattato e piuttosto credeva di poter organizzare degli incontri sistematici tra i funzionari dei due governi per coordinare questioni di politica estera, difesa ed educazione. In occasione della visita del Cancelliere Adenauer a Parigi nel gennaio 1963 i due paesi sembravano dirigersi verso la firma di una dichiarazione comune, ma sulle questioni internazionali la collaborazione stentava a realizzarsi, i due capi di Stato giunsero ad inserire nell'accordo l'obbligo di una consultazione preventiva con il partner, in particolar modo per le questioni che riguardavano l'Europa e le relazioni con l'Urss. Per le questioni militari, oltre a prevedere incontri tra i ministri fu chiaro da subito che era necessario giungere all'adozione di un documento comune che avrebbe fornito linee guida nell'ambito tattico e strategico, con l'aggiunta di un centro franco-tedesco per consentire un dialogo migliore tra i due eserciti. Inoltre, sarebbero state create delle commissioni miste per coordinare la produzione di armi, ripartita tra le industrie dei due paesi.

Alle proposte francesi, Bonn contrappose un nuovo memorandum presentato l'8 novembre 1962, il testo riprendeva per gran parte quello precedente, ma con significative sfumature in materia di difesa. Al contrario della proposta francese, il governo di Bonn tralasciò la parte che faceva riferimento all'istituzionalizzazione delle procedure e cercò di collocare la cooperazione nel settore della difesa all'interno del quadro Nato.

Nell'autunno 1962 alcuni eventi avevano giocato a vantaggio della visione francese, innanzitutto durante la Crisi di Cuba gli americani si erano dimostrati disposti a ricorrere a minacce nucleari

⁴⁶ P. Craverii, U. Morelli, G. Quagliarello, a cura di: M.E Cavallaro, F.M Giordano, *Dizionario Storico dell'integrazione europea*, Rubettino editore, 2018, pp. 6870-6871

quando era il loro continente sotto il bersaglio sovietico, non mostrando lo stesso interesse quando i problemi riguardavano l'Europa occidentale, il che sembrava confermare lo scetticismo del Generale. Come scrisse de Gaulle ad Adenauer in una delle sue lettere:

“Questa vicenda, qualunque piega prenda localmente, non può non avere, prima o poi, un seguito rispetto ai dati attuali della sicurezza politica e strategica dell'Europa.”⁴⁷

D'altro canto, l'incontro a Nassau tra Kennedy e Macmillan convinse il Generale, ma anche il Cancelliere, che le intenzioni anglosassoni fossero di prendere le redini degli affari atlantici senza tener conto degli interessi di Parigi e Bonn. De Gaulle era convinto che gli inglesi stavano cercando di limitare le sue ambizioni nucleari e ciò non poteva che rafforzare la sua volontà di avvicinarsi alla RFT.

Da parte sua Adenauer si trovava senza dubbio in mezzo a due fuochi: la Repubblica federale procedeva con convinzione nei suoi rapporti con la Francia, non avendo più piena fiducia nei confronti degli Stati Uniti, allo stesso tempo cercava di mantenere un legame con gli americani affinché provvedessero alla sua difesa. La RFT diveniva così un interlocutore più desiderabile sia per Washington che per Parigi.

Ma la conferenza stampa del 14 gennaio 1963 con cui il presidente francese rigettò la candidatura della Gran Bretagna al Mercato comune mise Adenauer in una situazione particolarmente difficile: la firma di una convenzione con la Francia assumeva oramai un significato molto differente da quello iniziale, diventando un chiaro sostegno a de Gaulle nella questione della candidatura inglese. La situazione si faceva più complessa considerando la forte divisione all'interno del mondo politico tedesco, se il Cancelliere nonostante le sue incertezze perseguiva la politica avviata a Rambouillet nel 1960, la maggior parte dei suoi dirigenti e funzionari, e in particolar modo Schröder, non erano poi così convinti dell'esclusione della Gran Bretagna. D'altra parte, il grande disegno di Kennedy, quello di una comunità atlantica costruita su due pilastri, americano ed europeo, aveva convinto molti tedeschi. Si alimentavano di giorno in giorno correnti di pensiero atlantista all'interno dei partiti, come nel caso della SPD, che fino a quel momento aveva indugiato sulle reali intenzioni degli Stati Uniti, aveva deciso di sostenere le proposte del Presidente americano. Accanto al concetto gollista di un'Europa degli Stati che posava su una collaborazione franco-tedesca, si andava delineando un altro concetto, più vasto e ambizioso, che vedeva la Germania ovest cooperare con un partner ben più potente: gli Stati Uniti.

⁴⁷ Ch. De Gaulle, P. de Gaulle, J.L. Barré, *Lettres, Notes et Carnets juin 1958 – novembre 1970*, Bouquins 2010, Paris, pp. 270-271

Anche in Francia non marcarono forti opposizioni all'accordo franco-tedesco, al Quai d'Orsay si temeva una possibile crisi con americani e inglesi, senza contare che un avvicinamento così stretto con la Germania ovest urtava ancora molti uomini di politica e non solo. Al ministero della Difesa regnava un forte scetticismo. Fu in questo momento di crisi che il governo federale, il 16 gennaio, decise di proporre alla Francia di concludere non una semplice convenzione, ma un vero e proprio trattato, che sarebbe stato ratificato dal Bundestag.

Nel corso degli anni in molti si sono chiesti se una semplice convenzione non sarebbe stata accettabile. Coloro che hanno proposto di concludere un trattato cercavano in realtà di far fallire l'intero progetto? Come abbiamo già visto erano molte le reticenze che il semplice progetto di dichiarazione aveva suscitato nei due paesi. De Gaulle e Adenauer contro qualsiasi previsione si piegarono ed accettarono la forma del trattato. Messo a punto nei giorni seguenti da alti funzionari a Parigi e a Bonn doveva essere firmato all'Eliseo il 22 gennaio 1963, al termine della visita del Cancelliere a Parigi. Il contenuto riprendeva in molti punti il memorandum francese del 18 dicembre, i capi di Stato e di governo si sarebbero incontrati almeno due volte all'anno, i ministri degli Esteri e della Difesa almeno una volta ogni tre mesi e i capi di Stato Maggiore ogni due mesi. Era prevista un'ampia cooperazione in materia di politica estera con il fine di prevenire, per quanto possibile, che i due paesi assumessero delle posizioni divergenti su problemi di interesse comune.

Come già menzionato il trattato si componeva di tre parti: *Affaires étrangères, défense, éducation et jeunesse*, sicuramente l'accordo più ambizioso è quello raggiunto in materia di difesa i cui obiettivi erano di moltiplicare lo scambio di personale tra i due eserciti favorendo anche l'insegnamento di pratiche e lingua del popolo straniero, organizzare un lavoro comune in materia di armamenti e nella fase di elaborazione dei progetti ed infine, sul piano strategico e tattico le autorità competenti dei due paesi si impegnavano ad avvicinare le loro dottrine con il fine di arrivare a concezioni comuni. Per questo motivo verranno creati degli istituti di ricerca operativa franco-tedeschi.⁴⁸

Ma fino a dove poteva arrivare l'allineamento strategico franco-tedesco?

Per ciò che riguarda il Generale, i suoi orientamenti emergono dalle dichiarazioni che fece al Cancelliere tedesco durante i colloqui del 21 e 22 gennaio 1954. I due uomini si confrontarono esprimendo molte perplessità sull'evoluzione della strategia americana, non si poteva sapere quando e se gli Stati Uniti avrebbero utilizzato le loro armi nucleari per la difesa dell'Europa. De Gaulle al contrario assicurava al suo partner che la Francia avrebbe impiegato sin da subito tutti i missili a sua disposizione, compresi quelli nucleari, per difendere la Germania poiché i francesi non avrebbero avuto più alcuna possibilità una volta conquistato il territorio tedesco. Egli era convinto che con l'avanzata sovietica ci sarebbe stata una prima battaglia in Germania e se questa fosse fallita, una

⁴⁸ Le Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963, <https://www.senat.fr/rap/r12-762/r12-7620.html>

seconda in Francia. Era quindi di primaria importanza costruire una difesa europea con piani che dovevano essere discussi e approvati a livello governativo, mentre la direzione veniva assegnata ad un comando tedesco per la battaglia che si sarebbe svolta nella RFT, con la collaborazione di elementi francesi, americani e inglesi presenti nel territorio; e ad un comando francese per il secondo eventuale scontro in Francia. Per un'ulteriore sicurezza inoltre era necessario riformare la Nato⁴⁹ affinché gli europei potessero attingere ad una quota pari a quella americana per l'impiego delle armi strategiche. Parigi non aveva alcuna intenzione di isolare la sua *force de frappe*⁵⁰, includendola nella pianificazione comune degli obiettivi del blocco occidentale. Solo se la Nato avesse deciso di non reagire a minacce nucleari sul territorio europeo, allora la Francia avrebbe messo a disposizione dei suoi alleati la sua forza d'urto seguendo però i propri piani d'azione. Agli occhi del Generale aggiungere il potenziale francese a quello americano e inglese avrebbe scoraggiato qualsiasi piano sovietico di un'aggressione nucleare in Europa. In questo modo la Francia, accomunata dallo stesso destino dei suoi vicini europei, avrebbe messo a disposizione la sua *force de frappe* che diventava una garanzia *de facto* per il continente, tutto ciò non sarebbe avvenuto sostituendo la forza nucleare americana ma affiancandola, arrivando a prospettare l'idea di creare un'alleanza non integrata, ma coordinata tra Stati Uniti, Gran Bretagna ed il blocco europeo con a capo la Francia.

Il 21 gennaio de Gaulle aveva anche affrontato il problema di un eventuale armamento atomico da concedere alla Germania ovest. Egli era consapevole che il Cancelliere aveva tutti i mezzi scientifici, tecnici ed economici per dotarsi autonomamente di armi nucleari, ma ciò non sarebbe potuto avvenire senza l'approvazione della Casa Bianca. Lo stesso de Gaulle dichiarò che il riarmo della Germania ovest sarebbe stato "*le dernier casus belli qui existe dans le monde*"⁵¹, considerando che l'arma nucleare era per la Francia un primato a cui non era disposta a rinunciare.

Se a Parigi la ratifica del Trattato non incontrò particolari ostacoli, le forze politiche all'interno del Bundesrat furono investite dalla convinzione che la nuova alleanza bilaterale avrebbe messo in pericolo la CEE e su proposta del partito socialdemocratico si decise di aggiungere un preambolo che riaffermava gli obiettivi di politica estera tedeschi, in particolare l'impegno e l'appoggio a favore della Nato e della CEE, e per il Generale la Germania tornava ad essere "la legione straniera americana in Europa".⁵² Riemerse l'inconciliabilità di fondo delle visioni di Germania e Francia e l'introduzione del preambolo venne interpretata da Parigi come uno svuotamento del significato

⁴⁹ La NATO, Organizzazione del Trattato Nord Atlantico nacque il 4 aprile 1949 con l'obiettivo di creare una collaborazione nella difesa. Vi entrarono a far parte tutti i paesi del continente europeo, che al termine del secondo conflitto mondiale entrarono nella sfera di influenza statunitense.

⁵⁰ La *force de frappe* corrisponde alla forza d'urto, ossia il complesso di forze armate de terra, aria e mare dotate di armi atomiche includendo i missili a media gittata con testate nucleari installati in silos, i sottomarini atomici e aerei Mirage armati di bombe atomiche.

⁵¹ A. Peyrefitte, De Gaulle Tome 1, *Les géants du XX siècle*, le nouvelle Observateur Fayard, 1994, p. 252

⁵² P. Craverii, U. Morelli, G. Quagliarello, a cura di: M.E Cavallaro, F.M Giordano, op. cit. p. 6872

strategico dell'accordo e fu subito evidente che l'unica modalità di cooperazione sarebbe stata quella economica con l'istituzione dell'Ufficio franco-tedesco per la gioventù, uno dei pochi risultati del Trattato.⁵³

De Gaulle consapevole delle difficoltà incontrare per l'approvazione del Trattato, non rinunciò mai alla sua applicazione e il 4 luglio 1963 in un discorso, con riferimento all'accordo con Bonn, parlava così: "una rosa non dura che una mattinata, questo trattato non è una rosa ma un roseto che continuerà a fiorire fin tanto che continueremo a prendercene cura". Le sue parole, pronunciate durante i vertici franco-tedeschi del 1963 e del febbraio 1964, sembravano incoraggianti ed erano la dimostrazione che non c'era alcuna intenzione di abbandonare l'obiettivo di creare una comunità strategica tra i due paesi.

Certamente, la Nato era un ostacolo per l'elaborazione di una strategia comune franco-tedesca e la RFT, al contrario della Francia, non aveva intenzione di abbandonarla.

Nonostante le opposizioni all'interno dei due paesi e le difficoltà che i due capi di Stato incontrarono per raggiungere l'accordo, sarebbe errato pensare che il dialogo strategico franco-tedesco tra il 1960 e il 1963 non abbia portato i suoi frutti. Il motore principale del loro avvicinamento è stata la visione largamente condivisa della minaccia sovietica, inoltre Parigi e Bonn avevano concezioni strategiche nucleari comparabili e ostili a quella che appariva una deriva pericolosa della strategia americana nei confronti del non impiego di armi nucleari. Ma questa percezione condivisa scompariva già nel 1964, infatti nonostante le profonde ambiguità della politica del Cancelliere Adenauer, il Quay d'Orsay avrebbe potuto essere più prudente ed evitare di porre i tedeschi di fronte ad una scelta impossibile tra francesi e americani, tanto più che la visione gollista comprendeva molto bene la posizione del suo partner e sapeva che non avrebbe potuto prendere le distanze dagli Stati Uniti in breve tempo.

La nascita di una relazione privilegiata tra Francia e Germania, consacrata con la firma del Trattato dell'Eliseo, non era certa vista di buon occhio dal presidente americano temendo che la collaborazione si sarebbe estesa alle armi nucleari⁵⁴ al fine di eliminare progressivamente l'influenza americana. Il contrattacco di Kennedy non si fece attendere e nel luglio 1963 il presidente americano fece una visita ufficiale nella Repubblica Federale tedesca e a Berlino ovest. Il suo successo eclissò la notorietà e la fama raggiunte da de Gaulle l'anno precedente. Lo scopo politico del viaggio era molto chiaro: legare saldamente la RFT al sistema atlantico sotto la direzione americana che le avrebbe assicurato la garanzia nucleare, all'interno del quale avrebbe goduto della parità di status con gli altri membri che non potrebbe sperare di ricevere nel quadro di un'Europa sotto la guida francese.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Nel 1963 Stati Uniti, Urss e Gran Bretagna firmavano il "Partial Test Ban Treaty" per vietare i test nucleari terrestri e in mare, ma non quelli sotterranei. I tre firmatari in questo modo avrebbero voluto ridurre il pericolo nucleare, ma in quegli stessi anni a destare forti sospetti furono gli esperimenti nucleari francesi sull'atollo di Mururoa.

In questo contesto la stella di Adeauer volgeva al tramonto e il vecchio cancelliere usciva dalla scena politica nell'ottobre 1963, nel suo ultimo discorso, che in molti hanno interpretato come un testamento sulla necessità di una maggiore coesione tra i popoli europei, lo tenne nella Spagna di Franco, auspicando un giorno la sua adesione alla Comunità.

Quando Erhard sostituì Adenauer, la Cancelleria Bonn divenne ancora più sensibile alle proposte americane che diventarono sempre più incalzanti. Solo qualche mese dopo McNamara⁵⁵ si recava in Germania per discutere una serie di accordi di alto significato, anche simbolico, in materia di organizzazione logistica con lo scopo di legare definitivamente la RFT agli Stati Uniti sul piano della difesa. Giunti a questo punto non c'era più spazio disponibile per una cooperazione militare franco-tedesca e Parigi, già profondamente delusa dal preambolo inserito dal Burdesrat, vedeva infrangersi qualsiasi possibilità di collaborazione in materia di difesa.⁵⁶ Le pretese di autonomia francesi trovavano un contrappeso invalicabile nel filoatlantismo, al quale la Germania, anche se avesse voluto, non avrebbe potuto derogare e del Trattato dell'Eliseo rimanevano ormai in funzione solo gli istituti legati alla cultura.

2.2 Il metodo della sincronizzazione e la crisi della sedia vuota

La disapplicazione del Trattato dell'Eliseo in materia di Difesa aveva spezzato l'illusione di un'Europa che sarebbe divenuta la terza forza, insieme a Stati Uniti e Urss, guidata dal presidente francese, che aveva probabilmente sopravvalutato le proprie potenzialità o sottovalutato quelle del suo avversario. La dottrina gollista non avrebbe dovuto porre i suoi alleati di fronte a una scelta definitiva, perché nessuno avrebbe abbandonato la garanzia di una protezione americana a favore di un'incerta alleanza con la Francia. Ma occorre fare un'analisi sotto una prospettiva diversa, se la presidenza Kennedy cercava di reinserirsi nel vecchio continente per confermare e rafforzare la propria influenza, il programma del capo dell'Eliseo presagiva la necessità di superare l'assetto internazionale deciso a Yalta. Nel respingere l'idea di un'entità sovranazionale di matrice federalista in favore di una Comunità di Stati sovrani, che mantenevano gran parte delle loro prerogative legati da precisi interessi economici e politici, si è rivelato anticipatore delle problematiche che ancora oggi caratterizzano la vicenda europea, non a caso l'Europa di Maastricht ricorda molto più quella proposta da de Gaulle piuttosto che quella degli ideali federalisti.⁵⁷ Gli Stati Uniti non compresero fino in fondo

⁵⁵ Robert Strange McNamara dal 1961 al 1968 occupò la carica di Segretario della difesa degli Stati Uniti.

⁵⁶ S. Fagiolo, op. cit. p. 102

⁵⁷ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p.122

che avrebbero potuto sfruttare la dottrina gollista e non combatterla, infatti lo stesso Henry Kissinger⁵⁸ dichiarò che era molto lontano dalla mentalità americana concepire una collaborazione nel lungo periodo tra Stati per poter arrivare ad individuare degli obiettivi politici comuni, ma è chiaro che non potrà mai esistere un ordine internazionale in cui i membri possiedono solo interessi convergenti e saranno sempre presenti anche interessi contrastanti, l'obiettivo è proprio giungere ad un accordo, non disinteressarsene.

Nonostante le delusioni degli ultimi anni il generale, anche se anziano e stanco, continuò ad influenzare lo scacchiere europeo bloccando nel 1967, per la seconda volta, il tentativo inglese di entrare a far parte della Comunità dei Sei. Il primo veto all'adesione britannica nel 1963, dimostrò che le istituzioni europee non erano dotate di correttivi in grado di evitare la regressione verso un metodo intergovernativo classico. Fino a questo momento, come in qualsiasi trattato internazionale vigeva un reciproco affidamento delle parti, ogni stato sperando in una futura compensazione, all'intero della costruzione comunitaria, decideva di evitare il calcolo di perdite e guadagni nei settori di integrazione. Il "no" francese aveva paralizzato la Commissione e per evitare un blocco generalizzato del processo di integrazione, nel 1963 il ministro degli Esteri tedesco propose quello che venne definito "metodo della sincronizzazione".⁵⁹ Il nuovo sistema negoziale permetteva di raggiungere un compromesso isolando alcuni temi scottanti che sarebbero divenuti oggetto di accordi parziali, così facendo era possibile evitare che le trattative assumessero rilevanza globale e garantire immediata reciprocità nelle concessioni e nei vantaggi. Schroder aveva pensato a questo nuovo programma per gli interessi di Germania e Benelux nei confronti del Kenney Round, in cambio i due paesi avrebbero favorito il completamento della Politica agricola comune e il consolidamento dell'associazione con gli Stati africani francofoni. Con questo metodo l'attività legislativa della CEE si ridusse ad una ricostruzione comparativa degli interessi nazionali che dovevano essere soddisfatti, così facendo non era possibile qualificare i progressi comunitari come il consolidamento di un processo sovranazionale, ma come una sovrapposizione di decisioni tese a soddisfare gli interessi nazionali dei paesi membri più influenti.⁶⁰ Questo metodo caratterizzò l'attività della CEE per un biennio e dimostrò che le costanti crisi politiche e istituzionali non sempre portavano alla paralizzazione dell'intero sistema, anzi in alcune circostanze avevano addirittura favorito la crescita dell'integrazione. La Repubblica Federale tedesca riuscì ad approfittare del funzionamento delle istituzioni ottenendo una più che ragionevole tariffa esterna comune per i prodotti industriali, infatti l'apparato comunitario le avrebbe permesso di far valere i suoi interessi uscendo dallo stato di

⁵⁸ Henry Kissinger, politico e diplomatico statunitense, tra il 1969 e il 1977 (durante le presidenze di Richard Nixon e Gerald Ford) ricoprì gli incarichi di Consigliere per la sicurezza nazionale e Segretario di stato.

⁵⁹ B. Olivi, op. cit. p. 50

⁶⁰ *Ibid.*

inferiorità cui era costretta a causa della divisione del paese, dell'assenza di un Trattato di pace dopo la fine della guerra e dei vincoli imposti dalle potenze occupanti. La Francia assunse un atteggiamento nettamente più duro in seno alle istituzioni comunitarie e più volte ritenendo lesi i propri interessi minacciò di reagire addirittura prefigurando la fine della CEE. Così facendo era raro o quasi impossibile che gli Stati si opponessero alle iniziative francesi.

Quella che seguì l'interruzione dei negoziati con la Gran Bretagna non fu una crisi politica a tutti gli effetti, considerando che nessun altro paese membro si era opposto duramente al veto francese. In questo scenario il generale consolidò la sua posizione centrale nella CEE, ogni progresso nella comunità era collegato alla conclusione di accordi interstatali che dovevano soddisfare la volontà comune di Francia e della Repubblica Federale tedesca.

Sul piano politico qualcosa stava cambiando, Adenauer aveva abbandonato la scena politica e con lui si erano dissolte le speranze che De Gaulle riponeva ancora nel Trattato franco-tedesco, oltre a ciò con il venir meno del progetto statunitense per la creazione di una forza multilaterale svaniva per la Germania la possibilità di entrare a far parte di una forza nucleare atlantica, mai francesi non avevano alcuna garanzia sulla possibilità di nuovi piani in questo senso. Se da una parte la RFT aveva ridimensionato i suoi rapporti con gli americani, non si piegava all'idea di una Francia alla guida dell'Europa.

La sincronizzazione, pur riuscendo a superare momenti di stallo, aveva messo ai margini del processo decisionale qualsiasi iniziativa della Commissione, che nel 1964 decise di riaprire il dossier agricolo. Il piano di Hallstein estremamente articolato proponeva la creazione di una "cassa comune" costituita dai guadagni dei diritti doganali e dei prelievi agricoli, che avrebbe finanziato la Politica agricola; a partire dal 1967 gli Stati avrebbero interrotto i versamenti forfettari per finanziare la Politica agricola e la Commissione finalmente avrebbe potuto avere delle risorse proprie, la cui gestione necessitava di un maggiori poteri di controllo del Parlamento europeo, sempre previsti all'interno del dossier.

Quando la Commissione avanzò la sua proposta a Bruxelles venne approvata con sette voti favorevoli e due contrari dei delegati francesi, venne poi presentata al Consiglio dei ministri e il governo francese non si limitò a rifiutarla ed iniziò una vera e propria crociata nei confronti della Commissione europea, che era l'organo più indigesto alla dottrina gollista. La Francia decise di mettere in discussione il metodo comunitario procedendo con la cosiddetta "politica della sedia vuota" attraverso la sospensione della propria partecipazione da tutti gli organi della CEE. Nell'ambito di tale interpretazione la crisi va letta non come una guerra ideologica contro l'integrazione europea, bensì come una presa di posizione circostanziata e tesa alla salvaguardia degli interessi francesi nella sfera

comunitaria.⁶¹ Probabilmente Hallstein aveva commesso un errore di calcolo, credendo che maggiori vantaggi dalla politica agricola avrebbero ammorbidito il pensiero di de Gaulle, che avrebbe ceduto ad una maggiore sovranazionalità accettando che la Commissione si dotasse di proprie risorse. Il generale si sentì sfidato e rispose con un attacco diretto al dispositivo comunitario sui due elementi che ancora oggi rappresentano le virtualità federaliste più importanti dell'assetto comunitario: i poteri della Commissione e il principio del voto maggioritario in seno al Consiglio.⁶² La Germania del cancelliere Erhard era forse l'unico dei cinque partner in grado di poter contrastare la posizione di Parigi, ma preferì assumere una posizione ambigua che oscillava tra una lieve apertura alle richieste golliste e perseguire gli interessi tedeschi. Se la RFT non supportò Hallstein neanche i paesi del Benelux e l'Italia erano interessati a buttarsi in uno scontro con la Francia, ma ciò non significava che erano disposti a cedere e si attestarono su una posizione di rigida difesa del Trattato.

Non possiamo dimenticare che in questo stesso periodo Parigi era impegnata su più fronti: de Gaulle dopo aver riconosciuto la Repubblica popolare cinese, aveva avviato una politica di apertura verso l'Est e quindi verso l'Urss per realizzare quella che egli stesso aveva definito un'"Europa dall'Atlantico agli Urali". Inoltre, a partire dal 1965 il generale aveva avviato una campagna con cui metteva in discussione l'ancoraggio del dollaro al prezzo dell'oro, su cui ormai da anni si basava il sistema monetario internazionale che garantiva agli Stati Uniti la supremazia economica. Egli aveva iniziato a convertire i dollari del *surplus* delle casse francesi in oro, mettendo in seria difficoltà il Tesoro americano. Continuando sulla scia antiamericana il generale decise di ritirare la *membership* dall'organizzazione militare dell'Alleanza atlantica. Fu solo dopo le elezioni di dicembre dello stesso anno che de Gaulle, riconfermato alla guida dell'Eliseo, decise che fosse più conveniente per la Francia riprendere il proprio posto in seno alla CEE e il compromesso fu raggiunto a Lussemburgo il 30 gennaio 1966. Il negoziato anche definito un accordo sul disaccordo, si impegnava a trovare soluzioni che potessero essere adottate da tutti i membri nel rispetto dei propri interessi, i cinque non accolsero le proposte francesi di ridurre i poteri della Commissione sul voto a maggioranza ed insieme giunsero a constatare l'esistenza della volontà di perseguire il processo di integrazione economica che non escludeva la possibilità di un futuro completamento.

⁶¹ R. Corsetti, *Sguardi incrociati sulla "crisi della sedia vuota" (1965-1966)*, Rivista di studi politici internazionali, Nuova serie, No. 3, luglio-settembre 2012, p. 461

⁶² B. Olivi, op. cit. p. 56

2.3 La domanda di adesione britannica alla CEE e il veto francese

L'attenzione comunitaria si riversò nuovamente in una questione che era stata solo per il momento accantonata, la partecipazione del Regno Unito alla CEE. Le elezioni inglesi del 1966 vinte a larga maggioranza dai laburisti portarono alla guida del gabinetto Harold Wilson. Il *premier* mostrò un forte interesse per gli istituti comunitari, considerati un ancora di salvataggio per gli inglesi che vivevano una profonda crisi economica, infatti gli effetti dell'EFTA si erano ormai esauriti probabilmente per le differenze geografico-politiche dei paesi membri e l'istituzione aveva perso le prerogative per convivere con la CEE. Sul piano internazionale si era ormai affermato il duopolio atomico di Stati Uniti e Unione Sovietica e se a ciò si aggiungeva il ritiro francese dalla Nato, l'Europa non aveva i mezzi per inserirsi come terzo interlocutore. Con uno scenario così delineato i britannici decisero di avanzare, per la seconda volta in pochi anni, la richiesta di entrare a far parte del gioco europeo. Wilson credeva che i cinque *partner* della Francia, ben più stanchi rispetto al 1962 delle pretese del Generale in seno alle istituzioni comunitarie, avrebbero potuto appoggiare la candidatura. Chi sperava in un ammorbidimento delle posizioni di de Gaulle rimase insoddisfatto: il generale già nel maggio 1967 in occasione di una Conferenza dei Capi di Stato e governo, svoltasi a Roma tra i Sei alleati in occasione del decimo anniversario della firma dei Trattati istitutivi, espresse velatamente la sua opposizione alla richiesta britannica. Riemergeva ancora una volta il contrasto tra la Francia e i suoi alleati che avevano deciso di non cedere alle richieste del Generale che si opponeva all'ingresso di Gran Bretagna, Norvegia e Danimarca, convinto che un allargamento avrebbe prodotto un mutamento troppo forte all'interno della CEE. L'altro fattore che giocò a favore dei francesi fu la disastrosa situazione economica in cui verteva il Regno Unito, la Commissione fu costretta ad esprimersi con severe indicazioni che venivano presentate al governo britannico: "la Commissione ha espresso il parere che sarebbe opportuno aprire i negoziati, nelle forme più appropriate, con gli Stati che hanno presentato domanda di adesione, per approfondire come necessario i problemi"⁶³. I francesi a differenza degli altri cinque membri interpretarono letteralmente questa dichiarazione e per ciò che riguardava la Gran Bretagna continuarono a sostenere che per un'apertura dei negoziati era prima necessario completare un risanamento dell'economia britannica. A modificare le carte in tavola furono gli avvenimenti che si susseguirono nel 1968, prima di tutti la "primavera di Praga", che inflisse un duro colpo alla politica estera francese secondo cui i popoli slavi avrebbero dovuto bloccare le ambizioni tedesche di espandersi verso Est. Di fronte alla progressiva disgregazione dei

⁶³ B. Olivi, op. cit. p. 60

due blocchi, con gli americani che avevano perso della loro influenza in Europa, sempre più impegnati nel conflitto in Vietnam, de Gaulle era speranzoso in un rapporto diretto tra Parigi e Mosca e furono proprio gli avvenimenti del 1968 a scoraggiare il Generale, che dopo aver assistito all'ingresso dei carrarmati sovietici in Cecoslovacchia, dovette affrontare le forti contestazioni che presero piede a Parigi.

Tra la fine del 1968 e l'inizio del 1969 l'Europa assisteva alla prima rivalutazione del marco tedesco che ebbe degli effetti sulla libera circolazione dei prodotti agricoli determinando il riemergere dello spirito antitedesco, forse mai sopito, infatti l'economia della RFT diventava sempre più ingombrante per una Francia sempre più debole. Quando ci fu l'ennesimo tentativo della Gran Bretagna di entrare nella CEE, il ministro degli Esteri belga propose di spostare la discussione in sede UEO, dove le posizioni francesi erano certamente meno determinanti di quanto lo fossero all'interno della Comunità dei Sei. In particolare, la delegazione italiana si era molto adoperata affinché la richiesta britannica venisse finalmente accettata, ma de Gaulle non poteva assistere alla modifica della struttura della CEE senza essere direttamente coinvolto. Allora il 4 febbraio 1969 il Generale convocò l'ambasciatore britannico Christopher Soames a cui proponeva un'operazione di ripolitizzazione della Comunità con la creazione di un direttorio franco-britannico, a cui successivamente si sarebbero aggiunte anche Italia e Germania. L'ambasciatore doveva occuparsi segretamente di fornire al Foreign Office i documenti contenenti la proposta francese, ma qualcosa andò storto e una fuga di notizie fece trapelare alcuni particolari di questi incontri che finirono sulla stampa mondiale. Il Capo dell'Eliseo non esitò un momento ad interrompere i contatti con il governo inglese e i rapporti tra Regno Unito e Francia furono definitivamente compromessi quando il Generale decise di disertare la riunione in sede UEO per discutere sulla questione britannica. In questa circostanza il Ministro degli Esteri inglese propose che gli altri paesi adottassero una posizione comune nei confronti della questione mediorientale, per dimostrare vicinanza e attenzione per la politica estera francese, ma de Gaulle non vide di buon occhio l'iniziativa britannica, convinto che i problemi legati al Medio Oriente dovevano essere discussi dai quattro grandi e non in seno all'UEO. Il vero problema era che la proposta inglese non venne concordata con il capo dell'Eliseo e questo lo ferì dove era più sensibile: la differenza di livello politico tra la Francia e gli altri paesi membri della CEE.⁶⁴

Nei mesi successivi de Gaulle sconfitto nel referendum decise di lasciare la scena politica: era la fine di un'epoca caratterizzata dal forte impegno francese di imporsi come perno dello scacchiere europeo. L'intesa con la Repubblica Federale tedesca, tra alti e bassi si era concretizzata con il Trattato dell'Eliseo, che seppur fallimentare per molti aspetti, aveva permesso ai due paesi di imporsi come

⁶⁴ *ivi*, p. 64

architrate dell'integrazione europea, che si stava realizzando secondo un programma lontano dagli ideali federalisti, ma anche da quelli funzionalisti.

All'interno del Mec venivano unificate le tariffe esterne ed eliminati i dazi doganali esterni, ai quali si aggiungevano le riduzioni tariffarie concordate in seno al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) nei suoi primi anni di vita il Mercato Comune nonostante le persistenti differenze tra paese e paese, aveva raggiunto numeri da record. Al contrario l'Euratom rappresentava un esempio fallimentare dell'integrazione, l'errore più grande fu quello dei francesi che attribuirono all'istituzione una funzione esclusivamente militare, la Commissione cercò più volte di rilanciare la collaborazione ma gli unici risultati furono legati al campo della ricerca.

2.4 La seconda conferenza dell'Aja: George Pompidou e Willy Brandt

Le idee del generale de Gaulle avevano influenzato la politica interna ed estera francese per molti anni e le sue dimissioni lasciarono un vuoto istituzionale che si sarebbe potuto trasformare in una crisi di regime. Ad assumere la guida dell'Eliseo fu George Pompidou, primo ministro del generale per sei anni. Egli si dimostrò molto abile a raccogliere l'eredità del suo predecessore, nonostante non condividesse affatto la questione del referendum del 27 aprile 1969, allo stesso tempo riuscì a proporsi come artefice del cambiamento inserendo le riforme di cui il paese aveva bisogno. Il nuovo presidente ricevette molte critiche per il suo atteggiamento ritenuto dai sostenitori del vecchio Generale ambiguo, ma egli era convinto che la Francia fosse in grado di decidere autonomamente le sue politiche, tenendo particolare conto di due interlocutori: Stati Uniti e Repubblica federale tedesca. Con quest'ultima nel "dopo de Gaulle" i rapporti sembravano essersi raffreddati, l'economia francese era rallentata e in poco tempo venne superata da quella tedesca che cresceva di giorno in giorno. In Germania i socialdemocratici vincevano le elezioni e il nuovo cancelliere Willy Brandt apriva il capitolo della Ostpolitik che avrebbe portato il paese a divenire una grande potenza regionale. Il ruolo della RFT nello scacchiere europeo si era profondamente modificato, Bonn non aveva più bisogno della Francia che facesse da intermediario con le grandi potenze, anzi era lei ad essere ora investita del ruolo che de Gaulle aveva tanto reclamato. Per ciò che riguarda il rapporto con il sistema sovietico, Pompidou si mostrò prudente, egli non credeva negli obiettivi geopolitici dell'Urss nel vecchio continente e in Medio Oriente e temeva la forza ideologica del comunismo. Allo stesso tempo era convinto che il comunismo non facesse più presa come qualche anno prima nelle opinioni pubbliche europee, tenendo anche conto del fallimento dell'economia sovietica. Il nuovo Presidente francese non aveva mai sposato la dottrina gollista di un'"Europa dall'Atlantico agli Urali" forse

perché consapevole che ormai l'URSS avrebbe scelto la Germania come interlocutore primario e non più la Francia.

Sin dal suo insediamento Pompidou temette in una possibile alleanza sovietico-americana per il dominio dell'Europa, perciò si interessò agli accordi SALT del maggio 1972 e delle possibili conseguenze per il suo Paese: dal punto di vista strategico riducevano l'impregno militare americano in Europa, da quello politico era diffuso tra i governi dei diversi Stati europei che l'accordo fosse il mezzo con cui le due super potenze si accordavano sul dominio del resto del mondo.⁶⁵ I timori del Presidente francese trovarono conferma nell'accordo siglato nel 1973 fra Breznev e Nixon con cui si scongiurava un eventuale scontro nucleare, l'idea di "doppia egemonia" era molto più presente in Pompidou di quanto lo fosse in de Gaulle, probabilmente perché il nuovo capo dell'Eliseo era più consapevole rispetto al suo predecessore dell'impossibilità della Francia di poter influenzare l'evolversi della guerra fredda.⁶⁶ Una prima rottura tra Parigi e Washington, ancora impegnata nel conflitto vietnamita, si ebbe durante un incontro tra Pompidou e il segretario di Stato Henry Kissinger, il Presidente francese sollevò questioni sull'accordo siglato nel 1973 per scongiurare una guerra nucleare, infatti egli non era convinto che i SALT fossero in grado di determinare la rinuncia sovietica alla superiorità nucleare che avrebbe condotto ad un nuovo equilibrio strategico tra Est e Ovest. Allo stesso modo Pompidou non appoggiava il modello tedesco di convergenza con l'Est. Più precisamente egli fu favorevole all'Ostpolitik fintantoché Brandt si era impegnato a concludere trattati con l'Est tra il 1970 e il 1972, infatti quegli accordi confermavano la divisione del paese in due Germanie, ma si oppose fortemente alla seconda fase in cui Bonn credeva di poter superare la guerra fredda, che a sua volta avrebbe messo fine al controllo sulla Germania e riunito il paese. Pompidou pensava che i progetti di Brandt avrebbero potuto fornire all'Urss il controllo sulla Germania e più in generale sull'Europa, oppure addirittura condurre ad un condominio russo-tedesco sul continente.⁶⁷ Pompidou per molti aspetti era un convinto gollista e la sua strategia appoggiava l'idea di un'Europa svincolata dai due blocchi, non voleva di certo veder sostituita l'egemonia americana con quella sovietica, egli era convinto che un'Europa composta da nazioni unite avrebbe potuto rappresentare un polo alternativo alle due super potenze, mantenendo così intatte le principali linee guida della politica francese.

L'obiettivo di Brandt, fin dal suo arrivo alla cancelleria, in materia di costruzione europea era di giungere nel più breve tempo possibile a risultati concreti, sia per l'opinione pubblica tedesca che sembrava essere molto preoccupata per le sorti del paese, ma anche per rassicurare i suoi alleati

⁶⁵ G. H. Sourtout, M. Affinito, *Teorie sulla convergenza nella Francia degli anni Sessanta e Settanta*, Ventunesimo Secolo, Marzo 2006, Vol. 5, No. 9, *l'Europa negli anni Settanta: una svolta nella storia del continente*, Rubettino Editore, p. 61

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *ivi*, p. 62

occidentali. Il progetto della sua Ostpolitik fu favorito anche dal nuovo capo dell'Eliseo che annunciava di non avere più obiezioni all'ingresso della Gran Bretagna nel Mercato Comune.

I rapporti franco-tedeschi stavano mutando, se da un lato il loro patto era ormai lettera morta i due paesi erano in grado di influenzare la CEE. In occasione della conferenza dei capi di Stato e di governo dei Sei che si svolse all'Aja il 1° e il 2 dicembre 1969, non a caso la città che aveva ospitato la conferenza che aveva dato il via al processo di integrazione europea, vennero ribaditi concetti importanti. Nel discorso d'apertura fu il presidente francese a indicare i tre obiettivi: il "completamento", ossia la definitiva adozione del finanziamento della politica agricola; "l'approfondimento" con lo studio di un'eventuale Unione economica e monetaria e di una cooperazione in materia di politica estera; ed in fine "l'allargamento" con l'inizio dei negoziati con la Gran Bretagna nonché l'accoglimento delle domande di adesione dei Paesi candidati all'ingresso nella CEE.⁶⁸ Brandt era stato molto cauto ad avanzare proposte per ciò che riguardava il rafforzamento delle istituzioni della Comunità, convinto che il governo francese difficilmente avrebbe potuto accettarle. Per lo statista tedesco la Comunità economica sarebbe dovuta diventare una vera e propria entità politica, ma nel breve termine la priorità era la questione dell'allargamento. Il 18 giugno 1970 le elezioni politiche in Gran Bretagna vedevano vincitori i conservatori con Edward Heath e alla fine dello stesso mese comunicò la volontà di avviare i negoziati come pure l'Irlanda, la Danimarca e la Norvegia. Lo sbocco positivo dei negoziati con gli inglesi fu suggellato dall'incontro tra il Primo Ministro Heath e il Presidente francese Pompidou che si svolse all'Eliseo nel maggio 1971. I due leader esaminarono alcune questioni centrali tra cui le funzioni della CEE e il suo ruolo internazionale, ribadirono inoltre che l'identità di Stati-nazione sarebbe stata preservata all'interno del processo di integrazione europea e che le decisioni che riguardavano interessi vitali degli Stati membri dovevano essere approvate all'unanimità. Venivano confermate le tesi del Presidente francese e la struttura comunitaria continuava a poggiare sull'idea di confederazione, per ciò che riguarda il suo ruolo nel mondo veniva ribadito il desiderio di creare un'"Europa europea"⁶⁹ con un certo grado di indipendenza, ma che non voleva raggiungere una posizione totalmente indipendente dagli Stati Uniti, come invece era previsto nella dottrina gollista. Durante l'incontro tra Pompidou e Heath si cercò di giungere ad un accordo sulle questioni monetarie, la Gran Bretagna doveva impegnarsi in una solenne dichiarazione con cui rinunciava ai privilegi della sterlina, ma le richieste francesi, e quindi comunitarie, non potevano spingersi troppo oltre poiché sul piano monetario la CEE stava affrontando un momento di forte instabilità, causata dalla decisione del governo tedesco di svalutare il marco. L'ultima questione da affrontare era il contributo che i britannici avrebbero dovuto

⁶⁸ G. Pompidou, *Entretiens et discours 1968-1974*, Vol. 2, Paris 1975, p. 76

⁶⁹ B. Olivi, op. cit. p. 70

versare per entrare nella CEE, ciò li avrebbe condotti progressivamente a porre fine alle ambizioni egemoniche anche nei confronti dell'impero, a favore di regole e limiti dettati dalle istituzioni comunitarie. Dei paesi che il 22 gennaio 1972 avevano firmato i Trattati, la Norvegia rimase fuori dalla CEE, era stato indetto un referendum e i norvegesi avevano deciso per il "no" considerando inaccettabile una politica comune della pesca che era stata decisa dai Sei e che non era stata vista di buon occhio né dall'opinione pubblica né dal governo norvegese. Tuttavia, la Norvegia qualche mese dopo concluse con la CEE un accordo per la creazione di una zona di libero scambio.

Con l'ingresso di questi nuovi membri si apriva un nuovo capitolo per il continente e si poneva fine al protezionismo che aveva caratterizzato tutto il secondo dopoguerra ed era stato la causa di molti problemi per l'Europa.

A differenza della procedura di allargamento, il progetto di integrazione monetaria risultò sin da subito un'impresa ben più complessa, già dalle consultazioni avviate prima della Conferenza dell'Aja, in particolare quella del 6 marzo 1970 sotto la direzione del ministro lussemburghese Pierre Werner si cercò di giungere ad un compromesso tra francesi e tedeschi. Mentre i primi erano convinti di dover tener sotto controllo i margini di fluttuazione delle monete europee con la collaborazione delle banche centrali, il governo tedesco riteneva necessario un accordo per raggiungere una reale convergenza tra le economie dei Paesi membri per arrivare, solo in un secondo momento, ad una solidarietà tra le monete europee. Il ministro tedesco dell'economia Schiller aveva individuato un percorso ben preciso in cui gli Stati membri prima di trasferire competenze in materia alle istituzioni comunitarie, avrebbero dovuto armonizzare e coordinare le politiche economiche e finanziarie. Il rapporto elaborato dal gruppo Werner nell'ottobre 1970 cercava di sintetizzare le posizioni di Francia e Germania basandosi sul principio di un "parallelismo effettivo", proponendo di fissare nel giro di 10 anni, e in forma "irreversibile", i tassi di cambio e la creazione di due nuove istituzioni, un centro di decisione per la politica economica, politicamente responsabile di fronte al Parlamento europeo, e un sistema comunitario delle banche centrali.⁷⁰ Mentre nella Repubblica Federale tedesca il nuovo progetto venne accolto molto positivamente, il Presidente francese aveva espresso le sue perplessità nei confronti delle implicazioni integrative contenute nel rapporto. Le speranze per la creazione di un'unione monetaria sembravano piano piano svanire e al disaccordo tra Francia e Germania si affiancava l'iniziativa del governo tedesco che il 9 maggio 1971, in risposta all'afflusso speculativo del dollaro, aveva deciso di ricorrere alla svalutazione del marco. Il piano Werner era ormai destinato al fallimento, ma le principali monete internazionali non si rassegnarono e iniziarono ad accordarsi per individuare delle soluzioni meno ambiziose dotandosi di un margine massimo di fluttuazione, che

⁷⁰ A. Wilkens, *Identità nazionale e identità europea della Germania nel pensiero e nell'azione di Willy Brandt*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Luglio-Settembre 2001, Vol. 68, No. 3 p. 375

sfociarono nella creazione del serpente monetario. Ma quando anche il sistema che vedeva le monete europee legate a parità fisse rispetto al dollaro iniziò a sgretolarsi, i paesi del vecchio continente decisero di accordarsi tra loro senza coinvolgere gli americani.

Il cancelliere tedesco appoggiò considerevolmente, durante tutto il suo mandato, i progetti per una maggiore solidarietà monetaria tra i paesi della Comunità ma gli ostacoli erano molti: a partire dalla mancata armonizzazione in materia di politica economica di difficile realizzazione anche a causa delle differenti tradizioni e culture monetarie, a cui si aggiungeva la forte instabilità provocata dal dollaro.

Dal punto di vista istituzionale di particolare rilevanza erano state le decisioni con cui venivano conferiti al Parlamento dei poteri in tema di bilancio che assumevano un'enorme importanza dal punto di vista politico, infatti per la prima volta dall'entrata in vigore dei Trattati istitutivi avveniva una modifica dell'equilibrio istituzionale in favore del Parlamento, che fino a quel momento aveva avuto funzione esclusivamente consultiva. Brandt era convinto che all'allargamento delle competenze del parlamento doveva essere supportato dall'elezione diretta dei suoi membri, ma probabilmente per rassicurare il Presidente francese si astenne da inserirla tra le sue proposte. Per procedere alla realizzazione di una futura CEE i Ministri degli Esteri, con il supporto di un Comitato *ad hoc*, si riunirono nel marzo 1972 per individuare dei precisi impegni politici comuni, ma l'incontro non portò ai risultati sperati. In questo clima per dare un maggiore impulso all'integrazione politica la Francia propose di istituire un segretario politico che avrebbe organizzato e coordinato le riunioni al vertice tra i Ministri degli Affari Esteri dei paesi membri, l'iniziativa di Pompidou non era di certo nuova e riprendeva un punto fondamentale del Piano Fouchet. L'opposizione a questa proposta fece pensare al Presidente francese che gli altri Stati non fossero davvero interessati a realizzare una reale collaborazione e a placare le tensioni fu l'incontro a Monaco di Baviera tra Brandt e Pompidou nel settembre 1972, durante il quale si decise che il prossimo vertice si sarebbe tenuto il 19 ottobre 1972 a Parigi. Quest'ultimo doveva essere l'occasione in cui individuare gli obiettivi di una nuova Europa, con delle esigenze diverse inseguito all'ingresso di tre nuovi membri. Pompidou allora cercò di mantenere il suo ruolo affianco alla Germania impegnata nella sua Ostpolitik, anche se i rapporti in seno alla CEE erano ormai destinati a mutare.

Dal documento adottato dopo il Vertice di Parigi traspariva la volontà di un rilancio, come una nuova partenza dopo lo stallo dei negoziati per l'adesione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca. Gli obiettivi politici erano ben chiari: migliorare l'equilibrio mondiale anche favorendo gli scambi internazionali, questo avrebbe condotto la CEE ad affermarsi come potenza politica ed economica portatrice di progresso. Inoltre, c'era l'intenzione di avviare una politica regionale comunitaria, una cooperazione in politica estera e di trovare soluzioni sugli scambi mondiali in seno al GATT. Con

questi presupposti l'anno successivo i Capi di Stato e di Governo assumevano un impegno di particolare rilevanza entro dieci anni, nel massimo rispetto dei Trattati istitutivi, gli Stati membri avrebbero assunto la forma di un'Unione europea.

2.5 *La Ostpolitik: uno sguardo ad Est*

Il clima di distensione creato in questi anni ebbe una significativa dimensione europea e il suo maggiore interprete fu il Cancelliere tedesco Willy Brandt. In Europa alcuni interpretarono il termine Ostpolitik come volontà della Germania ovest di voler agire in completa autonomia, soprattutto nei confronti dei paesi dell'Est, riaffermando quella predisposizione tedesca ad affermarsi come grande potenza. Il Cancelliere provò a sganciarsi da questa definizione e se da un lato cercò di superare una politica ritenuta ormai obsoleta di netta contrapposizione con il blocco sovietico, dall'altro voleva far comprendere ai suoi alleati occidentali che in nessun modo questo cammino avrebbe condotto ad una nuova "Rapallo"⁷¹. Era giunto il momento per Brandt di fare i conti con la storia, egli credeva che un'azione di eccessiva apertura nei confronti dell'Unione Sovietica e della Germania Est avrebbe avuto delle ripercussioni nelle varie capitali occidentali, ma a più di vent'anni dalla fine della guerra rivendicava quell'autonomia di azione che veniva concessa agli altri paesi, per cui era disposto a fornire garanzie sottolineando a più riprese che le colonne portanti della sua Ostpolitik erano il Patto Atlantico e l'integrazione europea.

L'ipotesi di riunificazione tedesca non era stata di certo abbandonata, ma doveva essere spostata più avanti nel tempo, passando attraverso una politica di dialogo e riconciliazione. Con il riconoscimento dello *status quo* della divisione del paese a partire dagli anni settanta, cronologicamente collocato a metà strada tra la fondazione della Germania ovest nel 1949 e la riunificazione del 1990, rappresentava un nuovo punto di partenza per l'intera società e Bonn diventava la capitale di uno Stato quasi sovrano.⁷² La prima tappa della nuova politica era di concludere dei trattati con i paesi dell'Est con cui si accordavano per non ricorrere alla forza in caso di tensioni tra paesi confinanti e il riconoscimento delle frontiere esistenti. In primo luogo, la RFT cercò di migliorare i rapporti con Mosca, compito relativamente semplice considerando che i sovietici erano interessati ad instaurare una collaborazione commerciale con il paese che ormai in Europa occidentale era la più forte potenza

⁷¹ Dopo la conclusione del primo conflitto mondiale Germania e Russia, che si erano trovate isolate alla fine della guerra, decisero di concludere un accordo internazionale il 16 aprile 1922 nella cittadina ligure di Rapallo, che ebbe come conseguenza un riavvicinamento tra le due nazioni.

⁷² A. Wilkens, op. cit. p. 379

economica. Nell'agosto 1970 Brandt si recava a Mosca per firmare l'accordo con cui si riconosceva l'esistenza dei confini dell'Oder-Neisse fra Germania e Polonia, nonché quello tra le due Germanie. In cambio il Cancelliere sperava in un riconoscimento del Cremlino del rapporto tra Repubblica Federale tedesca e Berlino ovest, infatti come già sottolineato i tedeschi con ciò non rinunciavano alla speranza di trovare l'unità e di esercitare il loro diritto di autodeterminazione. Nel frattempo, il governo Brandt aveva avviato dei contatti con la Polonia e il Cancelliere nel dicembre 1970 si recava a Varsavia per sancire il riconoscimento delle frontiere tedesco-polacche. In realtà l'obiettivo principale del premier tedesco rimaneva l'apertura del dialogo con la Germania Est, questo richiedeva innanzitutto il riconoscimento da parte dei sovietici di uno specifico legame tra la RFT e Berlino ovest, ed inoltre la risoluzione dei problemi connessi proprio allo status quo della città di Berlino, questione che implicava il coinvolgimento delle quattro potenze vincitrici della guerra. Sebbene la Repubblica democratica tedesca, anche conosciuta con il nome di DDR, aveva registrato una discreta crescita economica divenendo, almeno in apparenza, la più sviluppata ed efficiente delle democrazie popolari, dietro a ciò si celava un regime repressivo fondato su un controllo costante dei cittadini da parte della polizia di stato. Una maggiore apertura nei confronti della RFT fu possibile solo nel 1971 quando il sempre più anziano Ulbricht venne sostituito da Erich Honeker e nel 1972 veniva firmato dai governi delle due Germanie il trattato fondamentale o *Grundlagenvertrag*, con cui si impegnavano a ribadire la volontà di intraprendere pacifiche relazioni, ma soprattutto avviavano delle relazioni bilaterali che presupponevano un riconoscimento reciproco, che per quanto non fosse *de jure* assumeva un grande valore simbolico.

È chiaro che le dichiarate finalità di Brandt nel contribuire a mantenere una stabilità in Europa e ad accrescere la credibilità politica tedesca sembravano smentite dalla conclusione dei trattati bilaterali con i paesi dell'est, che avrebbero contribuito ad una presenza sovietica sempre maggiore nei paesi europei. In realtà l'Ostpolitik di Brandt divenne facile bersaglio delle opinioni pubbliche del blocco occidentale, ma con il tempo non si dimostrò un impedimento per la cooperazione in Europa anzi, i danni più gravi furono quelli causati ai paesi del Patto di Varsavia. Al di là della strategia politica, dalle parole del Cancelliere tedesco trapelava la volontà di riconciliazione in primo luogo dei tedeschi affinché preservassero un sentimento di unità, di appartenenza ad una sola nazione che la storia aveva diviso in due Stati. Particolarmente rilevante fu il gesto compiuto da Brandt l'8 dicembre 1970 rendendo omaggio al monumento ai morti del ghetto di Varsavia si inginocchiò, questa immagine così forte rappresentava una voluta cesura con il passato che proveniva da un ex-resistente che durante il secondo conflitto mondiale si era opposto al nazismo e durante la sua permanenza a Varsavia, per sottoscrivere il trattato, affermava "con questo accordo il popolo tedesco non sacrifica niente che non

sia già perduto. Non perduto da noi, che portiamo la responsabilità politica nella Germania federale, o da coloro che l'hanno portata. Ma perduto da un regime criminale, il regime nazionalsocialista".⁷³ Per ciò che riguarda il legame tra RFT e la Francia, il Cancelliere cercò di convincere il presidente Pompidou che un allentamento delle tensioni con i paesi a est e una normalizzazione dei rapporti avrebbero contribuito a velocizzare il processo di integrazione, che non sarebbe stato in nessun modo compromesso da un riavvicinamento tra le due Germanie. Le reali preoccupazioni del governo francese erano da ricollegare alle due superpotenze che nel 1973 a Vienna avevano avviato i negoziati sulla riduzione reciproca delle forze convenzionali in Europa, al contrario Brandt credeva che una cooperazione in materia di pace e sicurezza in Europa non poteva prescindere da una limitazione controllata degli armamenti. Quanto al legame della Germania all'Europa occidentale, il Cancelliere era convinto che fosse ormai una certezza e che non dovesse essere più messo in discussione. "La nostra politica all'Est comincia all'Ovest, in altri termini, noi apparteniamo all'Occidente e vogliamo appartenergli" così parlava Brandt con l'intento di convincere un Pompidou ancora dubbioso.⁷⁴ Durante il confronto tra i due premier emergeva chiaramente la loro concezione dell'Europa, un'Europa che per i due Stati assumeva un valore ed un significato differente, a causa della loro storia, dei loro interessi e delle loro ambizioni. Il Cancelliere Brandt nel ridimensionare l'importanza delle frontiere, non più considerate come dei limiti invalicabili, anticipando l'era post-nazionale, cercava di ridurre la distanza tra i due blocchi, tra due Stati confinanti e in particolar modo tra le due Germanie. Questo concetto è stato ribadito durante il discorso tenuto alle Nazioni Unite nel 1973, in occasione dell'ingresso della Germania est e della Germania ovest, "la sovranità dei cittadini come quella dei popoli poteva essere assicurata soltanto nel quadro di comunità più vaste, considerando che nel mondo attuale lo Stato nazionale non costituiva più il senso e il compimento della storia"⁷⁵

2.6 L'affermazione della Comunità europea come attore internazionale

Nel periodo compreso tra il vertice di Parigi del 1972 e quello di Copenaghen nel dicembre 1973 la maggior parte dei dirigenti europei si erano impegnati affinché l'Europa assumesse un ruolo di rilevanza internazionale in completa indipendenza dagli Stati Uniti. Tale prospettiva era certa

⁷³ Discorso di Willy Brandt a Varsavia, trasmesso dalla televisione il 7 dicembre 1970, in *Bullettin der Bundesregierung*, 8 dicembre 1970, n. 171, p. 1814

⁷⁴ A. Wilkens, op. cit. p. 382

⁷⁵ Willy Brandt, Discorso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, New York, 26 settembre 1973, in *Bullettin de Bundesregierung*, 27 settembre 1973, n. 119, pp. 1173-1180

considerata una prospettiva ambiziosa ma realizzabile. Durante il primo Vertice parigino Brandt espresse la sua volontà di creare una Comunità con eguali diritti rispetto agli Stati Uniti, visione che venne ripresa nella bozza di dichiarazione tra Europa e Stati Uniti elaborata nel 1973 “Entrambi i paesi lavoreranno in armonia per promuovere un equilibrio internazionale più stabile conformemente alle loro responsabilità mondiali”.⁷⁶ Negli Stati Uniti molti si espressero definendo il Vertice di Parigi del 1972 come una “Dichiarazione di indipendenza dell’Europa”, questa visione venne confermata l’anno successivo, cosiddetto “Anno dell’Europa” in cui la Comunità si mise all’opera per affermare la sua autonomia presentandosi come un polo distinto dagli americani all’interno dell’alleanza occidentale, lo stesso Pompidou dichiarò la sua speranza che i paesi comunitari arrivassero ad essere padroni del proprio destino.⁷⁷ Willy Brandt durante un’intervista a Oriana Fallaci⁷⁸ parlò dell’Europa come una quarta potenza mondiale accanto a Stati Uniti, Unione Sovietica e Cina e affermò di perseguire l’idea di una CEE politicamente indipendente. Il vero carattere innovativo della Comunità è di rappresentare un modello di cooperazione pacifica che si esprime sia nelle relazioni interne tra i membri, che nelle sue relazioni con l’esterno che si sostanziavano con il rifiuto di qualsiasi forma di dominazione o imposizione politica ed economica. L’intera narrazione del processo di integrazione europea era piena di concetti legati alla cooperazione, al dialogo, al rapporto di collaborazione con paesi terzi da cui sembrava trapelare il superamento della mera politica di potenza.⁷⁹

Nella coscienza comune gli anni tra il 1974 e il 1981, durante i quali i rapporti tra Francia e Germania furono condotti dal presidente Valéry Giscard d’Estaing e dal cancelliere Schmidt, vengono ricordati come un periodo particolarmente fruttuoso nella relazione tra i due paesi. È proprio in questo periodo che gli storici dell’epoca conieranno il termine di “coppia franco-tedesca” divenuto ormai di comune utilizzo.

Il 1974 si presentava come l’anno dei grandi cambiamenti, in Germania il padre della Ostpolitik era stato costretto ad abbandonare la cancelleria inseguito dallo scandalo che vedeva coinvolto un suo stretto collaboratore in realtà una spia tedesco-orientale, a prendere il suo posto alla guida del governo di Bonn era l’ex ministro delle Finanze Helmut Schmidt. La sua ascesa al potere portò a una più rigida politica economica avviando una vera e propria lotta all’inflazione.

In Francia il nuovo presidente Valéry Giscard d’Estaing prendeva il posto di Pompidou scomparso il 2 aprile 1974, anch’egli era stato a capo del ministero dell’economia. Solo qualche mese dopo il suo

⁷⁶ L. Ferrari, *Il 1974 e l’affermazione della Comunità europea come attore internazionale*, Ventunesimo secolo, Vol 14 No. 37, Rubettino Editore

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ O. Fallaci, *Intervista con la storia*, Rizzoli 1977

⁷⁹ *Ibid.*

ingresso all'Eliseo aveva deciso di ritirare il suo paese dal sistema di fluttuazione congiunta, a causa del crescente squilibrio della bilancia dei pagamenti, provocandone un forte indebolimento.

Sebbene i due nuovi premier provenissero da esperienze politiche differenti avevano una visione molto simile della realtà internazionale, in particolar modo quella europea all'interno della quale era necessario abbandonare certi condizionamenti dottrinari, ormai anacronistici, e introdurre un maggiore pragmatismo, tutto ciò favorì la ricostituzione di un asse franco-tedesco a capo della CEE. Il clima tra i paesi del blocco occidentale era caratterizzato da tensioni in particolar modo nei rapporti economici, solo dopo la guerra del Kippur, su spinta degli Stati Uniti, si aprì un confronto tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo. Nonostante la perdurante rivalità tra americani e francesi, il presidente Giscard, certo del ritrovato rapporto con Bonn, decise di procedere ad un'apertura nei confronti dei paesi produttori di materie prime. Un importante risultato arrivò quando la CEE divenne protagonista di una politica commerciale a vasto raggio con la firma della Convenzione di Lomé nel febbraio 1975. La Comunità instaurava una cooperazione economica con 46 paesi appartenenti a quattro continenti differenti, prevalentemente africani; in questo modo i paesi europei potevano partecipare ad uno sviluppo equilibrato di molte ex colonie, recuperando legami non solo economici, ma anche culturali e politici. In parallelo la CEE avviava una cooperazione commerciale con gli altri paesi dell'area mediterranea, grazie alla quale venivano aboliti i dazi doganali per l'importazione di un grande numero di prodotti nella Comunità. Se da un lato questa nuova politica commerciale aveva favorito il processo di liberalizzazione, dall'altro gettava le basi per futuri conflitti tra le grandi aree economiche causate dai rapporti preferenziali avviati in questo periodo.

Grazie alla creazione del nuovo asse Parigi-Bonn, in vista di una nuova Conferenza al Vertice, il Presidente francese cercò di uscire dalla paralisi organizzativa, politica ed economica. L'iniziativa francese nasceva per affrontare la crisi della CEE dovuta alla paralisi del Consiglio, ma anche dal venir meno del ruolo politico della Commissione, a ciò si sommava una sempre maggiore debolezza dello Stato francese. Erano queste le motivazioni che spingevano Giscard d'Estaing a dedicare particolare attenzione alla riforma delle strutture comunitarie. Per ciò che riguarda la cooperazione politica venivano istituzionalizzate le Conferenze al Vertice che prendevano il nome di Consiglio europeo che si sarebbe dovuto riunire almeno tre volte l'anno coinvolgendo direttamente i Capi di Stato e di Governo accompagnati dai rispettivi ministri degli Esteri, qualora fosse necessario discutere di questioni di politica estera. È a partire dal 1974 che ci fu una presa di coscienza, occorrevano profonde modifiche della struttura comunitaria che dovevano avvenire gradualmente, in modo da poter trasformare la CEE in "un'Unione europea", quella stessa unione a cui faceva riferimento l'ultimo paragrafo della dichiarazione di Parigi del 1972.

Per bilanciare l'istituzionalizzazione dei Consigli europei e per evitare di assegnare alla riforma un carattere eccessivamente confederale, Giscard d'Estaing propose l'elezione diretta del Parlamento europeo a partire dal 1978. L'iniziativa francese sorprese gli altri leader europei e finalmente si metteva fine ad un contenzioso che durava da anni, infatti l'elezione diretta dell'Assemblea parlamentare europea era espressamente prevista nei Trattati di Roma, ma fino a quel momento sulla scia gollista i presidenti francesi si erano rifiutati di prenderne atto. Si aprì immediatamente un dibattito politico-istituzionale infatti: molti credevano che l'elezione a suffragio universale degli europarlamentari era condizione sufficiente per giustificare un aumento di poteri in capo dal Parlamento, da conseguire attraverso le modifiche dei Trattati. In molti pensavano che il problema delle responsabilità e competenze dovesse essere risolto prima di quello del sistema elettorale, perché i cittadini per designare al meglio un rappresentante non potevano prescindere dal contenuto del mandato elettorale.

Per conferire una maggiore consistenza all'impegno dei paesi membri si decise di conferire al primo ministro belga Leo Tindmans di studiare possibili suggerimenti da presentare in un rapporto nel dicembre 1975. Nel frattempo, rimaneva ancora aperto il dibattito sulla creazione di un Fondo di sviluppo regionale, anch'esso discusso durante il precedente vertice parigino. La Commissione aveva tentato più volte di inaugurare l'azione del Fondo ma, si era trovata a scontrarsi con la dura opposizione di Bonn, consapevole di essere la principale finanziatrice, voleva che venissero individuate ulteriori garanzie per un progetto di cui avrebbero goduto principalmente l'Italia e la Gran Bretagna.⁸⁰

Il vertice di Parigi nel 1974 viene ricordato come una delle tappe fondamentali nella storia della Comunità. I Nove oltre a giungere a soluzioni politiche trovarono una via comune per affrontare le dure conseguenze della crisi energetica. I leader europei decisero di rafforzare ulteriormente le strutture comunitarie sulla scia di un progetto confederale, più realistico rispetto alle proposte dei federalisti, la CEE era divenuta ormai uno dei protagonisti del sistema internazionale. Ma l'incontro parigino se è vero che fornì un accordo tra gli Stati su alcune tematiche, fu una vetrina delle numerose disparità soprattutto economiche, che vennero maggiormente alla luce a causa della devastante crisi petrolifera. L'incapacità di trovare un accordo comunitario permise agli Stati Uniti, guidati dal nuovo presidente Gerald Ford, di approfittare della situazione e di proporsi nuovamente sulla scena internazionale come unico vero attore determinante. I francesi puntavano a mantenere una linea alternativa rispetto ai paesi produttori di greggio che però non venne condivisa dalla Casa Bianca, la vecchia ostilità nei confronti dei piani americani non sembrava assopita e nonostante l'ammorbidimento del nuovo Presidente rispetto alle posizioni golliste, non poteva accettare che

⁸⁰ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 167

l'ingerenza americana condizionasse nuovamente le scelte europee. La travolgente crisi economica coinvolse prima gli Stati Uniti e più tardi anche i paesi europei che reagirono con politiche e strategie differenti. La Francia, per evitare che future crisi petrolifere potessero influire così tanto nella sua economia, decise di investire risorse nel settore energetico con la creazione di centrali atomiche che resero il paese quello con la più alta produzione elettrica di derivazione nucleare presente sul continente. Fu proprio in questa occasione che i tedeschi procedettero a un controllo rigoroso dell'inflazione e per timore di giungere ad una crisi incontrollabile Schmidt decise di stringere dei forti legami con Washington, da questo momento in poi la Germania si trovava a dover essere garante della stabilità sia della Comunità che del Patto Atlantico.

A trovare una risposta comune alla crisi mondiale fu l'iniziativa che arrivava dall'asse Giscard-Schmidt: nel corso della Conferenza di Helsinki nel luglio 1975 i due uomini proposero convocare una riunione dei paesi occidentali a cui aderirono i leader di Gran Bretagna, Stati Uniti, Giappone e Italia.⁸¹ Durante il primo vertice dei paesi più industrializzati a Rambouillet non si arrivò ai risultati sperati. Di grande impatto, se si pensa alla paralisi che la CEE stava vivendo in quel periodo, fu la presenza degli Stati comunitari singolarmente e non della Comunità in quanto tale, questo fu la dimostrazione di una volontà solo teorica di creare un soggetto internazionale. È probabile che i Nove non riuscissero ancora a sentirsi rappresentati da un'unica voce comunitaria, consapevoli delle ingombranti divergenze economiche, sociali e politiche

A tener conto delle disparità era stato anche il rapporto Tindemans il quale, invece di presentare la bozza di un programma che avrebbe condotto nel lungo periodo alla creazione dell'Unione europea, si era limitato a fornire delle timide proposte per l'aumento di competenze del Parlamento europeo, senza fare cenno della sua partecipazione alla funzione legislativa.⁸² Su temi di particolare rilevanza economica, pur suggerendo la creazione di un bilancio comune e di un direttorio per la gestione degli affari economici, egli consigliava di procedere a piccoli passi. Tutto ciò sanciva l'esistenza di un'Europa a due velocità: la locomotiva franco-tedesca e quindi gli altri vagoni europei.⁸³

Il primo ministro belga nel suo rapporto faceva cenno a temi di politica estera e della sicurezza:

“Ho fatto proposte concrete – scrisse il *premier* belga – ho suggerito che noi scegliamo degli ambiti nei quali accetteremmo di parlare all'unisono. In questi ambiti dovremmo anche accettare di conseguenza il fatto che l'unanimità non sarebbe più indispensabile per definire le posizioni comuni (...) Questo problema dell'Europa che parli con una sola voce si pone in maniera particolarmente

⁸¹ Inizialmente l'Italia era stata esclusa dal *summit* dal Presidente francese in persona, infatti egli credeva che la crisi politica italiana e l'endemica debolezza dei suoi governi avrebbe compromesso i progetti degli altri paesi.

⁸² Il 20 settembre 1976 si giunse alla decisione definitiva sulle elezioni del Parlamento europeo e durante il Consiglio di Copenaghen (7 aprile 1978) si decise che le prime elezioni a suffragio universale si sarebbero tenute tra il 7 e il 10 giugno 1979.

⁸³ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 174

nitida e chiara di fronte agli Stati Uniti (...) Sempre secondo il mio intendimento, i partner americani ed europei devono discutere a livello paritario”.⁸⁴

Il rapporto rimase all’ordine del giorno del Consiglio europeo per circa due anni per poi essere archiviato e i Paesi della Comunità mostrarono di non essere in grado di cooperare neanche in settori come quello agricolo, in cui la collaborazione sembrava essere ormai consolidata. Tutti questi eventi portarono la Francia e la RFT ad occuparsi dei loro problemi interni e la CEE non era più il centro delle loro priorità.

A proteggere il mercato comune da tentazioni protezionistiche fu la nuova Commissione presieduta da Roy Jenkins, ex ministro laburista e convinto europeista. La necessità di trovare soluzioni concrete per superare la crisi e la prossimità delle elezioni a suffragio diretto del Parlamento europeo, contribuirono a maturare una maggiore solidarietà comunitaria e quindi una maggiore attenzione alle istituzioni. Il Presidente appena eletto nell’ottobre 1977 in occasione della conferenza tenuta all’Istituto universitario europeo di Firenze fece una serie di riflessioni con l’obiettivo di aprire un dibattito pubblico sull’unione monetaria, collegandolo al futuro allargamento della CEE a Spagna e Portogallo e con l’elezione diretta del Parlamento europeo. Il caos monetario dovuto alla persistente crisi economica e finanziaria aveva convinto Jenkins che l’Europa si sarebbe dovuta dotare di una nuova moneta internazionale esattamente come il dollaro statunitense, in questo modo si favoriva l’avvio di un nuovo periodo di stabilità dei prezzi nel Continente. Nonostante i paesi della CEE accolsero con freddezza la coraggiosa iniziativa, il presidente della Commissione nel 1978 ribadiva la necessità di riaprire il dibattito sull’unione economica e monetaria di fronte al Parlamento europeo, incentivato anche dalla sempre peggiore situazione in cui verteva l’amministrazione americana, incapace di arrestare la rapida caduta del dollaro che provocava l’aumento vertiginoso del deficit. Come già accennato l’instabilità dell’economia americana si ripercuoteva nei Paesi europei, in particolare in quella tedesca, che sebbene da anni si caratterizzava per la sua forza e solidità, la continua rivalutazione del marco a cui era sottoposta aveva condotto alla perdita di competitività dei suoi prodotti nel mercato mondiale. Ad incrinare definitivamente i rapporti tra Washington e Bonn, l’asse portante dopo la grande crisi petrolifera del 1974, fu l’ingresso alla Casa Bianca del presidente Carter e l’uscita di scena della coppia Ford-Kissinger. Come descrive lo stesso Cancelliere la sua visione e quella del neo eletto Presidente furono da subito inconciliabili:

“I contrasti si palesarono fin dal primo semestre dell’amministrazione Carter – ricorda l’ex cancelliere tedesco – invano questi, a pochi giorni dal suo insediamento nel gennaio 1977, ci esortò, tramite il vicepresidente Walter Mondale, ad avviare una politica di espansione in campo monetario e finanziario, intendendo di proporci, per l’intero mondo occidentale, una sorta di politica keynesiana

⁸⁴ *Ibid.*

concertata di *deficit spending*. Facemmo presente il rischio d'inflazione a livello mondiale che ne sarebbe conseguito e rifiutammo".⁸⁵

Carter era un fiero sostenitore della dottrina delle "tre locomotive", ultima espressione della vecchia teoria della teoria Trilaterale per una più stretta collaborazione tra Stati Uniti, Germania e Giappone.⁸⁶ Secondo l'amministrazione Carter le tre maggiori economie mondiali avrebbero dovuto applicare una politica espansiva che avrebbe permesso una veloce ripresa dell'economia mondiale, Bonn consapevole che sola non avrebbe potuto spingere gli americani a mutare le loro convinzioni e neanche assumere la guida delle relazioni economiche internazionali, fu costretta ad una brusca virata.

Sebbene la crisi economica, politica ed energetica del 1974 paralizzò il processo di cooperazione europea creando un sentimento di disillusione tra i Nove, i risultati raggiunti nei due anni successivi furono piuttosto significativi. Nei vertici che si susseguirono a partire dal 1969 fino alla dichiarazione sull'identità europea del 1973, gli europei si erano posti degli obiettivi molto ambiziosi, il Continente in poco tempo si sarebbe reso autonomo dagli Stati Uniti, ma tutto ciò sarebbe stato possibile solo grazie ad una forte coesione tra Paesi membri. In realtà gli sviluppi raggiunti dalla CE tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta avevano avuto una valenza anche pratica e non solo retorica, come molti avevano percepito. Infatti, la CE in breve tempo era riuscita a dotarsi di due strumenti fondamentali: una struttura istituzionale coerente, anche se ancora incompleta, e il ruolo di attore internazionale. Le problematiche che emersero dalla collaborazione e dal rapporto dei Nove con gli Stati Uniti furono utili per delineare i confini d'azione della CE e a definirne le competenze che erano condivise con gli Stati membri e per certi aspetti con l'Alleanza Atlantica. Questi ultimi aspetti si rivelarono molto duraturi ed in grado, ancora oggi, di esercitare un'influenza sull'attività dell'Unione.

2.7 La nascita dello Sme

Nel 1978 la Germania aveva nuovamente indirizzato la sua attenzione sulle potenzialità d'azione della CEE. La Francia, impegnata nelle elezioni politiche e fortemente provata alla crisi politica, era disposta a riaprire il dibattito sull'unione economica e monetaria a patto che vi fosse la partecipazione di tutti gli Stati membri. Il progetto di Schmidt era compatibile con le posizioni francesi perché l'UEM sarebbe nata anche per rafforzare le resistenze europee nei confronti dell'ingerenza statunitense. Durante in consiglio europeo di Copenaghen del 7 e 8 aprile 1978 innanzitutto veniva fissata la data

⁸⁵ H. Schmidt, *Uomini al potere*, Milano 1987, p. 175

⁸⁶ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 178

delle elezioni dirette del Parlamento europeo a giugno 1979 e si verificava il consenso intorno alla creazione di un Sistema monetario europeo, la cui fisionomia venne definita nel luglio dello stesso anno nel corso del Consiglio europeo che si svolse a Brema, per poi essere integrato e varato a Bruxelles nel dicembre 1978.

L'iniziativa di collaborare in materia monetaria arrivava da Francia e Germania che, durante il Consiglio europeo di Copenaghen, riuscirono a trovare il consenso politico intorno all'idea di realizzare una zona europea in cui si sarebbe raggiunta la stabilità monetaria. Quest'ultima sembrava l'unica strada praticabile e la sua realizzazione aveva bisogno di uno stretto accordo tra i Nove. Il Cancelliere Schmidt sottolineò la sua disponibilità ad impegnarsi nell'impresa con anche responsabilità di tipo finanziarie, a patto di non creare inflazione; la Francia invece sosteneva il progetto a condizione che le sue esigenze interne non venissero accantonate ma anzi inserite, inoltre il rilancio di questa prospettiva si posava con la necessità francese di rimanere distante dagli Stati Uniti.⁸⁷

Per realizzare una collaborazione commerciale tra un gruppo di Paesi era necessario che fossero garantiti due requisiti: la stabilità dei rapporti di cambio tra le diverse monete e la reciproca convertibilità, in assenza di questi l'incertezza delle imprese, che nei vari paesi coinvolte negli scambi commerciali, iniziava ad essere sempre cresciuta al punto che gli Stati si trovarono a dover aiutare alcuni rami della produzione con l'utilizzo di dazi per ostacolare l'ingresso di quei medesimi prodotti provenienti da paesi stranieri o con l'applicazione di particolari divieti, questa viene definita pratica protezionistica. Dopo la crisi del sistema monetario creato a Bretton Woods nel 1945, inseguito alla dichiarazione di inconvertibilità del dollaro nell'agosto 1971, la Comunità europea che soffrì più di altri le conseguenze, cercò di trovare soluzioni in grado di mantenere in vita il Mercato comune.

Dopo che i Paesi comunitari lanciarono il piano Werner e il "serpente monetario", era giunto il momento di realizzare un Sistema monetario europeo che contribuiva a rinsaldare l'integrazione. Come si legge nelle conclusioni dei lavori del Consiglio di Bruxelles: "Il sistema monetario europeo ha lo scopo di portare una maggiore stabilità monetaria nella Comunità. Esso dev'essere considerato come un elemento fondamentale di una vasta strategia avente per scopo una costante crescita nella stabilità, un progressivo ritorno al pieno impegno, il riavvicinamento dei livelli di vita e la riduzione delle disparità regionali nella Comunità. Il sistema monetario agevolerà la convergenza dello sviluppo economico darà nuovo impulso al processo dell'Unione europea. Il Consiglio si attende che il sistema monetario europeo eserciti un effetto stabilizzatore sulle relazioni economiche e monetarie

⁸⁷ B. Olivi, op. cit. p. 96

internazionali. Di conseguenza, ciò sarà certamente nell'interesse sia dei paesi industrializzati sia dei paesi in via di sviluppo.”⁸⁸

Il Consiglio europeo di Bruxelles dopo un'attenta analisi della situazione economica e sociale in cui vertevano i Paesi membri ritenne indispensabile, considerando la preoccupante situazione dell'occupazione giovanile, procedere con misure comuni e coordinate per raggiungere una maggiore convergenza dello sviluppo economico nell'intera Comunità. Lo sforzo comune avrebbe permesso una riduzione dell'inflazione assicurando effetti duraturi del nuovo sistema monetario. Esso si componeva di tre elementi complementari: l'ECU (unità monetaria europea), il meccanismo di cambio ed infine il meccanismo di solidarietà finanziaria.

L'ECU è l'unità di conto o unità monetaria di riferimento, corrisponde all'elemento su cui si fonda l'intero sistema monetario, il suo valore era determinato da un paniere composto da importi determinati di ciascuna valuta comunitaria, in relazione al peso delle rispettive economie nazionali e ogni cinque anni veniva revisionato. Nel 1979 il marco era la moneta che aveva maggior incidenza sul paniere per un valore del 33 per cento, seguito dal franco al 19,8, la sterlina al 13,3, la lira al 10,5 e a seguire le monete dei paesi del Benelux.

Il meccanismo di cambio aveva l'obiettivo di non creare eccessive fluttuazioni delle monete comunitarie, venne elaborata una griglia di tassi bilaterali sulla base dei tassi centrali espressi in ECU e le fluttuazioni valutarie non potevano superare il margine del 2,25 per cento, per eccesso o per difetto, rispetto ai tassi bilaterali con eccezione per la lira italiana a cui fu concesso un margine di fluttuazione del 6 per cento. Se le monete raggiungevano i limiti massimi della banda rispetto ad una altra moneta, le banche centrali dei due paesi interessati ricevevano l'autorizzazione di procedere ad intervenire vendendo o comprando moneta per ristabilire il livello di cambio all'interno della banda di oscillazione.⁸⁹ Era stato poi previsto un ultimo meccanismo, quello di credito a garanzia della solidarietà finanziaria a breve e medio termine attraverso cui i Paesi avevano la possibilità di accedere a risorse per correggere la bilancia dei pagamenti, a fornire le concessioni del credito erano le banche centrali dei Paesi comunitari; Francia, Germania e Gran Bretagna partecipavano con la medesima quota e con una minore gli altri Paesi.

Gli europei si erano trovati a dover seguire i vincoli di un serpente molto più rigido, che era lo Sme e per questo era di fondamentale importanza che l'accordo contenesse dei correttivi per i Paesi più deboli. È proprio l'asimmetria tra i membri a caratterizzare il nuovo sistema monetario, la cui guida era affidata alla Germania non tanto per la dimensione della sua economia o per l'importanza della sua moneta, infatti l'economia francese era in concorrenza con quella tedesca sia per l'importanza

⁸⁸ https://www.consilium.europa.eu/media/20760/bruxelles_dicembre_1978_it.pdf

⁸⁹ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 181 e https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.6.1.pdf

del franco che per l'espansione raggiunta. Il reale motivo per cui Bonn aveva assunto il ruolo guida dello Sme era per l'importanza che il governo aveva attribuito alla stabilità dei prezzi, se si considera anche il fatto che per ragioni storiche in Germania la svalutazione veniva considerata come uno dei mali peggiori.

Sin da subito la partecipazione di Gran Bretagna e Italia apparvero problematiche, la prima non poteva permettere che la sterlina perdesse la sua forza a beneficio del marco tedesco e quando nel marzo 1979 lo Sme entrava in funzione Londra aveva scelto di non farne parte.⁹⁰ Il governo italiano riteneva che l'ingresso nel nuovo sistema avrebbe comportato molti sacrifici, allo stesso tempo rimanerne fuori significava autocondannarsi all'isolamento e ad assistere al rilancio dell'asse franco-tedesco senza poterne beneficiare. A Bruxelles gli italiani erano riusciti a far inserire delle clausole che garantivano una maggiore flessibilità per i paesi più deboli, ma il varo dello Sme si intrecciava con una delle pagine più buie della storia italiana: nella primavera del 1978 Aldo Moro veniva rapito ed ucciso.

Il nuovo Sistema monetario veniva approvato solo da sei dei nove paesi membri della Comunità: Germania, Francia, Danimarca e i paesi del Benelux. In realtà dopo pochi giorni un incontro tra Andreotti e Schmidt aprì la strada all'adesione italiana e tra le critiche francesi il 13 marzo 1979 entrava in funzione lo Sme con l'ingresso all'ultimo momento anche dell'Irlanda.

La creazione dello Sme portò con sé alcune conseguenze importanti, prima di tutto si stava aprendo una fase di rilancio del commercio intracomunitario che era stato messo in crisi dalla fluttuazione delle monete che aveva seguito la prima crisi petrolifera, inoltre la prospettiva di una moneta unica aveva messo in discussione la posizione egemonica che il dollaro aveva avuto fino a quel momento. Il 1979 per l'amministrazione Carter fu un anno pieno di difficoltà, ai cattivi rapporti che ormai il Presidente aveva irrimediabilmente instaurato con gli europei si sommavano: la crisi iraniana, l'intervento sovietico in Afghanistan e il secondo shock petrolifero che costrinse gli americani ad una consistente riduzione dell'utilizzo del greggio.

Negli accordi di Bruxelles era previsto il passaggio alla seconda fase dello Sme che non avvenne mai impedendo ai Paesi della Comunità di svolgere un ruolo positivo nel contesto della crisi del sistema monetario internazionale, i risultati raggiunti tramite la convergenza delle politiche economiche dei Paesi membri sarebbe stata compromessa dall'instabilità che riguardava lo scenario internazionale e in particolar modo gli Stati Uniti infatti, l'aumento di valore del dollaro trasferiva in Europa la carica inflazionistica del deficit, impedendo alle economie più forti di superare la recessione e a quelle più deboli di realizzare dei piani di stabilizzazione. A partire dagli anni Ottanta il Sistema monetario

⁹⁰ La Gran Bretagna entrerà a far parte del Sistema monetario europeo nell'ottobre 1990.

iniziava a funzionare stabilmente e non fu accolto con grande entusiasmo da Washington con cui i rapporti erano sempre più difficoltosi.

2.8 Le prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo

Poco tempo dopo la nascita del nuovo sistema monetario la CEE assisteva ad un altro evento di importanza storica: l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo. L'enorme operazione elettorale contribuiva a colmare il deficit democratico di cui spesso le strutture comunitarie venivano accusate, inoltre il coinvolgimento diretto dei cittadini degli Stati membri veniva assicurato dalla creazione di formazioni politiche composte dai rappresentanti di partiti politici dei diversi Paesi ideologicamente affini. Sebbene la campagna elettorale fu pregevole di tematiche connesse alle politiche nazionali, sensibilizzò fortemente le opinioni pubbliche che si avvicinavano gradualmente a questioni comunitarie e questo fu favorito anche dalla partecipazione di personaggi politici, come Willy Brandt, candidati a fare il loro ingresso nell'Assemblea parlamentare.⁹¹

Il clima di forte entusiasmo comunitario venne spezzato dall'allarme lanciato dalla RFT inseguito all'iniziativa sovietica di installare missili a medio raggio con testate nucleari plurime per puntarli verso l'Europa Occidentale, improvvisamente l'equilibrio tra Est e Ovest si era rotto e sembrava riaffiorare il pericolo della guerra fredda. In risposta il 12 dicembre 1979 all'interno della NATO veniva accettato un programma di ammodernamento delle armi nucleari di teatro a lungo raggio e lo spiegamento di due nuovi vettori di testate nucleari, che presero il nome di euromissili.⁹² Veniva poi aperto un dialogo con l'Urss per limitare la produzione e soprattutto l'installazione di questa categoria di armi, si trattava di una vera e propria offerta negoziale che venne ricordata con il nome di "doppia decisione". La questione degli euromissili assunse una forte rilevanza perché era riuscita a colmare il vuoto strategico nel sistema difensivo dell'Alleanza atlantica e a ridurre al minimo il divario di forze tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Per anni le opinioni pubbliche europee continuarono ad interessarsi agli euromissili perché la situazione aveva messo in evidenza l'incapacità della Comunità di essere autonoma in tema di sicurezza, dovendo ricorrere per l'ennesima volta all'aiuto americano.

I nuovi missili Nato sarebbero stati installati in territorio europeo, da qui il loro nome, e in particolare nella Repubblica Federale tedesca perché considerato uno degli stati più sensibili all'eventuale

⁹¹ B. Olivi, op. cit. p. 100

⁹² A. Ciarrapico, *Rapporti Est-Ovest 1977-1979 La vicenda degli euromissili*, Rivista di Studi politici internazionali, Luglio-Settembre 2002, Vol. 69, No. 3, p. 363

attacco sovietico. Anche in questa situazione il Presidente francese ritenne necessario mantenere un equilibrio tra Francia e Germania nei rapporti con l'Unione Sovietica e nel maggio 1980 si recò a Mosca per incontrare il leader sovietico Leonid Breznev. Giscard era convinto che l'atteggiamento aggressivo degli Stati Uniti fosse controproducente e in alcuni casi pericoloso, non era più tempo di isolare i sovietici ma di creare una convergenza tra Oriente e Occidente. Il capo dell'Eliseo dichiarò la necessità di un maggiore dialogo tra Mosca e l'Europa, in cui la Francia avrebbe giocato il ruolo di intermediario, inoltre egli ribadì la sua indipendenza dagli americani rispetto alla questione degli armamenti nucleari. L'incontro non portò ai frutti sperati e Parigi dovette rassegnarsi che nel blocco occidentale l'unico interlocutore con cui i sovietici erano disposti a confrontarsi sugli euromissili erano gli Stati Uniti.⁹³

Gli anni Settanta avevano portato la nuova costruzione europea a fare degli ulteriori passi avanti e ciò fu possibile sicuramente grazie ai due leader di Francia e Repubblica federale tedesca. Valéry Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt erano stati fautori di grandi cambiamenti che avevano certamente rafforzato la Comunità, ma allo stesso tempo l'avevano sfruttata come strumento per ristabilire una rinnovata collaborazione franco-tedesca, come dimostrarono i loro obiettivi che spesso andavano oltre il mero ambito comunitario. I due uomini riuscirono a presentare la Comunità come un modello di democrazia occidentale alternativa agli Stati Uniti, in grado di conciliare capitalismo con Stato sociale, un modello che attirò l'attenzione di paesi come Spagna, Portogallo e Grecia.

Sul piano economico Giscard e Schmidt istituirono in vertice con il tentativo di coordinare gli sforzi e lo sviluppo dei paesi più industrializzati del mondo, gettando le basi per quello che negli anni successivi prese il nome di G7; in ambito comunitario invece nel 1978 arrivò il grande cambiamento, di fronte l'incapacità dell'amministrazione Carter i paesi europei riuscirono a coordinarsi per individuare un Sistema monetario europeo in grado di ridurre l'ingerenza statunitense sul Continente e soprattutto in grado di sollevare i paesi dalla profonda crisi economica e finanziaria. Il distacco con gli Stati Uniti fu breve perché la minaccia degli SS20 sovietici richiedeva un nuovo intervento americano a difesa dei suoi alleati europei, infatti la Comunità era stata privata di qualsiasi tipo di coordinazione in tema di sicurezza e l'Alleanza atlantica appariva l'unico strumento efficace per risolvere le riaccese tensioni tra Est e Ovest. In un clima certamente teso si tenevano nel 1979 le prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo, si trattò di un momento storico per la Comunità: le opinioni pubbliche dei Nove iniziarono a scoprire un nuovo mondo, quello dell'integrazione politica che fino a quel momento era apparso molto distante, tutto ciò fu possibile grazie alla partecipazione alle elezioni di personaggi politici come Willy Brandt e Altiero Spinelli. Questi ultimi, divenuti primi eurodeputati eletti a suffragio diretto sentivano la responsabilità di essere

⁹³ B. Olivi, op. cit. p. 102

depositari di un mandato di cambiamento della Comunità in senso federale, vedremo che gran parte delle loro aspirazioni furono deluse a causa del riemergere della guerra fredda, delle tensioni in Polonia e di una seconda crisi energetica ormai alle porte.⁹⁴

⁹⁴ *Ibid.*

La fine della Guerra fredda e la nuova Europa di Maastricht

3.1 L'avvento di François Mitterrand in Francia e di Helmut Kohl in Germania

La fine degli anni Settanta si caratterizza per una sostanziale fase di stasi dell'integrazione europea, come se ciò che avveniva all'interno della Comunità fosse lo specchio degli equilibri interni degli Stati membri più influenti e certamente dell'evolvere del sistema internazionale. Tra il 1979 e il 1982 il vecchio continente assistette ad un cambiamento delle leadership politiche di Francia, Gran Bretagna, Italia e Repubblica federale tedesca.

Il 10 maggio 1981 François Mitterrand, segretario del partito socialista, diventava Presidente della Repubblica francese. Il nuovo capo dell'Eliseo aveva alle spalle una lunga carriera politica iniziata nell'immediato dopoguerra con l'obiettivo di coagulare intorno a sé le forze politiche di sinistra, creando una struttura che riuscì a prendere il potere dopo una lunga stagione in cui la destra, ormai stanca, non era apparsa in grado di gestire la profonda crisi che si era abbattuta sul paese. Fin dalle prime settimane Mitterrand chiarì la sua posizione e il suo disegno rispetto ad alcuni temi, rimarcò una più convinta fermezza nei confronti dell'Urss rispetto alla presidenza precedente, si impegnò per potenziare la *force de frappe* atomica indipendente; per ciò che riguarda i temi comunitari erano stati inseriti solo marginalmente nel programma elettorale. Il nuovo Presidente, pur consapevole del ruolo centrale che la Francia aveva negli sviluppi della CEE, mantenne una posizione di distacco nei confronti della costruzione comunitaria orientando le sue forze per realizzare riforme interne al paese. A un anno dall'insediamento del nuovo capo dell'Eliseo, le gravi difficoltà economiche non sembravano diminuire e mentre il governo si trovò a varare un piano di maggiore austerità, il Ministro dell'Economia Jacques Delors con le sue tesi europeiste riuscì a convincere il Presidente che una partecipazione più attiva della Francia nella CEE avrebbe condotto ad una crescita del paese. François Mitterrand nel suo intervento al Parlamento europeo pronunciò parole ambiziose e concrete, evidenziando la volontà, ma soprattutto, la necessità di fare un passo in avanti nella cooperazione europea per evitarne l'inarrestabile decadenza politica. Il discorso avvenne proprio durante l'ultima sessione, prima delle imminenti elezioni, e il Capo dell'Eliseo fece cenno a temi come le nuove tecnologie, la difesa e la cooperazione spaziale. In molti avevano pensato che il Parlamento europeo stava assistendo ad uno dei momenti politicamente più significativi della sua prima legislatura nata a

suffragio universale, si parlò di un vero e proprio atto di omaggio del presidente di uno dei maggiori paesi della CEE, quello stesso paese che fino a qualche anno prima non aveva riconosciuto a pieno il ruolo e i poteri dell'istituzione parlamentare. Le parole di Mitterrand, espressione di una politica ferma e decisa, vennero interpretate come un atto di conversione: “a situazione nuova deve corrispondere un Trattato nuovo, che non potrebbe beninteso sostituirsi ai Trattati esistenti ma, li prolungherebbe nei settori che sfuggono a essi. È il caso dell'Europa politica. Per tale impresa, la Francia è disponibile”⁹⁵. La necessità per l'Europa di dotarsi di un progetto politico nasceva dal principio che una Comunità ben coesa sarebbe stata in grado di sormontare le difficoltà interne e fare da contrappeso alle due superpotenze, alla base di un'affermazione globale ci sono: una volontà politica e delle istituzioni comuni, che nel caso comunitario esistono e devono essere rafforzate. Mitterrand lanciava un chiaro messaggio che si contrapponeva con il suo programma elettorale del 1981, non si trattava di una conversione improvvisa, ma di un percorso del socialismo francese coerente e ben delineato. Dopo un'accesa polemica sul destino del franco e sui rapporti con la Repubblica federale, prevalse l'idea del Ministro Delors contro chi aveva ipotizzato l'uscita della Francia dallo Sme, il Presidente francese aveva ormai raggiunto la convinzione che gli affari comunitari erano un contesto privilegiato in cui la Francia poteva essere protagonista.

In quegli stessi anni in Germania si verificò un mutamento politico che ebbe un forte significato in tutta Europa. Nel 1982 a Bonn si concludeva il lungo periodo di dominio della SPD, ormai la coalizione si era indebolita a causa delle persistenti polemiche interne e il partito liberale in occasione di una mozione di sfiducia costruttiva⁹⁶, presentata dall'opposizione, non votò a favore del Governo. Nacque allora una nuova coalizione formata da cristiano-democratici e liberali e alla guida della Cancelleria venne nominato Helmut Kohl. L'uscita di scena di Helmut Schmidt chiudeva un capitolo importante per la storia tedesca in cui l'Ostpolitik di Brandt aveva permesso una riconciliazione con l'Urss e con gli altri paesi del Patto di Varsavia, permettendo alla Germania di accrescere il suo prestigio politico. Grazie alla fermezza dell'ex cancelliere e del suo passato come Ministro dell'Economia, la lotta all'inflazione era stata una costante per tutto il suo mandato, raggiungendo infine il merito di essere stato uno dei padri fondatori del Sistema monetario europeo. Kohl assumeva le redini della Repubblica federale con alle spalle il peso di un'enorme evoluzione, all'interno del suo governo il Ministro degli Affari Esteri Hans-Dietrich Gensher sin dall'inizio mostrò il suo coinvolgimento nelle questioni comunitarie, inoltre egli riteneva che la RFT dovesse impegnarsi per restituire l'originale rilievo politico all'accordo franco-tedesco.

⁹⁵ B. Olivi, op. cit. p. 107

⁹⁶ La sfiducia costruttiva è un istituto costituzionale che impedisce ad un parlamento elettivo di votare la sfiducia al governo in carica, se prima non concede la fiducia ad un nuovo governo. Questa pratica utilizzata ancora oggi in Germania garantisce un assetto istituzionale più stabile e una ridotta frammentazione politica.

Gensher in occasione di un discorso pronunciato all'inizio del 1981 lanciò la sua iniziativa di realizzare in breve tempo una revisione dei Trattati istitutivi della Comunità: "l'Europa bisogno di un nuovo impulso politico. Essa ha bisogno di un passo visibile in direzione dell'Unione europea. E chiedo: non è forse giunto il momento finalmente per un trattato dell'Unione europea?"⁹⁷. Come già accennato, il suo discorso si faceva spazio un momento di vera e propria stasi per i Paesi comunitari tra cui gli effetti distorsivi della Pac, le problematiche legate al bilancio comunitario e ancora un sistema decisionale ancorato al principio dell'unanimità⁹⁸ a cui si aggiungeva l'accanita polemica sugli euromissili. Anche se in pochi avevano fiducia nel progetto del Ministro degli Esteri tedesco, egli era convinto di poter riaffermare il primato della prospettiva politica dell'unificazione europea in progetti di più ampio respiro. Nel settembre 1981 il governo tedesco approvò l'iniziativa, che ricevette il sostegno del governo italiano e in particolar modo del Ministro degli Esteri Emilio Colombo⁹⁹. L'iniziativa ormai divenuta intergovernativa veniva ufficialmente presentata al Parlamento europeo nel novembre 1981, era composta da dichiarazioni di principio che attenevano alla necessità di rafforzare la già esistente l'integrazione economica e politica con il fine di giungere ad un'Unione europea. Le proposte consistevano "nell'estensione e l'approfondimento dei poteri delle istituzioni comunitarie, il ripristino della regola di maggioranza nel sistema decisionale, l'estensione delle competenze della CEE in altri settori politici e l'approfondimento del livello di cooperazione tra i paesi membri sulle questioni di politica estera e di sicurezza"¹⁰⁰. Il nuovo progetto non conteneva degli obblighi ben precisi e non aveva di certo la pretesa di presentarsi come base programmatica in grado di realizzare una modifica sostanziale dei Trattati esistenti, ma piuttosto metteva in luce un tentativo per uscire dalla crisi che aveva investito la Comunità tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta. Questo insolito documento prendeva il nome di "Atto europeo" e non ebbe vita facile a causa delle forti opposizioni dei britannici. Il compromesso fu finalmente raggiunto dal Consiglio europeo di Stoccarda nel giugno del 1983. Tanto per iniziare gli elementi più significativi della proposta vennero eliminati e il termine "Atto" venne sostituito con "Dichiarazione" per sottolinearne la valenza di mero impegno politico, non vincolante, spogliandola da qualsiasi valore giuridico. In questo senso la Dichiarazione di Stoccarda assunse una forte valenza e mise in

⁹⁷ Discorso pronunciato da H-D Gensher a Stoccarda il 6 gennaio 1981 in G. D'Ottavio, Hans-Dietrich Gensher: un impegno per l'Europa, Ventunesimo secolo, Novembre 2006, Vol 5, No. 11, Rubettino Editore, p. 68

⁹⁸ La regola dell'unanimità indica l'obbligo di raggiungere il consenso di tutti gli Stati riuniti in sede di consiglio affinché possa essere adottata una proposta. Questa regola aveva più volte portato alla paralisi del Consiglio perché bastava che un solo stato fosse in disaccordo e la proposta decadeva. Con l'introduzione dell'Atto unico nel 1986 viene dato un nuovo slancio all'integrazione europea, riducendo anche il numero di settori per i quali l'unanimità era necessaria per adottare una legislazione. Anche dopo l'ultima modifica dei Trattati (Lisbona 2009) viene aumentato il numero di settori in cui si applica il voto a maggioranza, tuttavia rimangono ancora delle questioni considerate particolarmente sensibili che richiedono tutt'oggi l'unanimità degli Stati membri dell'Unione.

⁹⁹ Emilio Colombo è stato un politico italiano che tra il 1980 e il 1983 ricoprì l'incarico di Ministro degli affari esteri.

¹⁰⁰ *Ibid.*

luce il profondo disagio costituzionale¹⁰¹ che la CEE stava attraversando e Consiglio europeo si trovò a dover prenderne atto. Rimaneva comunque che i Capi di Stati e di Governo avevano affermato il loro impegno a “progredire sulla via di un’unione sempre più stretta fra i popoli e gli Stati membri della Comunità europea”, anticipando il progetto Spinelli e il nuovo negoziato che portò qualche anno dopo all’approvazione dell’Atto unico europeo.

Altiero Spinelli eurodeputato nel 1980 era convinto che “se l’Europa non era destinata a cadere dal cielo, non sarebbe stata neppure costruita con il prudente gradualismo dei funzionalisti, condizionati dalla continua mediazione di interessi nazionali contrapposti”. Egli cercò di mettere in pratica le sue idee ma, prima era necessario che il Parlamento europeo, quale assemblea eletta a suffragio universale, divenisse consapevole della sua centralità nella dinamica politica comunitaria, non era certo facile convincere eurodeputati, che spesso erano animati da questioni prevalentemente nazionali, a trovare un accordo per poter esercitare un potere costituente.

3.2 Il progetto Spinelli del febbraio 1984: avvio del processo di costituzionalizzazione dell’Unione europea

La riscoperta di una vocazione europeista di Parigi e Bonn spianò la strada all’azione di Altiero Spinelli. Egli condusse il Parlamento a diventare l’arma di punta del processo costituente comunitario cercando di giungere ad una costituzione europea o almeno ad una riforma dei Trattati di Roma del 1957, che avrebbe modificato alla radice le istituzioni europee. Da eurodeputato non poteva permettere che il Parlamento europeo diventasse “*une Assemblée investie d’une responsabilité morale et politique accrue mais dépourvue de compétences lui permettant de l’exercer*” e decise di rendersi interprete di un clima di profonda insoddisfazione che regnava in Europa all’inizio degli anni Ottanta. Da buon stratega chiamò a raccolta alcuni deputati con cui fondò il “Club del Coccodrillo”, dal nome del ristorante a Strasburgo dove si incontrarono, insieme elaborarono un progetto con cui si proponeva la creazione di una Commissione *ad hoc* in seno al Parlamento europeo, incaricata di redigere il Trattato contenente il quadro dei nuovi compiti della CEE. Il disegno di Spinelli e del suo Club venne appoggiato da 170 deputati tra cui Enrico Berlinguer, Willy Brandt, Leo Tindemans, riuscendo ad assicurarsi addirittura l’appoggio del Presidente francese Mitterrand, che dichiarò pubblicamente in un suo discorso nel 1984 tenuto a Strasburgo “*M’exprimant au nom de la France, je la déclare prête à examiner votre projet, dont l’esprit lui convient*”. Chiaramente François Mitterrand aveva in mente un piano ben preciso nell’appoggiare il nuovo progetto europeo, egli

¹⁰¹ B. Olivi, op. cit. p. 114

credeva che la creazione di un'Unione europea da una parte avrebbe controbilanciato in minimalismo britannico e, dall'altra, permetteva di mantenere aperta un'Europa a due velocità, o a geometria variabile¹⁰², come recitava l'articolo 82 del programma di Spinelli in cui era prevista, una decisione in comune accordo dei governi per individuare la data di entrata in vigore del Trattato e i rapporti da mantenere con gli Stati che non l'avessero ratificato, nel caso in cui ci fosse l'approvazione a maggioranza di Stati che rappresentavano 2/3 della popolazione europea¹⁰³. Il termine Unione europea, introdotta nel progetto da Spinelli, delineava la volontà di fare un passo in avanti ma, sarebbe errato pensare che sia stato coniato da lui, infatti, era già presente nei documenti ufficiali del Vertice che si tenne a Parigi nel 1972. Alcuni mesi prima dell'approvazione del progetto finale, Spinelli in una lettera al Presidente della Commissione europea scriveva queste parole: “La caratteristica, in un certo senso fondamentale, concerne il fatto che il Parlamento presenterà il suo progetto direttamente agli Stati dichiarando loro che esso è l'opera della più alta istanza democratica europea oggi esistente e che il Parlamento europeo domanda la ratifica. È evidente – continuava Spinelli – che a partire da questo gesto l'Europa diventerà veramente il centro della vita democratica dei nostri paesi”.¹⁰⁴ Il testo finale del documento venne redatto in forma giuridica e adottato da una larga maggioranza del Parlamento il 14 febbraio 1984.

Gli elementi contenuti del progetto erano fortemente innovativi, la volontà era di creare una struttura completamente nuova che avrebbe preso il posto delle Comunità esistenti acquisendone *l'acquis comunitarie*, inoltre veniva modificato l'equilibrio tra le diverse istituzioni: la Commissione manteneva sostanzialmente gli stessi poteri, al Parlamento venivano rafforzati, mentre al Consiglio subiva un notevole ridimensionamento. In parallelo alla grande innovazione della cittadinanza europea prevista all'articolo 3, veniva introdotto il principio di sussidiarietà all'articolo 12 e un'articolazione delle competenze esclusive dell'Unione e concorrenti con quelle degli Stati membri. Anche sul piano finanziario erano state individuate delle modifiche rispetto alla legislazione comunitaria esistente, all'articolo 73 veniva introdotto un sistema di perequazione finanziaria che, ispirandosi al sistema federale tedesco per attenuare le differenze tra Länder, avrebbe corretto gli squilibri economici esistenti fra le regioni dell'Unione.

Se è vero che il progetto Spinelli ebbe un grande successo per la sua innovazione, il Consiglio europeo di Fontainebleau non aprì mai un'approfondita discussione e nel comunicato finale vennero inseriti solo alcuni rimandi al processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea, proposto solo qualche

¹⁰² Il termine “Europa a geometria variabile” (o Europa a due velocità) indica la possibilità di applicare un metodo di integrazione differenziata all'interno dell'Unione. Esso ammette la possibilità che tra gli Stati membri possano esserci delle differenze insanabili e per evitare lo stallo o la paralisi del sistema, consente a un gruppo di paesi di perseguire un determinato obiettivo e allo stesso tempo permette a coloro che si oppongono di non aderirvi.

¹⁰³ P. Ponzano, *Simposio Altero Spinelli federalista ed europeo*, Lunedì 10 settembre 2007, Bruxelles Parlamento europeo.

¹⁰⁴ B. Olivi, op. cit. p. 119

mese precedente. Venne però istituito il Comitato Dodge con il compito di “formulare suggerimenti volti a migliorare il funzionamento della cooperazione europea nel settore comunitario, in quello della cooperazione politica in altri settori”. I sostenitori di Spinelli vedevano infrangersi gran parte del disegno che avevano realizzato, anche se alcuni Parlamenti, come nel caso del Bundestag, avevano approvato delle risoluzioni in suo favore. Tuttavia, non venne aperto un serio dibattito sul progetto che ebbe comunque il merito di proporre soluzioni in un momento in cui l’Europa era coinvolta in una profonda crisi, Spinelli era riuscito a ideare un’architettura all’altezza delle esigenze di quegli anni ed è proprio su queste basi, che prendeva il via un processo di costituzionalizzazione dei Trattati.

3.3 La Commissione presieduta da Jacques Delors e il suo Libro bianco

Nella seconda metà degli anni Ottanta, più precisamente il 6 gennaio 1985 si insediava il francese Jacque Delors come nuovo Presidente della Commissione europea. Un socialista di estrazione cristiano-sociale, dimostrò sin da subito di essere un fervente europeista e diede un vigoroso impulso alla politica comunitaria, anche grazie al sostegno dei due principali *leader* europei François Mitterrand e Helmut Kohl. Il capo dell’Eliseo aveva dimostrando grande attivissimo in seno alle istituzioni della CEE che risultò di grande aiuto per la presidenza Delors, ma a suo vantaggio giocavano anche altri fattori: l’economia americana sembrava, infatti, essersi stabilizzata su valori accettabili e questo si rispecchiava sui paesi europei; vi si aggiungeva poi un allentamento delle tensioni tra Est e Ovest che da lì a qualche anno avrebbe condotto al crollo del regime sovietico; e infine, la convinzione di molti sostenitori dell’europeismo che era l’ultima occasione per realizzare un cammino concreto verso l’integrazione.

Quest’ultima, secondo una visione pragmatica del presidente della Commissione, doveva realizzarsi attraverso progetti di integrazione settoriale, in grado di superare i contrasti fra i Paesi membri e veniva definita integrazione a “diversi livelli e differenti velocità”. In occasione del discorso tenuto da Delors a Strasburgo di fronte il Parlamento europeo venne rimarcata la volontà di completare la realizzazione del mercato interno individuando un preciso limite temporale e proprio in questa occasione venne coniata l’espressione “entro il 1992¹⁰⁵”, il nuovo presidente sembrava raccogliere consensi giorno dopo giorno e in particolare il suo progetto poteva contare sull’appoggio delle maggiori industrie europee. Le idee della commissione vennero raccolte in un Libro bianco, che segnò profondamente l’evoluzione della Comunità. Il programma prevedeva entro sette anni l’abolizione di

¹⁰⁵ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 212

frontiere fisiche, tecniche e fiscali all'interno della CEE, questo avrebbe permesso di eliminare qualsiasi ostacolo alla circolazione di beni, servizi, movimento di capitali e professioni. Un contributo importante per realizzare il principio fondamentale di libera circolazione delle merci arrivava già nel 1979 da una sentenza della Corte di giustizia della Comunità, al termine della causa conosciuta con il nome di Cassis di Digione, si ribadiva che ogni bene prodotto all'interno di uno Stato membro doveva avere libero accesso e libera commercializzazione negli altri Stati della Comunità e che pertanto i governi dovevano procedere ad eliminare gli ostacoli che impedivano la libera circolazione dei prodotti. Tra gli ostacoli la Corte individuava "i regolamenti nazionali suscettibili di ostacolare, direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, gli scambi comunitari"¹⁰⁶.

Inoltre, venivano inseriti obiettivi che riguardavano la delicata questione dell'armonizzazione fiscale infatti, l'eliminazione delle frontiere avrebbe perso qualsiasi valore se fossero state mantenute forti differenze nell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. La Comunità si trovava in apparenza di fronte ad una svolta in senso neoliberalista di governi che di liberalista avevano ben poco, si pensi ai socialisti di Mitterrand o ai cristiano-democratici di Kohl.

Infine, il Libro bianco si concludeva con un appello: "l'Europa si trova ad un bivio. O andiamo avanti con risoluzione e determinazione oppure ricadiamo indietro nella mediocrit . Rinunciare significherebbe non essere all'altezza dei fondatori della Comunit ." ¹⁰⁷

L'operazione del mercato unico aveva iniziato a raccogliere l'attenzione dell'opinione pubblica e in pochi anni era riuscita a coinvolgere un largo numero dei cittadini degli Stati membri, un tale successo era dovuto alla chiarezza, alla concretezza e alla credibilit  degli obiettivi contenuti del Libro bianco. Il progetto della Commissione Delors era stato proceduto dai rapporti del Comitato Dooge e dal Comitato Adonnino, costituiti durante il vertice di Fontainebleau. Mentre nel primo erano state individuate proposte "volte a migliorare il funzionamento della cooperazione europea nel settore comunitario, in quello della cooperazione politica in altri settori, creando un spazio economico omogeneo mediante la realizzazione di un mercato interno pienamente integrato" e per fare ci  erano "necessarie istituzioni democratiche ma efficienti". Il secondo invece, proponeva dei programmi sportivi e culturali attraverso i quali si sarebbe giunti alla creazione di "un'Europa dei cittadini". ¹⁰⁸

In una situazione cos  delineata era necessario decidere il mandato da conferire alla Conferenza che si sarebbe svolta per negoziare la riforma della CEE, da una parte avrebbero potuto procedere a creare un Trattato per istituire l'Unione europea, dall'altra si poteva procedere a formulare degli emendamenti ai Trattati gi  esistenti. In Francia molti avevano deciso di prendere le distanze delle

¹⁰⁶ *ivi*, p. 207

¹⁰⁷ Il completamento del Mercato interno. Libro bianco della commissione per il consiglio europeo di Milano, Bruxelles, 14 giugno 1985, p. 37

¹⁰⁸ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 209

proposte di Mitterrand, considerate troppo federaliste, lo stesso presidente in vista delle imminenti elezioni dell'Assemblea nazionale aveva deciso di ridimensionare la sua posizione e in un discorso tenuto all'Eliseo sottolineava le questioni più rilevanti per il governo francese: "l'Europa della tecnologia" da costruire, "l'Europa dei cittadini" da accelerare e "un'Unione europea" da fondare¹⁰⁹. Nonostante la loro prudenza, i francesi si mostrarono favorevoli alla creazione di un mercato unico da cui sarebbe nato uno spazio sociale europeo.

Anche il Cancelliere Kohl il 27 giugno 1984 rese nota al Bundestag la sua iniziativa e del Presidente francese, di presentare congiuntamente agli altri Stati della Comunità un progetto per il nuovo Trattato sull'Unione europea.

Con la volontà di rafforzare il pilastro europeo e dare un segnale di vitalità, venne fissato il Consiglio europeo di Milano per il 28 e 29 giugno 1985. Qualche mese prima gli equilibri internazionali avevano subito una repentina modifica, Michail Gorbaciov veniva nominato segretario generale del PCUS aprendo un nuovo capitolo delle relazioni tra l'Unione Sovietica e l'Occidente. Dall'altra parte del mondo Ronald Reagan aveva conquistato la guida della Casa Bianca per la seconda volta e si preparava ad avviare con i sovietici un negoziato sugli armamenti nucleari.

Il *summit* milanese divenne specchio della ventata di dinamismo che aveva investito l'intero globo e Bettino Craxi, presidente del Consiglio nonché padrone di casa, decise di superare l'ostacolo del voto all'unanimità che aveva sempre condizionato i lavori del Consiglio europeo.

L'iniziativa italiana giunse in occasione del dibattito sulla modifica del Trattati, inserita nel documento del Comitato Dooge, la tensione era alle stelle, infatti, alla vigilia del Vertice Francia e Germania avevano presentato un piano comune dal titolo particolarmente ambizioso Progetto di trattato dell'Unione europea. L'allora Primo Ministro del Regno Unito, Margaret Thatcher, colta di sorpresa dalla proposta franco-tedesca, arrivò a Milano con un progetto ben chiaro e dettagliato secondo cui la modifica del Trattato sarebbe dovuta avvenire in forma di *gentlemen's agreement*, quindi senza carattere vincolante.

La prima giornata si concluse con un nulla di fatto, neanche la soluzione di Delors di introdurre il voto a maggioranza solo per pochi articoli, indispensabili per il completamento del mercato interno, venne accettata dai britannici. A sbloccare la situazione di stallo fu il Cancelliere Kohl che decise di presentare un documento in cui veniva richiesta esplicitamente una Conferenza intergovernativa per la riforma dei Trattati, che ricevette immediatamente l'appoggio dei francesi. Allora Bettino Craxi decise di mettere ai voti la proposta, che venne adottata dalla maggioranza dei membri: sette contro tre; si espressero contrari il premier inglese Margaret Thatcher, il greco Papandreu e il danese Schlüter. La Conferenza intergovernativa era incaricata di predisporre un progetto di Trattato "su una

¹⁰⁹ B. Olivi, op. cit. p. 138

politica estera a su una politica di sicurezza comune in base ai progetti franco-tedesco e britannico”¹¹⁰ e di mettere in atto un piano di riforma dei Trattati istitutivi come previsto all’articolo 236 dei Trattati di Roma.

Il Consiglio europeo di Milano si concludeva con l’approvazione del Libro bianco della Commissione Delors sul completamento del mercato interno e con la volontà di realizzare una dimensione tecnologica alla Comunità, attraverso l’adozione del progetto francese EUREKA¹¹¹.

Alla conclusione del summit milanese furono molte le considerazioni che descrivevano il tandem Craxi-Andreotti in grado di sprovvincializzare la mentalità politica italiana e in grado di superare abilmente le resistenze tipiche della vita comunitaria, ma non possiamo certo dimenticare che lo scossone alla macchina europea fu possibile grazie all’avallo del Cancelliere tedesco. Chi lodò inizialmente l’eurodecisionismo italiano ben presto fu costretto a ricredersi a causa dell’atteggiamento ondivago che il governo Craxi assunse qualche tempo più tardi.

3.4 Il compromesso di Lussemburgo e l’Atto unico

Sin dai primi incontri della Conferenza intergovernativa ci furono delle notevoli difficoltà tra i partecipanti, ma Francia e Germania non avevano alcuna intenzione di aprire una crisi con la Gran Bretagna per riformare i Trattati, l’obiettivo era certamente di trovare un compromesso tra le due fazioni. I negoziati si aprirono sotto la presidenza lussemburghese che era incaricata di convocare la Conferenza intergovernativa, i cui lavori non si protrassero a lungo da settembre a dicembre 1985. I punti all’ordine del giorno erano: il miglioramento delle procedure di decisione del Consiglio, il rafforzamento del potere di esecuzione della Commissione, l’aumento dei poteri del Parlamento europeo e l’estensione delle politiche comunitarie a nuovi campi d’azione. Questi obiettivi venivano ripresi dal rapporto del comitato Dooge e significativamente ridimensionati per giungere ad un accordo tra le parti. Un ennesimo scontro fu quello avviato dal Parlamento di Strasburgo, che su spinta di Altiero Spinelli, cercò di inserirsi nei lavori della Conferenza intergovernativa per poter influenzare il progetto di riforma, ma dovette confrontarsi con una dura ostilità della maggioranza dei governi.

Il vero interprete dello spirito lussemburghese fu Jacque Delors, grazie al suo pragmatismo monetario riuscì a conferire ai lavori una struttura unitaria, inserendo in un unico corpo giuridico la

¹¹⁰ B. Olivi, op. cit. p.141

¹¹¹ Il progetto EUREKA nasce con la missione di formare cluster produttivi tra i Paesi dell’Unione e non solo, per lo sviluppo in ambito scientifico e tecnologico. L’iniziativa proviene dalla Francia e il primo incontro si tenne a Parigi nel 1985, nello stesso ad Hannover, il progetto viene ufficialmente lanciato in 17 Paesi. Attualmente coinvolge 34 Stati a cui si aggiungono 4 paesi che detengono lo status di “associati” particolari.

maggior parte degli obiettivi che erano stati individuati. In pratica temi di politica estera, sicurezza, integrazione economica e riforma istituzionale venivano inseriti in un documento unico in vista della creazione di un'Unione europea¹¹². Il punto che stava più a cuore al presidente della Commissione europea, era certamente il completamento del mercato comune attraverso l'abolizione delle frontiere interne, in vista di questo obiettivo era stato creato un calendario ben preciso e individuati gli strumenti adatti per giungere, entro la fine del 1992, ad una realizzazione completa e coerente del mercato interno. È chiaro che la proposta della Commissione non venne compresa fino in fondo dagli Stati, infatti in molti dopo aver adottato l'Atto unico credevano che questo avrebbe costituito un aspetto solo marginale.

Il compromesso fu raggiunto durante il Consiglio europeo di Lussemburgo, che nel 1985 concludeva i lavori della Conferenza intergovernativa. La riforma dei meccanismi decisionali avrebbe previsto un allargamento del voto a maggioranza solo per le materie legate alla realizzazione del mercato interno, il Trattato veniva poi integrato da nuove politiche che avrebbero richiesto decisioni unanimi, salvo che per la politica regionale e quella sociale. Infine, con grande delusione di Mitterrand e Kohl, era stato eliminato qualsiasi riferimento all'unione monetaria, per scongiurare in qualsiasi modo una crisi con la Gran Bretagna. Il compromesso di Lussemburgo si concentrò sui poteri da attribuire al Parlamento europeo, che attraverso una procedura di cooperazione, era autorizzato ad esercitare il suo potere rafforzato di emendare in seconda lettura i testi legislativi. Tuttavia, gli equilibri istituzionali non subivano particolari modifiche, poiché la parola decisiva spettava comunque al Consiglio, di cui la Commissione rimaneva l'interlocutore principale. Solo più tardi i leader europei si resero conto che l'Atto unico avrebbe dato il via ad una serie di riforme istituzionali della CEE di grande rilevanza, esso comportava un rafforzamento importante del ruolo della Commissione e il ritorno ad un approccio funzionalista che si era rilevato l'unico in grado di consolidare la coesione tra i Paesi fondatori e di imporsi a quelli più riottosi¹¹³.

L'11 dicembre l'Assemblea votava a larga maggioranza alcuni emendamenti ai Trattati, giudicati da molti insoddisfacenti e inaccettabili per ciò che riguardava i poteri, certamente poco significativi, che erano stati conferiti al Parlamento, che invece chiedeva di sviluppare una più stretta collaborazione con il Consiglio. Ma la stanchezza iniziava a farsi sentire e anche i più fedeli ad Altiero Spinelli non riuscivano a proporre le loro istanze con entusiasmo, il Consiglio decise di non apportare alcuna modifica e i lavori della Conferenza intergovernativa si concludevano con l'approvazione dell'Atto unico europeo. Furono registrati molti aspetti contraddittori nella vicenda e in particolare la svolta europea sembrava non essere supportata dall'impegno dei dodici Stati di rispettare le direttive

¹¹² G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 212

¹¹³ B. Olivi, op. cit. p. 146

comunitarie, in particolar modo emersero i sospetti che i leader europei avessero utilizzato la causa europea come un pretesto per distogliere l'attenzione dai problemi e conflitti interni e per assicurarsi facili consensi.

Il merito e il successo di Mitterrand dipesero sicuramente dal fatto di essere stato in grado di tener conto delle opposizioni interne, certamente in politica estera era stato più semplice di quanto lo fosse stato per la politica economica. Tuttavia, la Francia, anche se con fatica, era riuscita a convertirsi ad un maggiore rigore nel mercato, rinunciando alle nazionalizzazioni. In Europa il Presidente francese aveva dimostrato un maggiore impegno nei confronti delle istituzioni comunitarie, a differenza del primo anno di presidenza, e sembrava voler impegnarsi per chiudere il contenzioso con Margaret Thatcher in materia di bilancio e di contribuzioni nazionali, mostrando una maggiore elasticità.

Lo stesso impegno venne dimostrato dalla Repubblica federale, nonostante le forti resistenze interne il Cancelliere Kohl, affiancato dal Ministro Gensher, riuscì a conseguire un risultato concreto.

L'Atto unico era stato firmato dagli Stati membri il 17 febbraio 1986, ma la ratifica dei Parlamenti fu molto dibattuta ed entrò in vigore quasi un anno più tardi, il 1° luglio 1987.

Il nuovo testo si articolava in due parti: nella prima si faceva riferimento alle modifiche da apportare ai Trattati istitutivi e gli obiettivi da perseguire per giungere alla creazione del mercato unico entro il 1992; mentre nella seconda, venivano codificate le disposizioni che avrebbero condotto ad una politica estera comune per gli Stati membri. Inoltre, entravano a far parte dei Trattati nuove competenze in materia di: politica sociale, a proposito della quale veniva introdotta la capacità della Comunità di assicurare maggiore sicurezza nell'ambiente di lavoro; politica ambientale; ed una collaborazione in tema di ricerca e sviluppo tecnologico per favorire la competitività dell'industria europea in ambito internazionale. Nel preambolo venivano illustrati i principali obiettivi del trattato, ed espressa la volontà dei firmatari di “trasformare l'insieme delle loro relazioni al fine di attuare un'Unione europea. Oltre a sottolineare l'intenzione dell'Atto di raggruppare le norme comuni relative alla cooperazione in politica estera, venne messa in luce la finalità di “migliorare la situazione economica e sociale, approfondendo le politiche comuni e perseguendo nuovi obiettivi, assicurando un migliore funzionamento della Comunità¹¹⁴”. Fu proprio dal punto di vista dell'Unione economica e monetaria che l'Atto non portò a risultati concreti, a causa della persistente opposizione della Gran Bretagna.

Per ciò che riguardava i cambiamenti istituzionali, era stata introdotta una serie casi in cui il Consiglio poteva far ricorso alla maggioranza qualificata, non più all'unanimità, strettamente legati alla necessità di snellire il processo decisionale per realizzare il mercato unico. Anche i poteri del

¹¹⁴ L'Atto Unico europeo in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027>

Parlamento europeo venivano potenziati con l'inserimento dell'obbligo del parere conforme per concludere accordi sull'allargamento. Inoltre, era stata introdotta la procedura di cooperazione che rafforzava significativamente il ruolo dell'Assemblea parlamentare nel dialogo interistituzionale, in particolare le conferiva la possibilità di doppia lettura delle delibere consiliari, aprendo così la strada ad un futuro ruolo del Parlamento come co-legislatore con il Consiglio.¹¹⁵

Di particolare rilevanza furono le “disposizioni sulla cooperazione europea in materia di politica estera” contenute nel Titolo III dell'Atto. L'armonizzazione delle politiche dei Paesi membri in questo settore fu più volte ritenuta di primaria importanza, ma solo in questo frangere trovò una veste giuridica a quella che era stata fino a quel momento una prassi. Più nello specifico all'articolo 30.3 “I ministri degli affari esteri e un membro della Commissione si riuniscono almeno quattro volte l'anno nel quadro della cooperazione politica europea. Essi possono trattare parimenti problemi di politica estera nel quadro della cooperazione politica in occasione delle sessioni del Consiglio delle Comunità europee¹¹⁶”. Tutto ciò costituiva sicuramente un grande passo avanti e la cooperazione politica diventò un tema di grande attualità.

L'ultima grande novità furono le disposizioni sulla sicurezza, per la prima volta veniva formalizzata la necessità di cooperare in questo settore. Non si tratta della prima volta che Stati europei mostravano la volontà di collaborare in questo settore, nel caso di Francia e Germania il trattato dell'Eliseo prevedeva una stretta cooperazione in temi come la difesa e la sicurezza, disposizioni che rimasero disapplicate proprio perché considerate in contrasto con altre organizzazioni già esistenti come la Nato. Con l'Atto unico europeo i tempi erano certamente più maturi e gli Stati europei che approvavano una più stretta collaborazione in questo campo, lo facevano in pieno accordo con l'Ueo e con la struttura politica e militare dell'Alleanza atlantica.

Al di là degli obiettivi di fondo, il primo passo concreto fu possibile grazie al pacchetto Delors, una serie di proposte lanciate dal presidente della Commissione europea per consentire alla Comunità di dotarsi degli strumenti e delle risorse necessarie per “portare l'Atto unico al successo”¹¹⁷. Il piano si strutturava in tre diverse parti: nella prima era stata avanzata la proposta di una riforma per eliminare i problemi legati alla politica agricola; in secondo luogo per cercare di aumentare le risorse della Comunità, era stata pensata una riforma del sistema di finanziamento e di bilancio; ed infine si cercava di correggere il divario tra i Paesi a nord e a sud della Comunità, che sarebbe stata una costante all'interno dell'unione, attraverso il potenziamento di fondi strutturali.¹¹⁸

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 217

¹¹⁸ *Ibid.*

Prima ancora che fosse concluso il processo di ratifica dell'Atto unico, il Cancelliere Kohl aveva dovuto affrontare l'opposizione di alcuni dei suoi ministri, convinti che le iniziative della Commissione in temi come l'agricoltura fossero una vera e propria "dichiarazione di guerra" alla Germania. Era probabile che l'ostilità era dovuta al timore di perdere una parte dell'elettorato legato al mondo dell'agricoltura, ma non era solo questa la causa, infatti all'interno del governo di Bonn si era diffusa l'idea che la RFT fosse chiamata a pagare un prezzo troppo elevato nel bilancio comunitario rispetto agli altri membri, divenendo il principale contribuente netto.

Potrebbe risultare strano che un paese come la Germania, dati gli sforzi fatti, si collochi tra quegli Stati che hanno incontrato maggiori difficoltà e opposizione nel momento della ratifica dell'Atto. All'interno della Repubblica federale erano presenti due correnti diverse, da una parte c'erano i rappresentanti dei Länder, in particolare la Baviera, timorosi che le nuove riforme li avrebbero privati di gran parte del potere decisionale nei settori di loro competenza; dall'altra parte c'era chi sosteneva, come il Cancelliere Kohl e il Ministro degli esteri Genscher, di dover compiere dei passi in avanti per giungere alla creazione di un'unione politica.¹¹⁹

Nel gennaio 1988 si apriva il semestre europeo sotto la presidenza tedesca, in pochi mesi il Cancelliere riuscì a superare la difficile situazione interna e le forti pressioni che provenivano dal ministero delle Finanze e da quello dell'Agricoltura, allo stesso tempo riuscì ad andare incontro anche alle esigenze dei suoi partner europei. Durante il vertice di Bruxelles del febbraio 1988 i partner europei giunsero ad un compromesso sulla riforma della politica agricola e sul raddoppio dei fondi strutturali, entrambi contenuti nel primo pacchetto Delors. Inoltre, si cercò di inserire una quarta risorsa nelle entrate della Comunità che doveva essere calcolata solo sul PIL di ciascun paese membro. La presidenza tedesca stava conseguendo dei risultati concreti che permisero l'avvio della macchina del mercato unico, il Consiglio europeo di Hannover, a giugno del 1988, si concluse con un bilancio positivo, gran parte delle misure previste nel Libro bianco avevano trovato applicazione. Il merito doveva essere ascritto alla Repubblica federale, che era riuscita ad imporre la sua linea politica superando riserve sia al proprio interno, che tra altri paesi membri. Tra il gennaio e il giugno 1988, il Cancelliere Kohl provò a rilanciare il progetto dell'Unione economica e monetaria, quello stesso progetto che era più e più volte fallito proprio a causa delle resistenze della Germania a scendere a compromessi in questo settore. Il Ministro degli Esteri Genscher mise subito in chiaro le condizioni per giungere ad un accordo: "La creazione di un'area monetaria con una banca centrale europea è un'integrazione economica necessaria al mercato unico europeo. Costruisce, inoltre, il catalizzatore per la convergenza necessaria delle politiche economiche dei paesi membri, senza la

¹¹⁹ G. D'Ottavio, *Hans-Dietrich Genscher: un impegno per l'Europa*, Ventunesimo secolo, Novembre 2006, Vol. 5, No. 11, Rubettino Editore, p. 72

quale non può esistere un'unione monetaria (...) Gli elementi fondamentali dello statuto della *Bundesbank* e gli obiettivi stessi dello statuto, volti alla promozione della stabilità e della crescita nell'economia, dovrebbero costituire i fondamenti di una *Magna Carta* europea per la politica di stabilità”¹²⁰.

Il Ministro nel suo Memorandum si fece portavoce del ministero della Finanze e soprattutto della *Bundesbank*, che continuavano ad avere molte perplessità sulla maturità dei tempi e delle modalità in cui l'unione economica e monetaria doveva realizzarsi. Il progetto risultava un azzardo troppo grande e pericoloso, sia per la stabilità interna della valuta che per il livello dei prezzi, se prima gli altri paesi non avessero raggiunto una sostanziale convergenza nei più rilevanti parametri economici¹²¹. I Dodici arrivarono alla conclusione di istituire un comitato con il compito di studiare le tappe che avrebbero condotto all'adozione della moneta unica. Il documento programmatico elaborato dal comitato venne presentato al Consiglio europeo di Madrid nel 1989, i capi di Stato e di Governo lo approvarono con la percezione che si trattasse di un lavoro esplorativo, che in realtà accelerò il meccanismo che condusse nel 1992 all'approvazione dei trattati di Maastricht e quindi alla moneta unica. A capo del comitato c'era ovviamente Jacques Delors che con il suo gruppo individuò tre punti salienti per giungere alla costruzione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM): innanzitutto gli stati membri dovevano impegnarsi per realizzare la totale convertibilità delle monete europee, la seconda condizione riguardava la completa liberalizzazione dei movimenti di capitali, ed infine l'eliminazione dei margini di fluttuazione tra le varie valute e l'instaurazione di rapporti di cambio rigorosamente fissi¹²². Inoltre, il documento richiedeva agli stati un impegno ulteriore: il raggiungimento di una più forte convergenza tra le economie dei Paesi membri che sarebbe stata accompagnata dal risanamento dei bilanci nazionali, l'armonizzazione delle politiche monetarie e la creazione di un Fondo europeo di riserva, anticipando la creazione della futura Banca centrale europea. In una tabella di marcia così rigosa, non era stata esplicitamente prevista l'adozione di una moneta unica che a detta di Delors avrebbe rappresentato “un elemento desiderabile dell'unione monetaria”¹²³. In un'atmosfera di ottimismo economico internazionale, il rapporto del comitato venne accolto con moderato entusiasmo da Mitterrand, Kohl e gli altri leader europei convinti che l'Europa comunitaria doveva farsi trovare pronta, soprattutto nel contesto economico, per affrontare la sfida dell'imminente globalizzazione. Venne indicato il 1° luglio 1990 come data di inizio della prima fase dell'UEM.

¹²⁰ Memorandum del ministro degli Esteri Genscher del 26 febbraio 1988, documento pubblicato in Hans-Dietrich Genscher: *un impegno per l'Europa*, cit. pp. 73-74

¹²¹ *Ibid.*

¹²² G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 220

¹²³ *Ivi*, p. 221

Ma qualche settimana più tardi dalla conclusione del vertice di Madrid, l'Europa divenne protagonista di eventi che cambiarono radicalmente le carte in tavola, crollava il potere sovietico e con esso il muro di Berlino e si apriva inaspettatamente la questione della riunificazione tedesca.

3.5 Le conseguenze della caduta del muro di Berlino nell'integrazione europea

A partire dall'estate 1989 una rapidissima successione di eventi¹²⁴ portò alla caduta del muro di Berlino, il 9 novembre 1989. Fu immediatamente necessario pensare alla riunificazione del Paese e la conseguente revisione dei rapporti con il mondo esterno e in particolar modo con i vicini francesi. I colpi di piccone che facevano a pezzi il muro avevano fatto crescere la preoccupazione dei partner europei che si domandavano se la Repubblica federale, visibilmente rafforzata e ormai prossima alla riunificazione, avrebbe continuato a far parte del processo di unificazione europea. La distruzione dell'assurda barriera, che divideva ormai da anni la città di Berlino, segnava non solo la fine di una fase storica profondamente influenzata e caratterizzata dalle spartizioni di Jalta e Potsdam, ma la resa ideologica del comunismo e il collasso dell'impero sovietico. Da qui riemersero le diffidenze che misero in crisi i rapporti tra Parigi e Bonn. L'improvviso tramonto dell'Unione Sovietica fu un duro colpo per Mitterrand, che invece di poter contare su un'Urss in grado di monitorare da Est la rinascita tedesca, vide i due paesi stringere rapporti economico-finanziari. I timori francesi crescevano di giorno in giorno, certamente avere un partner come la Repubblica federale, influenzata dalle sue memorie storiche, all'interno di un'Unione europea, nella quale la Francia era una delle due sole potenze nucleari era profondamente diverso da uno Stato tedesco unito, posizionato al centro di un continente in via di ricomposizione e con una forza industriale e demografica nettamente superiore alla sua¹²⁵. Era chiaro che la riunificazione tedesca alterava gli equilibri europei, invalidando una legge non scritta che per secoli aveva condizionato la politica del continente, quella di Richelieu secondo cui la stabilità dell'Europa aveva bisogno di una Germania divisa che ne garantisse

¹²⁴ Il 19 agosto 1989 l'Ungheria decise di rimuovere le restrizioni a confine con l'Austria, nel mese di settembre più di 13 mila tedeschi dalla Repubblica democratica scapparono verso l'Ungheria e all'annuncio che non sarebbe stato consentito attraversare la Cortina di ferro, migliaia di profughi inondarono le ambasciate della RFT a Budapest e Praga. Dopo giorni di tensione il Ministro degli esteri di Bonn Gensher riuscì ad ottenere che i profughi rientrassero nella Repubblica federale per poi essere trasferiti nella Repubblica democratica. In seguito a questi avvenimenti, nell'autunno 1989 il leader della DDR Honecker fu costretto a dimettersi e venne sostituito da Krenz. Il nuovo governo decise di consentire ai cittadini di viaggiare nella Repubblica federale, individuando delle precise "regole di viaggio". Il 9 novembre 1989 durante una conferenza stampa venne resa pubblica la decisione della DDR di permettere ai propri cittadini di attraversare il confine se muniti di un particolare permesso. Quando il giornalista Riccardo Ehrman chiese a Günter Schabowski in che momento le nuove regole di viaggio sarebbero entrate in vigore, il funzionario della DDR, colto impreparato, dichiarò che l'ordine sarebbe diventato immediatamente efficace. Poche ore dopo migliaia di berlinesi orientali si precipitarono nei valichi di frontiera del muro e in quella stessa notte venne abbattuto il muro di Berlino.

¹²⁵ S. Fagiolo, *Francia e Germania dalla caduta del muro di Berlino alla Costituzione europea*, Ventunesimo Secolo, Novembre 2006, Vol 5, No. 11, Rubettino Editore, p. 50

l'equilibrio. E in quel momento, il nuovo Stato che si ricostruiva al centro dell'Europa contava 80 milioni di abitanti la cui tradizionale vocazione era di espandersi economicamente e politicamente verso Est. In questa situazione i principali timori dei partner europei erano due: in primo luogo la Germania avrebbe potuto prendere il ruolo di maggiore potenza del continente e dall'altra parte avrebbe potuto assumere degli orientamenti mitteleuropei alternativi a quelli comunitari¹²⁶. Certamente la comunità europea non era l'unico contesto istituzionale in cui era possibile discutere per trovare una soluzione al problema delle due Germanie, tuttavia il Cancelliere Kohl dimostrò di essere favorevole all'integrazione europea, convinto che avrebbe agevolato la riunificazione tedesca. È chiaro che c'erano delle profonde differenze tra la concezione di europeismo francese e quella tedesca. In Francia la monarchia aveva fissato una lingua e dei confini e la rivoluzione aveva determinato il contenuto della cittadinanza e l'identità politica, "l'europeismo francese si è sempre mosso nel solco di una vocazione alla grandezza e di una religione della sovranità. Una repubblica, quella francese, che porta i tratti impressi da de Gaulle, quasi monarchica, autoritaria, visionaria e ambiziosa, incline a considerare il processo di unificazione continentale la leva di Archimede con la quale scongiurare il proprio declino"¹²⁷. Quindi se la Francia ricercava la grandezza del suo passato di potenza del vecchio continente, la Germania voleva affermarsi come potenza industriale e civile, ristabilendo una politica credibile che poggiasse sulla morale per redimersi dalle colpe del passato. Il 18 novembre, solo qualche giorno dopo la caduta del muro, il presidente Mitterrand decise di invitare i partner europei ad un incontro informale all'Eliseo per fare il punto sulla situazione tedesca, come ricorda il ministro italiano Gianni de Michelis si trattò di una vera e propria battaglia sorda tra il Cancelliere tedesco e gli altri leader: "dopo cena ci raduniamo intorno al caminetto per un caffè. Mitterrand al centro, attorno a lui i capi di Stato e governo disposti a semicerchio, poi una seconda fila con i ministri degli Esteri. Io sono seduto alle spalle di Andreotti e Kohl. Mitterrand parla, e fa subito capire che per lui la questione dell'unità tedesca è un'eventualità storica, da esaminarsi in un futuro abbastanza imprecisato. Sullo stesso tono gli interventi degli altri, da Gonzalez alla Thatcher. Kohl diventa sempre più rosso di rabbia e quando tocca a lui sembra quasi che stia per piangere. Il succo del suo intervento è questo: voi non potete farmi tornare a Bonn, dal mio popolo, senza un messaggio chiaro di appoggio dell'Europa alla riunificazione tedesca."¹²⁸ È chiaro che la Repubblica federale all'indomani della caduta del muro sia stata oggetto di forti pressioni, il Cancelliere si trovò a dover rassicurare i partner europei, i quali criticarono duramente anche il "piano dei dieci punti" presentato da Kohl all'insaputa di tutti, ma privo di ogni riferimento

¹²⁶ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 222

¹²⁷ S. Fagiolo, op. cit. p. 51

¹²⁸ G. de Michelis, *La vera storia di Maastricht*, 5 agosto 1996 in Limes rivista italiana di geopolitica: <https://www.limesonline.com/cartaceo/la-vera-storia-di-maastricht>

che poteva far credere ad un ripensamento tedesco rispetto agli impegni europei. In particolare, nel settimo punto veniva ribadito il legame profondo dei due progetti “Signor Presidente, Signori e Signore, noi consideriamo il recupero dell’unità tedesca come una questione europea. Per questo motivo deve essere considerato sempre in stretta relazione con il processo di integrazione europea. Lo voglio formulare semplicemente così: la Ce non deve finire all’Elba piuttosto deve rimanere aperta verso est”.¹²⁹

All’indomani della presentazione del piano si aprì una crisi diplomatica nelle relazioni franco-tedesche. Il capo dell’Eliseo si recò a Kiev dove incontrò Gorbaciov e poi andò in visita ufficiale nella Repubblica democratica tedesca. Il suo intento era di trovare degli “alleati” in grado di bloccare, o almeno rallentare, il processo di riunificazione tedesco. Quando i “Dodici” si incontrarono al vertice di Strasburgo l’8 e il 9 novembre, il Presidente francese riconfermava i suoi dubbi e le sue resistenze affermando che se tale processo diventava inevitabile, era necessario che i leader europei si impegnassero per sviluppare e rafforzare le strutture comunitarie, per “imbrigliare” la futura Germania unita. Nel frattempo, il cancelliere Kohl forniva a Mitterrand una vera e propria “prova di fede” decidendo di convocare, come richiesto dal capo dell’Eliseo, una Conferenza intergovernativa per discutere dell’UEM entro la fine del 1990. Il Cancelliere tedesco decise di cedere alla volontà di Mitterrand per ricevere un seppur minimo riconoscimento formale al progetto di riunificazione tedesca, anche se in quello stesso anno la questione si sarebbe intrecciata con le elezioni del Bundestag. Quando la Francia chiese di anticipare le riunioni della nuova Conferenza, Kohl abilmente riuscì a non far sovrapporre i due eventi e il 18 aprile 1990 rilanciò il progetto dell’Unione europea. I partner europei e in particolar modo Parigi erano convinti che fosse necessario affiancare al pilastro economico quello politico, in modo da mantenere il nuovo stato tedesco ancorato alle istituzioni comunitarie.

All’indomani di Strasburgo la disgregazione del blocco comunista ad Est sembrava correre più veloce di quanto era stato preventivato e anche le posizioni europee mutavano, prendeva corpo l’idea di una Germania unita ma a delle condizioni. Il governo tedesco dovette dare nuovamente la prova inequivocabile della sua vocazione europeista, si decise per l’europeizzazione del marco che richiamava al “primo anello della catena comunitaria, la messa in comune del carbone e dell’acciaio”¹³⁰.

Il 1990 fu l’anno in cui venne ripristinato l’asse preferenziale tra Parigi e Bonn, dopo un lungo periodo di tensione e diffidenza tra i due paesi, la pagina segnata da contrasti e paure di una possibile Germania unita che avrebbe pensato solo a sé stessa non tenendo conto del contesto europeo, si era

¹²⁹ G. D’Ottavio, *La Repubblica federale tedesca e l’integrazione europea: le conseguenze della caduta del muro di Berlino sul processo di unificazione europea*, Ventunesimo Secolo, ottobre 2004, Vol. 2, No. 6, Rubettino Editore, p. 41

¹³⁰ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 224

ormai chiusa. Al Consiglio straordinario di Dublino del 28 aprile 1990 dedicato alla questione tedesca, Mitterrand e Kohl proposero congiuntamente di convocare una Conferenza intergovernativa sull'unione politica, che avrebbe affiancato i lavori di quella già istituita per la questione monetaria. La vecchia coppia si era rinsaldata, "il matrimonio non proprio d'amore ma certamente di interesse, aveva ricominciato a funzionare, dal momento in cui Mitterrand prese atto dell'ineluttabilità dell'unificazione tedesca, e Kohl dell'interesse della Germania federale ad ancorare il futuro dello stato tedesco alla Comunità"¹³¹. Per giungere a questo risultato i due leader europei percorsero una strada travagliata colma di timori, dubbi, incertezze che avevano bloccato il motore franco-tedesco, la Francia addirittura era stata sfiorata dall'idea di stringere alleanze sostitutive con la Gran Bretagna o con la dissolta Unione Sovietica, che non si erano rilevate soddisfacenti per i francesi.

In questo contesto il messaggio franco-tedesco venne recepito positivamente dagli altri partner europei, a eccezione degli inglesi, che al termine del Consiglio di Dublino decisero di aprire formalmente il dibattito sull'unione politica a di redigere un documento in cui manifestavano l'appoggio ad "un'unificazione tedesca che sarebbe avvenuta sotto il tetto europeo". L'opportunità di accelerare il processo che avrebbe portato la Comunità a diventar un'entità politica venne accompagnato, per la prima volta, dall'invito ai Paesi membri di definire una politica estera e di sicurezza comune. Tutto ciò non doveva essere interpretato come una dichiarazione di intenti, infatti Francia e Germania avevano intenzione di porsi al vertice di un'Europa in grado di fare il salto di qualità, questa era l'unica alternativa rimasta. Sul piano della difesa comune europea Kohl e Mitterrand non si spinsero oltre alla riaffermazione sulla necessità di un riequilibrio in senso euro-atlantico della Nato. In questo senso Francia e Germania vivevano due condizioni profondamente differenti, mentre la prima continuava ad essere gelosamente legata alla sua autonomia di potenza nucleare, non facendo parte del comando integrato atlantico; il governo di Bonn era ancora alla ricerca dell'assenso del Cremlino perché la Germania unita potesse entrare a far parte della Nato. Fu durante l'incontro tra Kohl e Gorbaciov del 16 luglio 1990, che i due raggiunsero il compromesso: il Cancelliere tedesco tornava a casa con l'appoggio del leader sovietico, che a sua volta si assicurava un cospicuo sostegno economico alla disastrosa economia del Paese.

Quando il 3 ottobre 1990 venne dichiarata l'unificazione delle due Germanie, c'erano ormai tutte le premesse per far entrare il nuovo Stato all'interno della Comunità.

¹³¹ F. Fabiani, *Da Kohl e Mitterrand via libera*, Archivio storico de "la Repubblica" 26 aprile 1990

3.6 La moneta unica: ultima grande scelta del binomio Kohl-Mitterrand

Dopo gli eventi che si susseguirono a partire dal crollo del muro di Berlino nel 1989, il presidente Mitterrand e il cancelliere Kohl riaprirono la questione della moneta unica e se utilizzarla semplicemente come simbolo che avrebbe permesso il completamento del grande mercato unico, oppure servirsene come “trampolino di lancio verso l’unione politica(...) tutto quello che venne dopo, anche i rapporti bilaterali, le mani congiunte a Verdun, le lacrime di Kohl al funerale di Mitterrand, discese da quella opzione.”¹³² In fondo le ragioni storiche che avevano condotto la Francia a voler prendere la testa della Comunità erano più valide che mai, e il progetto del Presidente non era di creare un Europa che prescindesse dalle nazioni che ne facevano parte, ma attraverso di esse. Egli sapeva di non poter avere delle speranze per una nuova costruzione europea, se prima non fosse stato fiducioso nella sua di nazionale e proprio all’Europa conferiva le qualità tipiche della nazione francese: “virtuosa come in Montesquieu, forte come in Clemenceau, pacifica come desiderava Jaures e intransigente come la immaginava de Gaulle.”¹³³

Il 1989 per la Francia sembrava l’inizio di una sconfitta, dopo aver ricoperto per anni il ruolo di potenza, essersi seduta al tavolo con i paesi vincitori della guerra, aver stabilito sul continente una supremazia che le permetteva di tenere sotto controllo la Germania e che da anni faceva affidamento sulla propria *force de frappe*. Fu proprio il sistema di difesa che la Francia aveva ideato negli anni successivi alla guerra che venne meno con gli eventi del 1989, l’Unione Sovietica non era più in grado di assicurare il difficile equilibrio del continente e Mitterrand capì immediatamente che “si doveva volere più Europa, se non si voleva avere più Germania”.

Parallelamente Kohl non permise che la caduta del totalitarismo orientale permettesse di risvegliare antichi nazionalismi, e portò avanti il suo progetto in intima coesione con l’alleato francese, preservandone il profondo significato politico. Riscoprendo la tradizionale dottrina di Adenauer, il Cancelliere tedesco si impegnò affinché la nuova Germania fornisse le garanzie richieste non solo dai suoi alleati, ma anche dai suoi cittadini. È da questi presupposti che nasce l’idea di optare per un’unione economica e monetaria a cui si affiancavano il nuovo pilastro politico e quello di difesa e sicurezza comuni. Nelle molteplici opzioni che si aprirono alla Germania unita, decise di favorire “l’approfondimento dell’integrazione e decise di sacrificare sul suo altare il marco, consentendo la creazione di una moneta comune”. Il sodalizio tra Bonn e Parigi si inaugura in occasione del Consiglio di Dublino e caratterizzò le vicende comunitarie fino alla firma del trattato di Maastricht.

¹³² S. Fagiolo, op. cit. p. 53

¹³³ *Ibid.*

Se da una parte la Germania aveva avuto bisogno di una vera e propria autorizzazione nella gestione della politica intertedesca da parte dei vincitori della guerra e dai vicini europei, sarebbe errato pensare che all'interno della macchina europea e nella sua autodeterminazione non abbia fatto sentire la propria voce. Ad esempio, all'interno della Comunità in materia finanziaria il governo di Bonn era stato in grado di far accettare alla Francia un modello di stabilità, economia aperta, competitività e gerarchia dei paesi in base alla loro ricchezza, molto più vicino alla storia tedesca di quanto lo fosse a quella francese.

Il secondo semestre del 1990 la Presidenza della CEE venne affidata all'Italia: era giunto il momento di mettere da parte le incertezze per marciare più rapidamente verso l'integrazione politica e monetaria. Sul piano internazionale la crisi del Golfo vedeva un indiscusso coinvolgimento statunitense per frenare le pretese di Saddam Hussein nei confronti del Kuwait¹³⁴, parallelamente l'Europa sembrava quasi disinteressarsi a un territorio che in realtà era un punto nevralgico per l'economia del vecchio continente. A ciò si aggiungeva la drammatica situazione economica in cui verteva l'Unione Sovietica che provocava preoccupazione nei paesi a Occidente.

Il 27 e 28 ottobre 1990 a Roma si teneva il primo Consiglio europeo straordinario e grazie all'assenso dell'asse franco-tedesco si registravano significativi passi avanti, individuando i limiti temporali della seconda fase dell'UEM e nasceva l'idea di creare una futura istituzione, che con l'aiuto delle banche centrali avrebbe assunto la responsabilità della politica monetaria. Molto meno significativi furono i risultati raggiunti nell'ambito dell'unione politica e anche il secondo Vertice romano si concluse senza alcuna intesa concreta. Tra i nuovi paesi membri della Comunità, la Spagna¹³⁵ aveva mostrato sin dal suo ingresso la volontà di mantenere un forte legame con l'asse Parigi-Bonn, con cui riusciva ad assicurarsi la concessione di aiuti speciali attraverso la costruzione di un fondo *ad hoc*, in grado di favorire le condizioni economiche e sociali dei Paesi comunitari economicamente più deboli.¹³⁶

Nel frattempo, i Paesi procedevano al completamento del mercato interno attraverso l'adattamento legislativo nei propri ordinamenti alle direttive contenute nel Libro bianco. Di particolare rilevanza fu quella relativa alla liberalizzazione dei capitali, che sommandosi a quella delle merci, dei servizi e delle persone portavano alla nascita dell'Accordo di Schengen. Alcuni paesi tra cui Francia,

¹³⁴ Il 2 agosto 1990 l'Iraq lanciò l'invasione del Kuwait e in breve tempo sbaragliò le forze avversarie. Dopo la vittoria, Saddam Hussein nominò Alaa Hussein Ali Primo ministro della nuova Repubblica del Kuwait. La famiglia reale insieme al governo fu costretta all'esilio e decisero di iniziare una campagna internazionale per condannare le azioni irachene. Il Consiglio di sicurezza della Nazioni Unite deliberò immediatamente delle risoluzioni chiedendo l'immediato ritiro delle forze armate dal territorio del Kuwait. Anche paesi tradizionalmente vicini all'Iraq, come la Francia, condannarono duramente l'azione di Saddam Hussein e altri paesi come l'Unione sovietica posero l'embargo armato sull'Iraq. Il 3 agosto 1990 il Consiglio di Sicurezza approvò la risoluzione 660 chiedendo il ritiro delle truppe irachene e organizzò una coalizione ONU, guidata dagli Stati Uniti, per lanciare un massiccio attacco militare nel gennaio 1991. Il 25 febbraio dello stesso anno il Kuwait venne liberato.

¹³⁵ La Spagna è membro della Comunità europea dal 1° gennaio 1986

¹³⁶ Beneficiarono degli aiuti speciali: Spagna, Portogalli, Grecia e Irlanda. L'Italia in seguito alla rivalutazione statistica del PNL del 1986 che le conferiva lo status di paese ricco, non vi entrò a farne parte.

Germania, Benelux, Spagna, Portogallo e Grecia, solo in un secondo momento anche l'Italia, nel novembre 1990 decidevano, a partire dal 1° gennaio 1993, di sopprimere qualsiasi controllo alle frontiere sulle persone che si spostavano in quella che venne poi definita area Schengen. In realtà a causa di difficoltà tecniche tra Paesi nello scambio di informazioni l'accordo entrava in vigore con un anno di ritardo.¹³⁷

3.7 Il Consiglio europeo di Maastricht, il disegno di un nuovo orizzonte

Le conferenze intergovernative sull'unione economica e monetaria e sull'unione politica avrebbero dovuto terminare i loro lavori entro il Consiglio di Maastricht del 10 e 11 dicembre 1991. Ma il clima politico non era certo favorevole e i segnali della recessione economica si erano concretizzati inseguito allo scoppio della crisi jugoslava. Anche in questo episodio non mancarono le tensioni tra Parigi e Bonn, la disgregazione della Jugoslavia assunse in questi anni dei tratti traumatici. La Germania aveva manifestato la volontà di riconoscere l'indipendenza di Slovenia e Croazia, antiche province dell'impero asburgico; mentre la Francia, che era stata uno dei padri della Jugoslavia disegnata a Versailles, avrebbe voluto mantenere l'unità del paese. La guerra jugoslava aveva fatto riemergere non solo i micro-nazionalismi balcanici, ma anche le antiche politiche di influenza che avevano caratterizzato la storia dei Paesi europei. La mancata reazione incisiva e comune dell'Europa comunitaria durante il primo sanguinoso dramma che aveva luogo vicino ai suoi confini, indeboliva il negoziato sulle riforme istituzionali, non solo agli occhi delle opinioni pubbliche, ma anche delle classi politiche europee.¹³⁸

Nel frattempo, i negoziati continuavano e la presidenza olandese aveva deciso di presentare una nuova proposta di Trattato in cui, pur di giungere ad un accordo e non far naufragare l'intero progetto, era prevista la facoltà di *opting out*¹³⁹, che di fatto si prospettava nociva e avrebbe condotto ad una CEE a due velocità. Nel documento erano state individuate una serie di tematiche riguardo alle quali gli Stati, e in particolare il Regno Unito, avrebbero potuto decidere di non partecipare alla decisione finale. In parallelo procedeva il negoziato sull'UEM in cui venivano individuate le principali linee guida e la fisionomia del Sistema europeo della Banche centrali (SEBC). Le problematiche che il Consiglio europeo del giugno 1991 dovette affrontare furono molteplici, in particolare ci fu un acceso scontro tra economisti e monetaristi sulle condizioni di convergenza economica che dovevano essere

¹³⁷ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 231

¹³⁸ B. Olivi, op. cit. p. 184

¹³⁹ *Opting out*, anche detto clausola di astensione, è uno strumento concesso ad alcuni paesi dell'Unione europea che permette ad uno Stato di non associarsi agli altri con riguardo a un particolare settore della politica dell'Unione, evitando una situazione di stallo generale. Nella storia europea questa clausola è stata utilizzata più volte, come nel caso della Gran Bretagna negli accordi di Schengen nell'unione economica e monetaria.

soddisfatte. I negoziati procedevano e si accentuava il braccio di ferro con i tedeschi nella realizzazione dell'unione monetaria, il Cancelliere Kohl si mostrava di giorno in giorno più intransigente proprio sui parametri di convergenza, sull'indipendenza della Banca europea e sulla stabilità dei prezzi. Non è un caso che si decise di riservare ai quattro parametri un protocollo aggiuntivo e di non inserirli nel testo del Trattato.

Finalmente il 28 ottobre 1991 la presidenza olandese era pronta a presentare il progetto completo del Trattato sull'UEM, rimaneva al Consiglio di Maastricht di affrontare le questioni della procedura di transizione verso la fase tre e la clausola di *opting out*.¹⁴⁰ Furono necessarie due giornate perché i Capi di Stato e di Governo giungessero ad un accordo sul nuovo Trattato, per ciò che riguardava l'unione economica e monetaria gli ultimi problemi affrontati riguardavano le modalità con cui avveniva il passaggio alla terza fase, quella definitiva in cui veniva introdotta la moneta unica, il cui termine venne stabilito il 1° gennaio 1999. Per l'unione politica, inseguito alle insistenti opposizioni di Grecia e Gran Bretagna, venne eliminato l'espressione "a vocazione federale". Il premier inglese si trovò in difficoltà anche nelle proposte in materia sociale contenute nel Trattato di Maastricht, infatti queste facevano riferimento alla "Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori", riguardo a cui i britannici si erano rifiutati di discutere durante il precedente Vertice di Strasburgo. Per superare l'*impasse* venne deciso che gli altri Paesi firmatari avrebbero gestito la materia sociale al di fuori del Trattato, individuando due Protocolli. Sulla politica estera e di sicurezza comune il dibattito si accese rispetto al concetto di difesa comune con particolare riferimento all'articolo che recitava "la Politica estera di sicurezza comune include l'insieme delle questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre, al momento opportuno a una *difesa comune*". Mentre alcuni paesi come Gran Bretagna e Paesi Bassi ritenevano necessario sottolineare il concetto di "politica di difesa comune", Francia e Germania si batterono affinché l'articolo non subisse modifiche di nessun genere. Alcuni credettero che il Trattato così strutturato non fosse all'altezza delle aspettative, lo stesso Delors si dichiarava insoddisfatto in particolar modo per la politica estera e di sicurezza comune, che riteneva fosse il vero punto debole di Maastricht. Nonostante ciò il 7 febbraio 1992 i Ministri degli Esteri e dell'Economia e delle Finanze dei "Dodici" convennero a Maastricht, avendo i Paesi Bassi preteso che simbolicamente la firma avvenisse nella città in cui si erano svolte le trattative.

Circa quarant'anni dopo la nascita della prima Comunità europea, i Paesi membri si incontravano per istituire l'Unione europea e una pagina del tutto nuova si apriva nelle relazioni tra i popoli del continente.

¹⁴⁰ Ivi, p. 186

Gli europeisti, sebbene insoddisfatti per alcuni aspetti, non potevano che gioire per il risultato raggiunto e le parole del Presidente del Parlamento europeo Jacques Delors dimostravano la consapevolezza dell'epoca di essere di fronte ad un momento che avrebbe segnato per sempre la storia dell'Europa: "La storia ha le sue pietre miliari e l'anno che inizia è una di queste. Il 1992 corona una bella avventura, quella della Comunità economica europea, un progetto formidabile, quello lasciatoci in eredità dai padri del Trattato di Roma. Il 1992 apre un'era nuova, l'era di Maastricht, disegna un magnifico orizzonte, l'orizzonte dell'Unione europea". Egli proseguiva "La Comunità è puntuale all'appuntamento del 1992, ma è ancora faccia a faccia con il suo destino. Per essere pronta, per applicare l'Atto unico, le è stata necessaria molta volontà, una grande solidarietà, talvolta audacia. Per tutti questi otto anni queste virtù non sono mancate alla Comunità per vincere i dubbi e spazzare gli scetticismi. Occorreva anche un metodo, e questo è stato l'Atto unico; un obiettivo: un grande mercato; degli strumenti: le politiche comuni iscritte nel pacchetto I. Con tutto ciò la Comunità non ha però ancora realizzato il suo destino e ciò è un bene. Come diceva a proposito del Trattato di Roma quel grande europeo che fu Paul-Henri Spaak, che vorrei citare, firmando il trattato di Maastricht «gli uomini dell'occidente non hanno questa volta, difettato d'audacia e non hanno agito troppo tardi», essi hanno inventato il divenire di una nuova Comunità. Così il 1992 non è più un obiettivo, ma è già un punto di riferimento in un'Europa che, se non si fa attenzione, può ridiventare il continente di tutte le inquietudini e di tutti gli scetticismi. Come agire a questo crocevia? È questo il contenuto delle nuove proposte che vi presenterò, dopo avervi ricordato il cammino percorso e i grandi orientamenti tracciati dall'ultimo Consiglio europeo".¹⁴¹

3.8 Il Trattato sull'Unione europea

Il Trattato comprendeva 252 articoli, 17 protocolli e 31 dichiarazioni ed era figlio di lunghe trattative tra gli Stati membri, che faticosamente erano approdati a soluzioni di compromesso. Il testo consolidato assumeva un duplice senso, da una parte rappresentava l'obiettivo di una vera e propria integrazione e dall'altra aveva messo gli Stati nella posizione non solo di giungere ad un accordo, ma che questo corrispondesse alle esigenze contingenti della politica e dell'economia di ciascun firmatario. Fu proprio quest'ultimo aspetto a risultare traballante e mutevole come dimostrarono le vicende che riguardarono più di un Paese comunitario nella fase di ratifica del Trattato. Il documento in quasi cento pagine presenta un serie di disposizioni destinante a modificare o integrare gli articoli

¹⁴¹ M.G. Melchionni, 1992: *Un anno cardine: discorso del presidente Jacques Delors dinanzi al Parlamento europeo*, Rivista di Studi politici internazionali, aprile-giugno 1992, Vol.52, No. 2 (234), p. 245

presenti nei Trattati istitutivi delle Comunità europee. Le difficoltà che caratterizzarono la storia di Maastricht non devono stupire, infatti esso si occupa di regolamentare tre grandi aspetti della sovranità statale: la gestione dell'economia e della moneta, le relazioni internazionali e la difesa ed infine la giustizia e la sicurezza interna. Non a caso l'Unione Europea che nasce con gli accordi di Maastricht viene descritta come una struttura che poggia su tre pilastri. Come stabilito nell'articolo A «l'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato», quindi il primo pilastro, quello centrale, è costituito dalle tre Comunità europee, CEE, CECA e EURATOM. Gli altri due pilastri facevano rispettivamente riferimento alle «disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune» (PESC, presenti al Titolo V del Trattato) e alle «disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni» (Titolo VI). Nell'idea degli ideatori del testo i tre pilastri sono tenuti insieme e collegati da un "tetto", che corrisponde al Preambolo in cui vengono enunciati i principi e le finalità del Trattato, da un "frontone" in cui sono presenti disposizioni comuni e da una base contenente il quadro istituzionale e le disposizioni finali.¹⁴²

L'attività dei tre pilastri viene governata da un quadro istituzionale unico. Il Consiglio europeo è la vera istituzione unica dell'Unione, come più alto organo decisionale fissa le linee generali della politica. Certamente anche gli altri organi della Comunità quali: il Parlamento, il Consiglio e la Commissione partecipano alla struttura dei tre pilastri, ognuno con responsabilità e poteri differenti. La struttura dell'Unione europea in quanto tale si caratterizza per il fatto di essere anomala poiché non possiede personalità giuridica e di conseguenza non dispone né di capacità giuridica internazionale né di risorse proprie, a eccezione di quelle attribuite al bilancio della CEE, di cui per altro non può disporre.¹⁴³

La prima grande novità del Trattato è sicuramente la creazione dell'UEM. Le disposizioni dell'accordo che disciplinano questo aspetto così cruciale evidenziano una tendenza dichiaratamente liberista di coloro che si occuparono di redigere il testo, come si evince dall'articolo 102 A «Gli Stati membri e la Comunità agiscono nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo un'efficace allocazione delle risorse, conformemente ai principi di cui all'articolo 3 A» e i criteri contenuti in quest'ultimo articolo sono: «una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conforme al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza». Sempre nell'articolo 3 A vengono individuati i «tre principi direttivi» che i membri e la Comunità devono rispettare nelle loro azioni, e sono: «prezzi stabili, finanze pubbliche

¹⁴² G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 234

¹⁴³ B. Olivi, op. cit. p. 185

e condizioni monetarie sane nonché la bilancia dei pagamenti sostenibile». Per la realizzazione della politica economica e monetaria il Trattato e l'apposito Protocollo, non si limitavano a prevedere una cooperazione tra gli Stati, ma più concretamente stabilirono e configurarono tre tappe. La prima si era aperta il 1° luglio 1990 e prevedeva la piena liberalizzazione dei movimenti di capitali e l'avvio del processo di convergenza tra le politiche economiche dei membri. La seconda fase, il cui inizio era fissato il 1° gennaio 1994 includeva la creazione dell'istituto monetario europeo (IME) con il compito di coordinare le politiche monetarie dei Paesi, regolare il funzionamento dello SME e favorire lo sviluppo dell'ECU. L'istituto monetario europeo rappresentava l'embrione della Banca centrale europea che sarebbe nata solo nell'ultima fase, quella definitiva il cui inizio era previsto, al più tardi, il 1° gennaio 1999. La moneta unica invece sarebbe entrata in vigore gradualmente, in un primo momento avrebbe coesistito con le monete nazionali, che continuavano a circolare con rapporti di cambio ormai fissi, poi progressivamente le avrebbe sostituite. Ciascuno Stato membro per presentarsi pronto all'appuntamento della moneta unica avrebbe dovuto assicurare il rispetto di cinque parametri di convergenza, i cosiddetti parametri di Maastricht: i primi due si occupavano della situazione delle finanze pubbliche, il rapporto deficit pubblico e prodotto interno lordo non superiore al 3% e il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo non superiore al 60%. Altri due parametri riguardavano, uno il tasso di inflazione che non doveva essere superiore dell'1,5% a quello dei tre Paesi membri più virtuosi, mentre l'altro il tasso d'interesse a lungo termine non superiore al tasso medio degli stessi tre paesi membri del 2%. L'ultimo criterio individuava il limite di fluttuazione dello SME per almeno due anni all'interno della banda stretta di $-/+ 2,25\%$ senza che nel frattempo intervenga alcuna svalutazione della moneta nazionale.¹⁴⁴

Nel nuovo Trattato era previsto un ampliamento delle competenze dell'Unione già esistenti e l'introduzione di nuove, e per ciò che riguarda il sistema di votazione era previsto un ricorso più frequente alla regola di maggioranza rispetto a quella dell'unanimità. I settori in cui si estende il raggio d'azione dell'Unione sono molteplici: politica di ricerca e sviluppo tecnologico, commercio estero, ambiente, l'educazione, la cultura, la protezione dei consumatori e la sanità. Tra le nuove competenze di carattere economico di particolare rilevanza era quella legata allo sviluppo delle reti infrastrutturali transeuropee, ritenuta di vitale importanza per il buon funzionamento del mercato interno. Quando le competenze comunitarie abbracciarono anche il settore industriale infuriò la polemica tra francesi e tedeschi: la politica industriale era fortemente sostenuta dall'Eliseo mentre il Bundestag la riteneva pericolosa considerando che il principio fondante della CEE era proprio la creazione di un'economia di mercato in un sistema aperto e concorrenziale. Questo genere di politiche era teso ad agevolare gli adattamenti delle piccole e medie industrie ai mutamenti strutturali,

¹⁴⁴ G. Mammarella, P. Cacace, op. cit. p. 235

favorendo inoltre una maggiore cooperazione per migliorare lo sfruttamento del potenziale industriale.

Una novità di carattere generale e di importanza assai rilevante fu l'introduzione del principio di sussidiarietà. Si tratta di una norma ereditata dalla dottrina sociale della Chiesa per regolare i rapporti tra l'autorità suprema statale e i corpi intermedi della società e le famiglie. Il concetto cattolico trova applicazione anche in molti ordinamenti costituzionali, come nel caso tedesco, e regola i rapporti tra i *Länder* e il Bund con l'intento di individuare il miglior livello di governo al quale assumere le decisioni. L'idea alla base di questo principio, ovvero la possibilità che un organismo più potente intervenga per supplire la debolezza di quello inferiore, figurava già nel progetto del Trattato dell'Unione del Parlamento europeo del 1984 ed era stato introdotto nell'Atto unico, ma limitatamente alla politica dell'ambiente.

Per ciò che riguarda gli accordi sottoscritti a Maastricht il principio di sussidiarietà è contenuto nell'articolo 3B nel quale viene espressamente sancito «La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato». Il principio così delineato è stato introdotto con l'obiettivo di bilanciare l'allargamento delle competenze non esclusive dell'Unione europea infatti, da una parte l'esercizio delle nuove funzioni è condizionato dall'interpretazione degli Stati a svolgerle, dall'altra viene riconosciuta all'Unione la possibilità di estendere la sua azione a quasi tutti i settori propri degli Stati. Sono proprio queste due caratteristiche che rendono la sussidiarietà uno dei maggiori temi dibattuti a Maastricht, ed è proprio la sua ambiguità interpretativa ad averla fatta divenire bandiera sia per gli europeisti che per gli euroscettici.

Veniamo ora agli altri pilastri, quelli relativi alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e alla cooperazione in materia di polizia e di giustizia (CGAI). Come accennato nel capitolo precedente già a partire dall'Atto unico del 1987 i paesi europei avevano dimostrato la volontà di presentarsi come un *unicum* sullo scenario internazionale, con la creazione della Cooperazione politica europea (CPE), che nasceva a Bruxelles come strumento di consultazione intergovernativa non in grado di assumere decisioni vincolanti. Furono gli eventi che seguirono il collasso del regime sovietico che convinsero i *partners* europei che era giunto il momento di fare un passo in avanti in tema di politica estera e sicurezza.

Nonostante Francia e Germania avessero dimostrato la volontà di creare qualcosa di nuovo, i lavori preparatori della conferenza intergovernativa non portarono all'ideazione di disposizioni all'altezza delle aspettative, a causa della dura opposizione britannica. Il compromesso fu raggiunto a fatica e tra gli obiettivi dell'Unione riportati all'articolo B del Trattato venne sottolineata la volontà di «affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune».

Gli Stati membri ribadivano la volontà, ma anche la necessità, di coordinare le politiche nazionali e di individuare delle posizioni comuni all'interno delle organizzazioni internazionali. Nel nuovo Trattato veniva sottolineato l'obbligo di coerenza nell'insieme delle azioni dell'Unione, «nel quadro delle sue politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, dell'economia e dello sviluppo».¹⁴⁵ Tale coerenza era assicurata da un quadro istituzionale ben organizzato, in capo alla Commissione c'era il diritto di iniziativa che esercitava in condivisione con gli Stati membri, veniva poi ribadita la presenza del segretariato del Consiglio, già istituito con l'Atto unico, mentre per ciò che riguarda il Parlamento il suo ruolo in materia continuava ad essere meramente consultivo. La Pesc prevedeva una cooperazione sistematica tra i membri attraverso l'individuazione di posizioni comuni che dovevano poi tradursi in azioni comuni. Queste ultime venivano decise all'unanimità dal Consiglio, ma nel corso di questioni procedurali e per l'attuazione delle azioni comuni si faceva ricorso ad un voto a maggioranza qualificata. Si trattava di una semplificazione soltanto apparente, perché il ricorso a tale procedura aveva bisogno di un'ulteriore decisione all'unanimità, che si delineava come un vero e proprio veto. Era un meccanismo tortuoso, frutto di un complesso dibattito, che alla fine non sarebbe mai stato utilizzato.

Per ciò che riguarda la sicurezza, l'Unione si appoggerà all'UEO chiedendole di «elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel campo della difesa e di metterle in atto». Pertanto, su impulso di Francia e Germania, una dichiarazione allegata al Trattato si stabiliva un legame organico tra l'Unione e l'UEO.

Infine, a Maastricht vengono fissati i termini di una cooperazione in materia giudiziaria civile e penale, ma anche doganale e di polizia per combattere la criminalità organizzata, il traffico della droga e il terrorismo. Queste disposizioni erano diventate indispensabili dopo l'entrata in vigore degli accordi di Schengen, con la caduta delle barriere interne, tra gli Stati membri, si cercava di disciplinare congiuntamente le questioni relative all'attraversamento delle frontiere esterne da parte di cittadini provenienti da paesi terzi. In una dichiarazione sempre allegata al Trattato veniva decisa la creazione di un Ufficio europeo di polizia (EUROPOL). La cooperazione era concepita sul piano

¹⁴⁵ Ivi, p. 194

istituzionale in modo molto simile alla PESC, al Parlamento spettavano funzioni esclusivamente consultive, la Commissione aveva diritto di iniziativa e il ruolo centrale spettava al Consiglio, le cui decisioni venivano prese all'unanimità.

In questo contesto di particolare rilevanza fu la decisione dei Dodici di inserire nel Titolo II articolo 8 la cittadinanza europea secondo cui «è cittadino dell'unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro», ai diritti di stabilimento, circolazione e soggiorno se ne sommavano di nuovi tra cui il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni municipali e del Parlamento europeo. Inoltre, veniva conferito a ciascun cittadino la possibilità di presentare una petizione al Parlamento europeo in merito a questioni che lo coinvolgevano direttamente e di ricevere protezione consolare, attraverso cui ciascun cittadino di uno Stato membro poteva essere tutelato, nei paesi terzi dove non esisteva una rappresentanza del suo paese, dalle autorità diplomatiche di altri paesi dell'Unione¹⁴⁶

Il nuovo Trattato presentato a Maastricht nel 1992 cercò di proporre soluzioni per ridurre progressivamente il deficit democratico definendo un nuovo assetto dei poteri del Parlamento europeo. Infatti, insieme alle procedure di consultazione e cooperazione era stata inserita una nuova procedura, quella di «codecisione» articolata in tre diverse letture che, permetteva al Parlamento di approvare, insieme al Consiglio, gli atti legislativi comunitari relativi ad alcune materie.¹⁴⁷

Inoltre, al Parlamento europeo veniva conferito il potere di investitura nella procedura di nomina della Commissione, il rafforzamento dei poteri di controllo del bilancio e la possibilità di avere un «diritto di veto» su alcune delle decisioni prese dal Consiglio. Infine, a Maastricht per avvicinare le istituzioni come il Consiglio e la Commissione a materie di interesse regionale, veniva istituito il *Comitato delle Regioni*.

3.9 “Dall’Atto unico al dopo Maastricht: i mezzi per realizzare le nostre ambizioni”

Il Trattato di Maastricht aveva rappresentato un punto d'arrivo del rilancio comunitario iniziato quasi dieci anni prima, è vero che la struttura e il funzionamento dell'Unione europea risultarono sin da subito, per la loro complessità, di difficile comprensione per i nuovi cittadini dell'Unione, al punto che alcuni funzionari la definirono “labirinto impenetrabile ai non iniziati¹⁴⁸”. La nascita dell'Unione

¹⁴⁶ Ivi, p. 196

¹⁴⁷ Ci si riferisce alla libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento, il mercato interno, la ricerca, l'ambiente, i consumatori e le reti transeuropee.

riproponeva la storica contrapposizione tra federalismo e funzionalismo, che aveva caratterizzato il processo di integrazione fin dall'inizio, e come era sempre accaduto i funzionalisti avevano avuto la meglio. Ne erano la dimostrazione, l'eliminazione di ogni cenno alla vocazione federale della nuova organizzazione e l'evidente insufficienza di legittimità democratica delle istituzioni, che per quanto attenuata, non era stata superata neanche con gli ulteriori poteri conferiti al Parlamento.

L'11 febbraio 1992, a distanza di pochi giorni dalla firma del Trattato, la Commissione Delors presentò al Consiglio un documento intitolato «Dall'Atto unico al dopo Maastricht: i mezzi per realizzare le nostre ambizioni». La proposta, anche ricordata con il nome di Pacchetto Delors II, prevedeva di raddoppiare entro cinque anni (dal 1992 al 1997) le risorse in dotazione per le relazioni esterne, di raggiungere una più stretta coesione economica e sociale con l'istituzione di fondi strutturali, che avrebbe aumentato di due terzi le risorse di quelle aree dell'Unione in ritardo sullo sviluppo economico. Nel corso degli anni Novanta i segnali che mostravano le difficoltà di attuazione del Trattato di Maastricht furono molteplici: a partire dalla gestione della riunificazione tedesca che risultò più complessa del previsto a cui si aggiungevano l'incapacità dei Dodici, appena divenuti un'Unione, di affrontare in modo compatto la crisi della ex Jugoslavia da cui emersero tutti i limiti della Pesc. Sebbene anche il fronte tradizionalmente europeista si era ritrovato ad esprimere dubbi e riserve, questi primi anni furono pervasi da un atteggiamento che potremmo definire complessivamente positivo nei confronti dell'integrazione europea. La nuova Unione si proponeva come modello economico, politico e sociale di successo grazie anche alla costruzione di simboli e valori destinati a giustificare una identità europea: dalla bandiera con le 12 stelle, all'inno europeo.¹⁴⁹ Molte iniziative europee iniziarono ad influenzare progressivamente la vita quotidiana dei nuovi cittadini che assistevano alla nascita di uno *small world*¹⁵⁰ europeo ed europeista. In un mondo che aveva sviluppato una certa sensibilità per i diritti umani, per valori progressivi e universali, la nuova Unione sarebbe emersa come simbolo positivo di democrazia. La sfida intrapresa dai firmatari di Maastricht iniziò a traballare a causa dei risultati dei referendum, indetti da alcuni paesi prima di procedere alla ratifica del Trattato. Mentre il "no" dei cittadini danesi non stupì poi così tanto, sorprendente fu il sottilissimo margine con cui i francesi si erano espressi a favore del nuovo accordo. Il Referendum, non obbligatorio, venne richiesto dal presidente Mitterrand, che erroneamente aveva creduto in un ampio favore francese per la causa europea. I sondaggi in realtà non avevano smentito l'idea del capo dell'Eliseo, evidentemente la Francia era in preda ad una crisi d'identità, e si era di giorno in giorno radicato il dubbio se fosse stato conveniente aprire le frontiere affrontando la concorrenza degli altri partner, e soprattutto se in un quadro sovranazionale il paese fosse stato in

¹⁴⁹ A. Varsori, *Per un'interpretazione storica del processo di integrazione europea*, Ventunesimo Secolo, ottobre 2013, Vol. 12, No. 32, Rubettino Editore, p. 27.

¹⁵⁰ *Ivi*, p. 28

grado di mantenere le sue peculiarità. Il Presidente francese in un discorso pubblico, tenuto durante i giorni del referendum, aveva cercato di rassicurare e convincere i francesi spiegando che «la costruzione europea avrebbe aggiunto una dimensione nuova all'identità francese e che se la Francia non fosse entrata pienamente nella competizione sarebbe stata perdente su tutta la linea» e a chi sosteneva che l'Unione monetaria avrebbe condotto alla dominazione del marco e alla progressiva perdita del franco, egli rispondeva «la Francia è già in questa situazione e in seno ad una istanza monetaria collegiale il franco riuscirebbe ad affrontare questa fase in buona salute, scongiurando qualsiasi pericolo nel domani». Da Bonn arrivano rassicurazioni: anche il Cancelliere Kohl sottolineava lo stretto legame tra l'unificazione tedesca e l'unità europea e con fermezza dichiarava «La Francia ha una storia gloriosa, ha contribuito enormemente alla cultura mondiale. Perché improvvisamente dovrebbe cadere vittima di un complesso di inferiorità?»¹⁵¹. Alle dichiarazioni del Cancelliere, Mitterrand rispose facendo riferimento allo storico legame di amicizia che lega i due paesi, ma l'eccessiva ingerenza di Bonn nel referendum non venne vista di buon occhio dall'opinione pubblica francese.

Il sodalizio franco-tedesco non venne di certo messo in crisi dalle tensioni che nacquero a causa del referendum, ma per la Francia con la globalizzazione si concretizzavano alcune paure, come l'identità nazionale e la collocazione nella nuova gerarchia internazionale. Parigi da sempre cercava di essere un passo avanti rispetto a Bonn, in campo economico riuscì a supplire alle straordinarie dimensioni del mercato tedesco con un forte sviluppo del settore pubblico e con il protezionismo. La sfida della globalizzazione aveva condotto i due paesi a fare forza sul loro rapporto d'amicizia, talvolta anche giocando in senso antieuropeo, come avvenne nel caso della politica agricola comune, che pur non rientrando nelle priorità del bilancio comunitario, venne sostenuta da Bonn in nome del suo legame con Parigi, unica vera beneficiaria della PAC.

In questa prospettiva è chiaro che il rilancio europeo non è stato di certo subito da Francia e Germania, che invece attraverso la loro sinergia hanno svolto un ruolo propulsivo e di promozione. Sebbene all'alba del Ventunesimo secolo la coppia franco-tedesca sembrava aver perduto le ragioni della sua nascita, continua tutt'oggi a sopravvivere rappresentando il catalizzatore dell'esperienza europea.

¹⁵¹ F. Fabiani, *Mitterrand gioca tutto su Maastricht*, Archivio storico "la Repubblica" 9 aprile 1992

Conclusione

Utilizzare il termine «coppia franco-tedesca» potrebbe sembrare per alcuni eccessivo, infatti se si escludono i progetti francesi e l'occasionale interesse tedesco, non è stata mai realizzata una vera e propria comunità strategica tra i due paesi. Allo stesso modo, in alcuni momenti ci sono state delle occasioni in cui la realtà ha superato le previsioni e i due Stati hanno raggiunto degli obiettivi molto più ambiziosi di quanto si poteva pensare. Tutto ciò non ha costituito un aspetto secondario o episodico, ma ha rappresentato una tendenza importante della politica estera e di sicurezza dei due paesi, i cui effetti sono tutt'oggi visibili. Perciò bisogna ben guardarsi dall'utilizzo di un esagerato scetticismo retrospettivo e se si considerano momenti, come il 1957 con i Trattati di Roma, il 1963 con il Trattato dell'Eliseo e ancora il periodo che va dal 1986 al 1988, non possiamo certo dire che i due paesi siano stati lontani dal raggiungimento di un accordo politico e strategico. Di fronte alle opinioni pubbliche e al mondo intero, quale avrebbe potuto essere la miglior garanzia che Francia e Repubblica federale potevano offrire, se non quella di dimostrare una grande volontà nell'aprire un dialogo su un tema come la difesa? A partire da de Gaulle e Adenauer, più tardi Schmidt e Giscard, e ancora Kohl e Mitterrand, tra tensioni e distensioni, hanno dato prova di aver compreso che la strada verso un'integrazione europea sarebbe stata meno tortuosa se percorsa insieme.

Ma quali sono stati in definitiva i principali ostacoli nella storia del rapporto politico-strategico tra Francia e RFT a partire dagli anni Cinquanta? È proprio una loro analisi approfondita che ci permette di fare il punto della situazione. Si pensi al problema del nucleare, al difficile rapporto con gli Stati Uniti e con la NATO, alla volontà francese di mantenere un elevato controllo sulla rinascita tedesca, alle mutate condizioni internazionali che seguirono la fine della Guerra fredda e infine si pensi alle divergenze nate a proposito dell'organizzazione di una nuova Europa.

Fu proprio l'immensa questione dell'unione monetaria che si intrecciò profondamente con il rapporto franco-tedesco. Il dilemma che si poneva Parigi nella sua relazione strategico-politica con Bonn era il seguente, i tedeschi dividevano la sua visione di ricostruire l'Alleanza atlantica su due pilastri, uno americano e l'altro europeo, ma allo stesso tempo la Repubblica federale era fautrice di un'Europa molto più integrata di quanto in realtà desiderasse la Francia. A tutto ciò si affiancava una tendenza storicamente e culturalmente radicata a considerare la Germania cuore d'Europa.

È evidente che sul piano istituzionale i due Stati giunsero ad un compromesso più vicino alle prudenti tesi francesi, che a quelle tedesche. Bonn dovette rendersi conto che non si poteva fare un'Europa senza europei, all'interno della quale la Germania avrebbe potuto ormai giocare un ruolo determinante.

Ma il problema sostanziale del continente era da ricollegare alla mancata sinergia franco-tedesca, a partire dagli anni Novanta Bonn e Parigi sembravano essere incapaci ad instaurare un dialogo duraturo, come avvenne nell'affare jugoslavo. La Francia era stata uno dei padri della Jugoslavia ideata a Versailles e avrebbe voluto mantenerla in vita. Al contrario la Germania insisteva affinché dall'Europa arrivasse il riconoscimento, da molti considerato precoce, di Slovenia e Croazia rendendo una crisi già grave, irreversibile. Vi è una chiara tendenza di Parigi a vedere i problemi di nazionalità legati all'Europa centrale e orientale in termini di diritti democratici individuali, in una concezione di stato giacobino che trascenda dalle divisioni etniche. I tedeschi invece ragionavano maggiormente in termini di diritti collettivi delle minoranze. Dal 1919 la Francia, in nome della prima resistenza alla penetrazione tedesca in Europa orientale, poi in nome della stabilità, ha sostenuto stati pluri-etnici relativamente importanti, mentre la Germania sosteneva piuttosto una ricomposizione della regione su basi etniche.

È chiaro che la Germania dopo la riunificazione non aveva più motivo di esitare nel prendere in considerazione i propri interessi nazionali e cercava piuttosto di manifestarli chiaramente. Il governo di Bonn era deciso ad organizzare un'Europa unitaria su più piani, monetario ed economico, politico, eventualmente strategico, se necessario includendo la Gran Bretagna, e orientando saldamente la coppia franco-tedesca, la cui gerarchia era ormai profondamente modificata. Questa è la nuova Germania, nel cuore dell'Europa che avrebbe potuto addirittura prenderne le redini, con cui i francesi dovevano ormai fare i conti. Negli ambienti istituzionali francesi si parlava di “pausa strategica¹⁵²” al termine della Guerra fredda. La minaccia sovietica era scomparsa, gli Stati Uniti, pur non abbandonando la volontà di porsi come potenza egemone, allentavano la loro linea nei confronti dell'Alleanza Atlantica e gli industriali europei erano ancora in grado di costruire un polo industriale in grado di essere concorrenziale. Era giunto il momento di spogliarsi dei dogmi e di realizzare quel programma di cooperazione politico-strategica emerso negli anni Cinquanta e Sessanta, il cui obiettivo era di determinare il bene comune degli europei per poi essere in grado di difenderlo.

Ma la debolezza della competitività dell'industria europea contrapposta alle economie di nuova industrializzazione e l'esplosione di nuove tecnologie, ha costretto l'Europa ad abbandonare dei modelli consolidati, anche sul piano economico. Questo processo ha letteralmente travolto il

¹⁵² A. Varsori, Per un'interpretazione storica del processo di integrazione europea, Ventunesimo Secolo, ottobre 2013, Vol. 12, No. 32, Integrazione europea il passato di un'illusione, Rubettino Editore

continente europeo, quando il consolidamento dell'Uem avrebbe portato all'indebolimento dei poteri nazionali di intervento. Questo è ciò che accadde negli anni immediatamente successivi alla firma del Trattato di Maastricht.

Il desiderio di affrontare e approfondire il complesso e affascinante rapporto franco-tedesco è da ricondurre anche a fatti molto recenti, quando l'Europa e i meccanismi del processo di integrazione sono stati stravolti dall'onda d'urto della pandemia Covid-19. Inizialmente la crisi pandemica sembrava quasi aver messo in discussione l'integrazione europea, i suoi equilibri interni e processi decisionali. L'aspetto da rimarcare è il cambiamento di alleanze. La storia ci insegna che, per quanto travagliato, l'asse franco-tedesco può essere definito a tutti gli effetti un'alleanza. Un'alleanza che è stata messa a dura prova dalla pandemia. Il colpo di scena è arrivato dal presidente francese Emmanuel Macron, il quale, abbandonando il tradizionale *partner* tedesco, durante il discorso alla Nazione del 13 marzo 2020, rese nota l'intenzione di schierarsi con i paesi del Sud Mediterraneo, in particolare Italia, Spagna, Grecia e Portogallo, sostenendo la loro richiesta di creare una forma di strumento di debito comune europeo, per fronteggiare la crisi economica e sanitaria. Questa divisione verrà ribadita nel corso del Consiglio europeo del 26 marzo 2020, durante il quale sembravano essersi cristallizzati due schieramenti: da una parte i sostenitori di una forma di mutualizzazione del debito, dall'altra, di cui faceva parte anche la Germania, coloro che erano favorevoli ad utilizzare strumenti economici già esistenti.

Tuttavia, non possiamo sostenere di aver assistito ad una rottura del rapporto privilegiato tra Francia e Germania: infatti Angela Merkel nel mese di aprile, durante un discorso al Bundestag, dichiarava di voler abbandonare la sua linea intransigente «per entrare in campo» e riferendosi all'Europa utilizzava l'espressione «comunità di destino¹⁵³». Allo stesso modo Emmanuel Macron affermava il suo impegno nel correggere le asimmetrie dei vari piani nazionali di risposta alla crisi, inserendovi maggiori garanzie, per giungere ad un punto di incontro. In tale contesto, il ritorno ad un solido asse franco-tedesco ha favorito una mediazione all'interno della Commissione e la spinta propulsiva della collaborazione tra i due paesi si conferma nuovamente una componente fondamentale per il rilancio dell'Unione europea.

¹⁵³ M. Marchi, Covid 19 caos europeo: ripartenza o Finis Europae? In Dopo, come la pandemia può cambiare la politica, l'economia e la comunicazione, Rubettino Editore 2020.

Bibliografia e siti consultati

- A. PEYREFITTE, De Gaulle Tome 1, *Les géants du XX siècle*, le nouvelle Observateur Fayard, 1994
- A. VARSORI, *Storia internazionale dal 1919 a oggi*, Il Mulino, 2015,
- B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai nostri giorni*, il Mulino, 2010
- C. DE GAULLE, P. DE GAULLE, J.L. BARRÉ, *Lettres, Notes et Carnets juin 1958 – novembre 1970*, Bouquins 2010, Paris
- C. DE GAULLE, *Mémoires de guerre. Le salut: 1944-1946*, Paris, Plon
- C. DE GAULLE, *Lettres, Notes et Carnets: juin 1951- mai 1958*, Paris, Plon, 1985
- C. De GAULLE, *Mémoires d'espoir*, Vol. I, Le renouveau 1958-1962, Paris
- F. FABIANI, *Mitterrand gioca tutto su Maastricht*, Archivio storico “la Repubblica” 9 aprile 1992
- F. FABIANI, *Da Kohl e Mitterrand via libera*, Archivio storico de “la Repubblica” 26 aprile 1990
- G. H. SOUTOU, *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Pour une histoire du XXeme siècle, Fayard, 1996
- G. POMPIDOU, *Entretiens et discours 1968-1974*, Vol. 2, Paris 1975
- H. SCHMIDT, *Uomini al potere*, Milano 1987
- M. Marchi, Covid 19 caos europeo: ripartenza o Finis Europae? In *Dopo*, come la pandemia può cambiare la politica, l'economia e la comunicazione, Rubettino Editore 2020.
- O. FALLACI, *Intervista con la storia*, Rizzoli 1977
- P. PONZANO, *Simposio Altero Spinelli federalista ed europeo*, Lunedì 10 settembre 2007, Bruxelles Parlamento europeo
- V. Vidotto, *Atlante del Ventunesimo secolo 1946-1968: I documenti essenziali*, Editori Laterza, 2010

Jstor: <https://www.jstor.org/?refreqid=excelsior%3Acbbe44bb6c10e24630dd225b111b93dc>

A. Wilkens, Identità nazionale e identità europea della Germania nel pensiero e nell'azione di Willy Brandt, *Rivista di Studi Politici internazionali*, settembre 2001, Vol. 68, No. 3

A.L. Anizan, Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe, Vingtième Siècle. Revue d'histoire, Jul-Sep 2004, No. 83

A. Tizzano, Appunti sul Trattato di Maastricht: struttura e natura dell'Unione europea, *Il Foro Italiano*, Giugno 1995, Vol. 118, No. 6, Società Editrice Il Foro Italiano ARL

A. Ciarrapico, *Rapporti Est-Ovest 1977-1979 La vicenda degli euromissili*, *Rivista di Studi politici internazionali*, Luglio-Settembre 2002, Vol. 69, No. 3

A. Wilkens, *Identità nazionale e identità europea della Germania nel pensiero e nell'azione di Willy Brandt*, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Luglio-Settembre 2001, Vol. 68, No. 3

A. Varsori, *Per un'interpretazione storica del processo di integrazione europea*, *Ventunesimo Secolo*, ottobre 2013, Vol. 12, No. 32, Rubettino Editore

C. Vodovar, *Quale Europa? L'asse franco-tedesco nel processo di integrazione*, *Ventunesimo secolo*, Vol.5, No. 11, novembre 2006, Rubettino Editore

Discorso pronunciato da H-D Gensher a Stoccarda il 6 gennaio 1981 in G. D'Ottavio, *Hans-Dietrich Gensher: un impegno per l'Europa*, *Ventunesimo secolo*, Novembre 2006, Vol 5, No. 11, Rubettino Editore

F. Mosconi, *Il Trattato di Maastricht: una costruzione per l'Europa*, *Il Politico*, luglio-settembre 1992, Vol. 57, No. 3, Rubettino Editore

G. H. Sourtout, M. Affinito, *Teorie sulla convergenza nella Francia degli anni Sessanta e Settanta*, *Ventunesimo Secolo*, Marzo 2006, Vol. 5, No. 9, *l'Europa negli anni Settanta: una svolta nella storia del continente*, Rubettino Editore

G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, Editori Laterza, 2013

G. D'Ottavio, *La Repubblica federale tedesca e l'integrazione europea: le conseguenze della caduta del muro di Berlino sul processo di unificazione europea*, *Ventunesimo Secolo*, ottobre 2004, Vol. 2, No. 6

G. Quagliariello, *Ventunesimo Secolo*, Ottobre 2013, Vol 12, No. 3, *Integrazione europea: il passato di un'illusione: De Gaulle, Charles* p. 164

G. D'Ottavio, *Hans-Dietrich Gensher: un impegno per l'Europa*, *Ventunesimo secolo*, Novembre 2006, Vol. 5, No. 11, Rubettino Editore

L. Ferrari, *Il 1974 e l'affermazione della Comunità europea come attore internazionale*, *Ventunesimo secolo*, Vol 14 No. 37, Rubettino Editore

M. G. Melchionni, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Luglio-Settembre 1955, Vol. 22, No. 3

M.G. Melchionni, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol.1 No: 1/ 2 (Gennaio-Giugno 1934)

M.G. Melchionni, Il territorio della Sarre e la questione del plebiscito, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 1, No. 1/2 (Gennaio-Giugno 1934)

M.G. Melchionni, 1992: *Un anno cardine: discorso del presidente Jacques Delors dinnanzi al Parlamento europeo*, *Rivista di Studi politici internazionali*, aprile-giugno 1992, Vol.52, No. 2 (234)

P. Craverii, U. Morelli, G. Quagliariello, a cura di: M.E Cavallaro, F.M Giordano, *Dizionario Storico dell'integrazione europea*, Rubettino editore, 2018

R. Corsetti, *Sguardi incrociati sulla "crisi della sedia vuota" (1965-1966)*, *Rivista di studi politici internazionali*, Nuova serie, No. 3, luglio-settembre 2012

S. Fagiolo, *Ventunesimo Secolo*, Ottobre 2013, Vol. 12, No. 32, *Integrazione europea: il passato di un'illusione: Adenauer, Konrad*, p. 109

S. Fagiolo, *Francia e Germania dalla caduta del muro di Berlino alla Costituzione europea*, *Ventunesimo Secolo*, Novembre 2006, Vol 5, No. 11, *Quale Europa? L'asse franco-tedesco nel processo di integrazione* (novembre 2006), Rubettino Editore

S. Fagiolo, *Ventunesimo Secolo*, Ottobre 2017, Vol. 6, No. 14, *A 50 anni dai trattati di Roma: L'Europa di Adenauer*, p. 99

Siti

A. Varsori, *Germania e Europa: tra cooperazione e sospetto*, Conferenza internazionale "Crisi economica e nuovi nazionalismi: la percezione della politica economica tedesca percepita dai partner europei", Firenze 15 novembre 2012,
https://cesifin.it/wp-content/uploads/2017/01/Varsori_07_11_13edWEB.pdf

G. Martino, *Dieci anni al Parlamento europeo (1957-1967) un uomo di scienza al servizio dell'Europa*, Discorsi pronunciati in seduta plenaria, testi curati da Massimo Silvestro, 2001, Parlamento europeo <https://www.europarl.europa.eu>

F. Niglia, *Parigi-Berlino: la leadership (non l'asse) che muove l'Europa*, 19 maggio 2020, in: <https://www.affarinternazionali.it/>

G. Ucciero, *L'Europa non è l'europa se non ci si sostiene l'un l'altro*, 23 aprile 2020, in: <https://www.affarinternazionali.it/>

C. Era *L'amministrazione Eisenhower e il rilancio dell'Europa: diplomazia della transizione* Periodico 2012, pp. 82-83 <https://www.difesa.it>

Intervista a Emmanuel Macron, 12 Novembre 2020, in: <https://www.elysee.fr/en/>

Memorandum del ministro degli Esteri Genscher del 26 febbraio 1988, documento pubblicato in Hans-Dietrich Genscher: *un impegno per l'Europa*

Memorandum of Discussion at the 284th Meeting of the National Security Council, Washington, May 10, 1956, in: C. Era L'amministrazione Eisenhower e il rilancio dell'Europa: diplomazia della transizione Periodico 2012

Willy Brandt, Discorso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, New York, 26 settembre 1973, in Bulletin de Bundesregierung, 27 settembre 1973, n. 119

Discorso di Willy Brandt a Varsavia, trasmesso dalla televisione il 7 dicembre 1970, in Bulletin der Bundesregierung, 8 dicembre 1970, n. 171

Major Addresses, Statements and Press Conferences of General Charles De Gaulle, 19 maggio 1958 -31 gennaio 1964, Ambassade de France, Service de presse et d'information, New York 1964, p. 174

Memorandum of Discussion at the 284th Meeting of the National Security Council, Washington, May 10, 1956, in: C. Era L'amministrazione Eisenhower e il rilancio dell'Europa: diplomazia della transizione Periodico 2012, p.79 <https://www.difesa.it>

Minerva Web, Bimestrale della Biblioteca "Giovanni Spadolini", A cura del Settore orientamento e informazioni bibliografiche, n. 38, aprile 2017 "Verso i Trattati di Roma" <https://www.senato.it>
"Atom for Peace" Speech, December 8, 1953,
https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/file/atoms_Binder13.pdf

Statuto del Consiglio d'Europa, Londra, 5.V. 1949, Serie dei Trattati Europei n°1,
<https://rm.coe.int/1680306054>

Council of Europe Portal, Consiglio d'Europa in breve, I padri fondatori
[https://www.coe.int/it/web/about-us/founding-fathers#{"7040945":0}](https://www.coe.int/it/web/about-us/founding-fathers#{)

Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1959, testo integrale in: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it

Le Traité de l'Elysée du 22 janvier 1963 in: <https://www.senat.fr/rap/r12-762/r12-7620.html>

Il completamento del Mercato interno. Libro bianco della commissione per il consiglio europeo di Milano, Bruxelles, 14 giugno 1985 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310&from=EN>

L'Atto Unico europeo in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027>

G. de Michelis, *La vera storia di Maastricht*, 5 agosto 1996 in Limes rivista italiana di geopolitica:
<https://www.limesonline.com/cartaceo/la-vera-storia-di-maastricht>

Konrad Adenauer in:
https://europa.eu/europeanunion/sites/europa.eu/files/eu_pioneers_konrad_adenauer_it.pdf

Walter Hallstein in:
https://europa.eu/europeanunion/sites/europa.eu/files/eu_pioneers_walter_hallstein_it.pdf

Jean Monnet in:

https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_pioneers_jean_monnet_it.pdf

Robert Schuman in:

https://europa.eu/european-union/about-eu/history/eu-pioneers_it#robert_schuman

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637930/EPRS_BRI\(2019\)637930_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637930/EPRS_BRI(2019)637930_IT.pdf)

Altiero Spinelli in:

https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_pioneers_altiero_spinelli_it.pdf

<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/174896/20090316ATT51977IT.pdf>

Helmut Kohl e François Mitterrand in:

https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_pioneers_kohl_mitterrand_it.pdf

Il Trattato di Parigi in:

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>

I Trattati di Roma in: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>

Trattato Euratom in: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty>

Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee/Trattato di fusione in: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/merger-treaty>

Trattato di Lussemburgo in:

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-luxembourg>

Trattato di Bruxelles in: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-brussels>

Atto unico europeo in: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act>

Trattato di Maastricht in: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT>

Storia dell'Unione economica e monetaria in:

https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.6.1.pdf

Trattato dell'Eliseo 22 gennaio 1963 in:

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01063987.pdf>

Google books

G. Audisio, A. Chiara, I fondatori dell'Europa Unita secondo il progetto Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Effata' Editrice, 1999

https://books.google.it/books?id=EQzulSjQUn8C&pg=PA97&dq=sul+rapporto+franco-tedesco+in++europa&hl=it&sa=X&ved=2ahUKEwjDkf2W_sjsAhWBUMAKHU7eB4YQ6AEwCHoECAMQAg#v=onepage&q=sul%20rapporto%20franco-tedesco%20in%20%20europa&f=false

P. Craveri, U. Morelli, G. Quagliariello, a cura di M.E Cavallaro e F.M. Giordano, Dizionario storico dell'integrazione europea, Rubettino Editore 2018

https://books.google.it/books?id=JRNfDwAAQBAJ&pg=PT2430&dq=tesi+di+laurea+sul+rapporto+franco-tedesco+in++europa&hl=it&sa=X&ved=2ahUKEwiqpp7c_cjsAhUpQUEAHQK-DK4Q6AEwAXoECAMQAg#v=onepage&q=tesi%20di%20laurea%20sul%20rapporto%20franco-tedesco%20in%20%20europa&f=false

<https://www.nato.int/>

<https://www.ispionline.it/>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310&from=EN>

https://www.consilium.europa.eu/media/20760/bruxelles_dicembre_1978_it_.pdf

https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.6.1.pdf

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_it

<https://www.europarl.europa.eu/portal/it>

https://ec.europa.eu/info/index_it

Riassunto

L'asse franco-tedesco rappresenta un punto di vista privilegiato per analizzare e comprendere le vicende che a partire dal secondo conflitto mondiale hanno condotto al processo di integrazione europea.

Nel primo capitolo, il rapporto franco-tedesco non viene ridotto a mera dialettica tra i due Paesi inseriti in una dimensione esclusivamente di confronto, ma si vuole mettere in evidenza una collaborazione senza equivalenti sulla scena internazionale, caratterizzata da mutevolezza, spirito di revanscismo che la rendono debole e incostante. Nell'affrontare continui alti e bassi e sfide ogni giorno differenti in politica nazionale e anche internazionale, il tandem franco-tedesco sembra spesso sul punto di crollare, per poi prontamente rinsaldarsi e irrobustirsi.

La Germania è attualmente uno dei principali partner dello stato francese in ambito economico, ma anche nell'ambito della costruzione europea. I due Paesi si sono fronteggiati per ben tre volte sul campo di battaglia a partire dal 1870 ad oggi, al punto che la loro inimicizia, che potremmo definire ereditaria, ha contribuito a plasmare la coscienza nazionale dei due popoli. È chiaro che durante la Seconda Guerra mondiale, la Germania è stata per la Francia il vero nemico da sconfiggere e già a partire dalla fine del conflitto Parigi era invasa dalla paura di una possibile ripresa del territorio tedesco, proprio come era avvenuto dopo il 1919. In base a quanto deciso a Potsdam il reich aveva cessato di esistere e il territorio tedesco veniva diviso in quattro zone di occupazione e da quel momento in poi la Germania doveva essere considerata un'entità unica sotto il controllo di un organismo quadripartito. Si stabilì che una delle zone d'occupazione dovesse essere affidata alla Francia, che a partire dal 1945 controllava direttamente parte della Renania e della Ruhr. L'inverno 1946-1947 fu disastroso e il governo francese si convinse che un rigoroso programma nei confronti della Germania e del suo apparato industriale, avrebbe permesso una rapida ricostruzione dell'economia francese. Ma di colpo Parigi passava dal timore del pericolo tedesco a quello di una congiunzione tedesco-sovietica, infatti Stalin aveva immediatamente dimostrato di non avere alcuna intenzione di avviare una collaborazione con le potenze occidentali. Non sarebbe corretto pensare che la Francia fosse favorevole ad una ripresa economica della Germania a soli due anni dalla fine del conflitto, ma la minaccia comunista aveva convinto le opinioni pubbliche ad accettare una partnership con i tedeschi, certamente supportata da forti garanzie. La Germania era divenuta baluardo della ripresa economica europea non solo per gli Stati del continente, ma anche per gli Stati Uniti che elaborarono un programma a tre punti: la dottrina Truman, il piano Marshall ed infine il Patto Atlantico. Nel frattempo, il 5 maggio 1949 a Londra si riunivano i ministri degli Affari Esteri di dieci Stati (Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda e Svezia) per firmare lo statuto che dava la nascita al Consiglio d'Europa. La volontà era di perseguire

un'opera comune nei campi dell'economia, della cultura, della scienza, della giurisprudenza e dell'amministrazione tutelando lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rimanevano però escluse tutte le questioni legate alla difesa nazionale. Si assisteva per la prima volta alla nascita di un'istituzione democratica comune che avrebbe protetto il continente dall'emergere di future guerre nazionaliste. In seno al Consiglio europeo venne approfondita la questione della sovranità, una frangia composta da coloro che chiameremo federalisti era convinta che lo Stato nazione fosse responsabile di tutti i mali della società, per questo motivo gli Stati europei avrebbero dovuto cedere parte della loro sovranità nazionale ad un ente legittimato dalla rappresentatività popolare. Al contrario la frangia degli unionisti era convinta sarebbe stata possibile una collaborazione lasciando intatti gli attributi della sovranità.

Mentre si concretizzava l'idea di un avvicinamento europeo, il 5 giugno 1947 il Segretario di stato americano George C. Marshall annunciava il lancio di un piano economico di 13 miliardi di dollari, che sarebbero stati erogati nell'arco di un quadriennio. Le discussioni e le consultazioni si protrassero per circa un anno, fino a quando nel marzo 1949 nacque l'OECE, l'organizzazione destinata a coordinare lo sforzo di ricostruzione economica. L'idea politica di queste iniziative era di elevare i livelli di vita delle popolazioni europee per meglio contrastare la diffusione del comunismo. Segnali di apertura giungevano anche dal vecchio continente, il 17 marzo 1948 su iniziativa del segretario di stato inglese Bevin, Gran Bretagna, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo firmavano il patto di autodifesa collettiva, anche detto Patto di Bruxelles. La risposta americana non tardò ad arrivare e circa un anno più tardi, più precisamente il 4 aprile 1949, dodici stati fondarono il Patto Atlantico con l'obiettivo di sviluppare relazioni internazionali pacifiche e amichevoli, promuovendo stabilità e benessere. Da subito fu evidente che si trattasse di molto di più di una semplice alleanza militare, infatti per la prima volta Europa e Stati Uniti avevano instaurato un legame di tipo ideologico e politico, che tutt'oggi viene considerato indispensabile per il mantenimento dell'equilibrio internazionale.

Nonostante ciò le tensioni tra Oriente e Occidente si intensificavano e quando nel 1948 Francia, Stati Uniti e Gran Bretagna decidevano di fondere le tre zone di occupazione costituendo uno stato tedesco occidentale, i sovietici reagivano con il Blocco di Berlino. La nuova Repubblica federale tedesca veniva solennemente proclamata il 5 maggio 1949, l'ira dell'opinione pubblica francese era incontenibile e il governo di Parigi, oltre a rinunciare a qualsiasi tentativo di controllo diretto sul territorio tedesco, doveva affrontare la progressiva decadenza dell'impero coloniale in Nord Africa. La Francia aveva bisogno di una nuova arma, che le avrebbe restituito il potere d'iniziativa e la centralità ormai perdute e un noto politico Jean Monnet aveva compreso che era giunto il momento di compiere passi concreti verso l'unità europea. Insieme ad un gruppo di esperti egli iniziò a lavorare

per quella che il 9 maggio 1950 divenne nota come Dichiarazione Schuman. La dichiarazione raccolse immediatamente l'approvazione del governo francese e poche ore dopo anche quello del cancelliere Adenauer. Sulla base dell'iniziativa del ministro degli Affari Esteri francese l'8 aprile 1950 nasceva a Parigi la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) a cui aderirono oltre a Francia e Repubblica federale, l'Italia e i paesi del Benelux. Con il nuovo trattato la Francia poteva finalmente controllare e condizionare la ripresa economica dei tedeschi e allo stesso tempo predisporre il terreno per riorganizzare l'Europa, all'interno della quale sarebbe divenuta motore principale. Da parte sua la Repubblica federale tornava a ricoprire un ruolo determinante nelle sorti del continente. Certamente la CECA fu un laboratorio in cui francesi e tedeschi impararono a collaborare, ma fu anche un terreno di scontro. Questo primo periodo della costruzione europea fu molto ricco di iniziative, nel 1952 i "Sei" discutevano per creare una Comunità europea di difesa, anche denominata CED. In un primo momento la nuova Comunità sembrava aver conciliato le pressioni di Washington di riarmare la Repubblica federale e le preoccupazioni francesi, infatti la creazione di un esercito europeo avrebbe integrato i contingenti tedeschi non rendendo necessaria la ricomposizione di un esercito nazionale. Nel frattempo, però la situazione in Indocina si era aggravata compromettendo il rifornimento francese dei contingenti sufficienti all'esercito europeo e di colpo, secondo le regole del trattato sembrava il governo di Bonn a dover prendere il comando. Fu questo il motivo per cui la Francia decise di cambiare idea sulla CED. In quegli stessi anni, alla costruzione dell'esercito europeo si affiancava l'iniziativa diplomatica italiana di trasformare la Comunità europea di difesa in una comunità il cui obiettivo era l'integrazione economica e politica tra i paesi membri. Il 25 febbraio 1953 nasceva lo statuto della Comunità politica europea che avrebbe progressivamente assorbito la CECA e la CED. La buccia di banana in cui inciampò la nuova iniziativa fu a mancata ratifica dei parlamenti nazionali del Trattato. Le motivazioni che portarono al fallimento della CED sono da ricondurre al cambio della guardia alla Casa Bianca, dopo vent'anni tornavano al potere i repubblicani con Eisenhower, ma soprattutto il 5 marzo 1953 giungeva la notizia della morte di Stalin, l'uomo che aveva reso necessaria una fortificazione in Europa e simboleggiato da anni un pericolo di scontro imminente per l'Occidente. Inoltre, a paralizzare il processo di ratifica del trattato furono le incertezze e le paure sollevate dalle opposizioni politiche in quei paesi che furono promotori dell'iniziativa. Nel 1954 l'esercito francese veniva messo in ginocchio dagli indocinesi a Diem Bien Phu e al governo saliva il radical-socialista Mendès-France con la promessa di risolvere il conflitto in Indocina e la crisi della CED. Sebbene il *premier* francese chiedeva l'eliminazione di tutti gli elementi di sovranazionalità presenti nel trattato, la sua iniziativa non fu sufficiente e l'Assemblea nazionale il 30 agosto 1954, senza affrontare un dibattito articolo per articolo, bocciava il testo su una questione procedurale. Con l'*échec* della CED, scompariva anche il

progetto di costruzione della Comunità politica europea. In effetti, il continente si stava ancora ricostruendo sulle macerie del secondo conflitto mondiale e i promotori della CED avevano erroneamente confuso le richieste di maggiore protezione statunitense, con la presunta volontà dei popoli europei di stravolgere l'intero sistema.

Nonostante la profonda delusione, l'amministrazione Eisenhower si mise a lavoro per raggiungere una più stretta integrazione tra i paesi europei, purché questa fosse frutto di una loro volontà. Gli obiettivi erano due: innanzitutto occorreva procedere al riarmo della RFT includendola nella NATO, e allo stesso tempo era necessario evitare l'isolazionismo francese che avrebbe portato all'affermazione di tendenze nazionalistiche e filosovietiche. Allora nell'ottobre 1954 a Londra si aprì una nuova conferenza durante la quale i rappresentanti dell'Europa dei Sei, Stati Uniti, Canada e Gran Bretagna redigevano i lavori preparatori che vennero approvati in quello stesso mese a Parigi. Gli accordi di Parigi del 23 ottobre 1954 gettavano le basi del sistema occidentale, che sarebbe durato fino al crollo del muro di Berlino, nella prima intesa veniva sancito il riarmo della RFT e il suo ingresso nell'Alleanza atlantica; nella seconda i membri del Patto di Bruxelles, insieme a RFT e Italia davano vita all'Unione Europea Occidentale (UEO) e nella terza parte le tre potenze occidentali vincitrici della guerra, riconsegnavano la piena sovranità al governo di Bonn fatta eccezione per Berlino Ovest. Nel frattempo, alla Celle-Saint Cloud si svolgevano i colloqui tra Mendès France e Adenauer per riconoscere l'importanza di una stretta collaborazione fra i due paesi nell'edificazione dell'Europa e della pace nel continente. I due governi, animati da spirito di cooperazione, decisero di stringere rapporti commerciali e culturali, costruendo un Comitato economico franco-tedesco e una Camera di commercio paritaria franco-tedesca. Inoltre, era necessario risolvere la questione sarrese, una spinta nel fianco per entrambi, e si decise che la regione doveva essere internazionalizzata e governata da un Commissario né sarrese, né tedesco, né francese, ciò doveva essere approvato dai cittadini durante il referendum del 23 ottobre 1955, i sarresi con larga maggioranza decisero di non accettare lo statuto e nel 1957 l'affare si concluse con l'ammissione di Parigi dell'unione politica della Saar alla RFT.

Dati gli eventi che si erano susseguiti negli anni precedenti, Monnet aveva compreso che l'integrazione doveva avvenire gradualmente e settorialmente, come era accaduto per il settore del carbone e dell'acciaio. Egli ideò una nuova Comunità europea incentrata sullo sviluppo dell'energia atomica, in grado di risolvere i problemi di approvvigionamento energetico del continente. In parallelo al progetto monnettiano prendeva piede l'idea di un rilancio europeo in materia economica, la svolta arrivò con il *Memorandum del Benelux* che venne presentato dal ministro degli Esteri belga durante la riunione parigina del Consiglio atlantico, con l'obiettivo di coinvolgere Italia, Francia e RFT in un'unione doganale. Jean Monnet allora all'appuntamento di Messina, fissato per il 1° giugno

1955, si sentì costretto ad affiancare al progetto dell'Euratom, quello del Mercato Comune. Il vero scoglio era trovare un'intesa tra la Repubblica federale, interessata a far ripartire la propria economia mediante la creazione di una zona di libero scambio, i francesi che avevano l'obiettivo di entrare a far parte del *club* atomico e i paesi del Benelux che temevano di rimanere esclusi da una futura alleanza tra Parigi e Bonn. Nel vecchio continente regnava un clima di ottimismo e nel settembre 1956 il governo francese diede il colpo d'acceleratore e accettò il collegamento dei due trattati, anche il Cancelliere Adenauer si lasciava alle spalle la diffidenza iniziale nei confronti dei progetti di integrazione europea. I Trattati di Roma entrarono in vigore il 1° gennaio 1958, il primo trattato istituiva la CEE, all'interno della quale venivano eliminati i dazi doganali e le restrizioni quantitative nel territorio comunitario, inoltre veniva istituita una tariffa esterna comune e proibita l'applicazione di pratiche che avrebbero falsato la concorrenza, ma la vera novità era l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Il secondo trattato istituiva l'Euratom con l'obiettivo di stimolare ricerche nel campo dell'energia atomica, elaborando regole di sicurezza comuni. L'avvio della costruzione comunitaria segnava un punto di rottura storica per l'Europa occidentale. A modificare il clima di ottimismo fu la rivolta algerina del 7 maggio 1958 con cui crollava la IV Repubblica, e l'Assemblea nazionale e i cittadini francesi richiamavano a gran voce Charles de Gaulle alla guida dell'Eliseo. Egli era molto critico nei confronti delle nuove istituzioni comunitarie, ma sbagliava chi credeva che il suo obiettivo era di sabotare i Trattati di Roma. De Gaulle si incontrò per la prima volta con il cancelliere Adenauer a Colombey, il 14 settembre 1958, i due *leader* discussero della cooperazione europea intergovernativa e giunsero alla conclusione che questa dovesse poggiare su una stretta collaborazione tra Francia e Repubblica federale.

Con sullo sfondo una nuova crisi di Berlino e gli ultimatum che arrivavano dal Cremlino, era il momento per il vecchio continente di riprendersi la piena soggettività politica e storica, si delineava così una nuova organizzazione internazionale in cui l'Europa diventava terza forza e faceva da contrappeso alle due superpotenze, che da ora in poi non erano più i protettori a cui affidarsi, ma interlocutori con cui confrontarsi. La dimostrazione arrivava dalla volontà del Presidente francese di accelerare il programma di costruzione della bomba atomica. Questa era la nuova politica di grandeur francese.

La situazione mutò con l'ingresso alla Casa Bianca di John Kennedy, in seguito alla corsa dei paesi europei, era stato elaborato un programma di controllo centralizzato delle armi nucleari e convenzionali all'interno dell'Alleanza Atlantica. Per il presidente de Gaulle la proposta americana era inaccettabile e rifiutava categoricamente l'integrazione, egli non sembrava rassegnarsi alla condizione subalterna decisa a Yalta dopo la guerra. Solo a distanza di qualche mese la Repubblica

federale assisteva alla costruzione del muro di Berlino e la posizione degli Stati Uniti sembrava vacillare quando nell'ottobre 1962 scoppiava la Crisi di Cuba.

Il Presidente francese si faceva portavoce dello schieramento che respinse la proposta americana, convinto che l'Europa dovesse provvedere alla propria difesa autonomamente, considerando la vicinanza geografica con Mosca. Con il sostegno di Fanfani venne istituita una Commissione *ad hoc*, i cui lavori coordinati dal francese Cristian Fouchet prevedevano la modernizzazione del settore agricolo, che in breve tempo avrebbe reso autosufficiente dell'intera Comunità. L'accordo fu raggiunto nel corso di due conferenze al vertice che si svolsero a Parigi e Bonn nel febbraio 1961, nel gennaio dell'anno successivo de Gaulle decise di riaprire il problema proponendo delle modifiche strutturali al progetto iniziale e il nuovo progetto prese il nome di Fouchet II. In quest'ultimo venivano eliminati i riferimenti alle strutture previste dai trattati di Roma, Parigi e all'Alleanza Atlantica. Il capo dell'Eliseo, sempre più convinto che l'asse anglo-americano fosse impenetrabile e che i due Paesi fossero d'accordo per posizionare la Gran Bretagna a capo dell'economia e della politica europea, decise di accelerare il processo di avvicinamento con la Repubblica federale.

Nel secondo capitolo viene messa in evidenza la volontà del tandem franco-tedesco di realizzare una cooperazione più salda con la firma del Trattato dell'Eliseo, che non fu soltanto di natura culturale e ideale, ma il frutto di un artificioso calcolo d'interessi. Mentre de Gaulle aveva l'obiettivo di riaffermarsi come potenza sul panorama internazionale, Adenauer era spinto dalla speranza di rivedere il territorio tedesco unito e ciò sarebbe stato possibile ridimensionando l'influenza delle potenze occupanti. La collaborazione prevista nell'accordo si estendeva a tre campi: quello della gioventù, della cultura e dell'economica.

Se a Parigi la ratifica del Trattato non incontrò particolari difficoltà, le forze politiche all'interno del Bundesrat furono investite dalla convinzione che una nuova alleanza avrebbe messo in pericolo la CEE e, su spinta del partito socialdemocratico, decisero di aggiungere un preambolo per riaffermare gli obiettivi di politica estera tedeschi, in particolare l'appoggio a favore della NATO e della CEE. Riemerse in questo caso l'inconciliabilità di fondo delle visioni francesi e tedesche. Parigi interpretò l'aggiunta del preambolo come uno svuotamento del significato strategico del trattato. La nascita della relazione privilegiata tra Francia e Repubblica federale non veniva vista di buon occhio dall'amministrazione americana e nel luglio 1963 Kennedy decise di fare una visita ufficiale nella RFT e a Berlino ovest. Il successo e la notorietà del Presidente statunitense eclissò letteralmente quella del Generale l'anno precedente. In tale contesto il vecchio cancelliere Adenauer usciva di scena lasciando il suo posto ad Erhard e le pretese di autonomia francesi si scontrarono con l'invalidabile filoaatlantismo, al quale la Germania non avrebbe in nessun modo potuto derogare e del Trattato dell'Eliseo rimanevano in funzione solo gli istituti legati alla cultura.

Nonostante le delusioni degli ultimi anni de Gaulle continuò ad influenzare la scena politica, ponendo il suo veto alla richiesta di adesione britannica alla CEE, presentata nel 1963. In quello stesso anno il ministro degli Esteri tedesco per superare l'impasse decideva di proporre quello che veniva definito «metodo della sincronizzazione». Il nuovo metodo permetteva ai paesi membri della Comunità di raggiungere un compromesso isolando alcuni temi che sarebbero divenuti oggetto di accordi parziali, in molti criticarono questa iniziativa, che avrebbe reso l'attività legislativa della Comunità una ricostruzione comparativa degli interessi nazionali. Sebbene la sincronizzazione fosse riuscita a superare i momenti di stallo, aveva messo ai margini del processo decisionale qualsiasi iniziativa della Commissione, che nel 1964 decideva di riaprire il dossier agricolo.

Il piano Hallstein aveva l'obiettivo di creare una cassa comune con i guadagni derivanti dai diritti doganali e dai prelievi agricoli che avrebbero finanziato la Politica agricola, inoltre la Commissione avrebbe potuto godere di risorse proprie, la cui gestione avrebbe esteso i poteri di controllo conferiti al Parlamento. La Francia decideva di non cedere alla maggiore sovranazionalità di cui si sarebbe dotata la Commissione e respinse la proposta, mettendo in discussione il metodo comunitario e procedendo con la cosiddetta «politica della sedia vuota». La Germania del cancelliere Erhard era forse l'univo dei *partner* in grado di poter contrastare la posizione di Parigi, ma preferì assumere una posizione ambigua. Contemporaneamente il generale de Gaulle aveva avviato una politica di apertura verso est per realizzare la sua idea di “un'Europa dall'Atlantico agli Urali” e deciso di mettere in discussione l'ancoraggio del dollaro al prezzo dell'oro. Parigi raggiungeva l'apice della sua politica antiamericana decidendo di ritirare la propria *membership* dall'organizzazione militare dell'Alleanza Atlantica. Nel 1966 de Gaulle veniva riconfermato alla guida dell'Eliseo e decideva di ammorbidire le sue posizioni, il 30 gennaio dello stesso anno la Francia riprendeva il proprio posto in seno alla CEE.

A modificare i già precari equilibri all'interno della Comunità fu la candidatura inglese a cui si affiancavano quelle di Norvegia e Danimarca. Il capo dell'Eliseo si mostrò immediatamente contrario all'ingresso dei nuovi stati all'interno della CEE, ma gli eventi che si susseguirono nel 1968, prima di tutti “la primavera di Praga”, lo portarono a modificare la propria posizione. Di fronte all'ennesimo tentativo inglese di diventare membro della Comunità, la discussione venne spostata in seno all'UEO, dove le posizioni francesi erano certamente meno determinanti, ma anche in questo caso la Francia riuscì ad evitare l'ingresso della Gran Bretagna.

Nei mesi successivi de Gaulle veniva sconfitto nel referendum e decideva di abbandonare la scena politica: era la fine di un'epoca caratterizzata dal forte impegno francese di imporsi come perno dello scacchiere europeo. Ad assumere la guida dell'Eliseo era George Pompidou, primo ministro del Generale per sei anni e molto abile a raccoglierne l'eredità. In Germania i socialdemocratici

vincevano le elezioni e il nuovo cancelliere Willy Brandt apriva il capitolo della Ostpolitik, i rapporti con la Francia si erano ormai raffreddati e la RFT non aveva più bisogno dell'intermediazione di Parigi per conversare con le grandi potenze. Per ciò che riguarda il rapporto con i sovietici, Pompidou si mostrò molto prudente, infatti egli credeva che l'Urss non avesse intenzioni militari nei confronti dei paesi europei e ben presto capì che il Cremlino avrebbe ormai scelto la Repubblica federale come interlocutore, non più la Francia. L'asse franco-tedesco stava mutando e se il trattato dell'Eliseo era ormai lettera morta, i due paesi erano ancora in grado di influenzare la CEE. In occasione della conferenza dei capi di Stato e di Governo dei Sei, che si svolse all'Aja nel 1969 il Presidente francese nel suo discorso di apertura indicava i tre obiettivi da raggiungere: il completamento attraverso il finanziamento della politica agricola, l'approfondimento di un'unione economica e monetaria e dell'eventuale cooperazione in materia di politica estera, ed infine l'allargamento con l'avvio dei negoziati con i Paesi che avevano fatto domanda di adesione. Il 22 gennaio 1972 Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca firmavano i trattati, a rimanere fuori dalla CEE era la Norvegia inseguito al referendum che era stato indetto nel paese.

A differenza della procedura di allargamento, il progetto di integrazione monetaria risultò un'impresa ben più complessa, nell'ottobre 1970 le posizioni di Francia e Germania venivano sintetizzate nel rapporto Werner, che basandosi sul principio di un parallelismo effettivo, proponeva di fissare entro 10 anni i tassi di cambio, nuove istituzioni, un centro di decisione per la politica economica e un sistema comunitario delle banche centrali. Dal punto di vista istituzionale per la prima volta dall'istituzione dei Trattati, veniva modificato l'equilibrio all'interno della Comunità in favore del Parlamento, che fino a quel momento aveva svolto una mera funzione consultiva.

Tra il vertice di Parigi del 1972 e quello di Copenaghen nel dicembre 1973, gli europei si erano impegnati affinché la Comunità assumesse un ruolo di rilevanza internazionale e di completa indipendenza dagli Stati Uniti. Ma era il 1974 a presentarsi come l'anno dei cambiamenti, in Francia Valéry Giscard d'Estaing prendeva il posto di George Pompidou, scomparso in quello stesso anno, e a Bonn assumeva il ruolo di cancelliere, Helmut Schmidt, entrambi ex ministri dell'Economia e delle Finanze. I due *leader* si trovarono d'accordo nel rinsaldare nuovamente l'asse franco-tedesco e fornire una spinta all'Europa per uscire dalla paralisi organizzativa, politica ed economica. Per ciò che riguarda la cooperazione politica Giscard e Schmidt mostravano il loro interesse per istituzionalizzare le Conferenze al Vertice che prendevano il nome di Consiglio europeo, inoltre nel 1978 il Presidente francese sbloccava finalmente l'*impasse* dell'elezione diretta del Parlamento europeo, prevista in un articolo dei Trattati di Roma rimasto disapplicato per anni a causa dell'opposizione francese. All'apertura del Consiglio europeo di Copenaghen del 7 e 8 aprile 1978 venne fissata la data delle elezioni dirette del Parlamento europeo a giugno 1979. Nel frattempo i capi di Stato e Governo

verificavano il consenso intorno alla creazione di un Sistema monetario europeo, la cui fisionomia veniva definita a luglio dello stesso anno durante il Consiglio che si svolse a Brema, per poi essere integrato e varato a Bruxelles nel dicembre 1978. Il progetto si componeva di tre elementi: l'ECU (unità monetaria europea), il meccanismo di cambio e per ultimo il meccanismo di solidarietà finanziaria. Il nuovo Sistema monetario veniva approvato solo da sei dei nove membri: Francia, Germania, Danimarca e Benelux. Italia e Irlanda decisero di entrare pochi giorni più tardi.

Sebbene la crisi economica causata dallo shock petrolifero del 1973 paralizzò il processo di cooperazione europea, i paesi membri alla fine degli anni Settanta erano riusciti ad ottenere dei risultati significativi.

Il terzo capitolo dell'elaborato si apre con la descrizione del cambio di rotta delle leadership politiche in Francia e Germania. Il 10 maggio 1981 François Mitterrand, segretario del partito socialista, veniva eletto Presidente della Repubblica, l'anno successivo a Bonn si concludeva il lungo periodo di dominio della SPD e si formava una nuova coalizione cristiano-democratica e liberale guidata dal cancelliere Helmut Kohl. I due *leader* riscoprivano insieme una vocazione europeista e ciò spianò la strada al progetto di Altiero Spinelli. L'eurodeputato italiano nel 1983 chiamava a raccolta alcuni membri del Parlamento europeo con cui fondava il "Club del coccodrillo", dal nome del ristorante a Strasburgo dove erano soliti incontrarsi, insieme avevano elaborato un piano con cui veniva richiesta la formazione di una Commissione *ad hoc* in seno al Parlamento, che avrebbe avuto il compito di redigere un Trattato contenente il quadro dei nuovi compiti della Comunità. Sebbene il testo, ricco di elementi innovativi, venne adottato a larga maggioranza dal Parlamento il 14 febbraio 1984, durante il Consiglio europeo di Fontainebleau non era stata aperta un'approfondita discussione in merito e nel comunicato finale venivano inseriti solo alcuni rimandi al processo di costituzionalizzazione dell'Unione. Solo qualche anno dopo, il 6 gennaio 1985 si insediava Jacques Delors come nuovo presidente della Commissione europea. Egli credeva che attraverso un'integrazione settoriale i Paesi membri avrebbero potuto superare definitivamente i loro contrasti creando un'integrazione a diversi livelli e differenti velocità. Per di più, veniva rimarcata la volontà di realizzare il mercato interno individuando un limite temporale coniato l'espressione "entro il 1992". Le idee della Commissione venivano raccolte all'interno di un Libro Bianco, che da questo momento in poi avrebbe avuto un ruolo fondamentale nell'evoluzione della Comunità. Il programma delineava l'abolizione di frontiere fisiche, tecniche e fiscali entro sette anni e inseriva degli obiettivi riguardanti la delicata questione dell'armonizzazione fiscale. Il piano della Commissione Delors veniva preceduto dai rapporti del Comitato Doodge volto a migliorare la cooperazione nel settore comunitario creando uno spazio economico omogeneo e del Comitato Adonino che proponeva iniziative sportive e culturali per avvicinare i popoli europei.

L'iniziativa di un nuovo Trattato sull'Unione europea giungeva dal cancelliere Kohl e dal presidente Mitterrand, per rendere concreto questo segnale di vitalità veniva fissato il Consiglio europeo di Milano per il 28 e 29 giugno 1985. Il dinamismo che aveva investito l'Europa trovò conferma nella volontà del presidente del Consiglio italiano Bettino Craxi di superare l'ostacolo dell'unanimità, che per anni aveva condizionato i lavori dei vertici. Sebbene le proposte del tandem franco-tedesco trovarono la dura opposizione della Gran Bretagna, il *summit* milanese si concludeva con l'approvazione del Libro bianco con l'obiettivo di realizzare il completamento del mercato interno e con l'adozione del progetto francese EUREKA. In una situazione così delineata né Francia né Germania avevano intenzione di aprire una crisi diplomatica con i britannici e il compromesso veniva raggiunto a Lussemburgo nel 1985 ma, solo qualche tempo dopo i *leader* europei si rendevano conto che l'Atto era solo il primo tassello di una serie di riforme istituzionali di grande rilevanza che sarebbero avvenute in seno alla CEE.

In questi anni la Francia, con molta fatica, era riuscita a convertirsi ad un maggiore rigore nel mercato in Europa e il capo dell'Eliseo aveva dimostrato un grande attivismo nei confronti delle istituzioni comunitarie, lo stesso impegno veniva dimostrato dalla RFT. Il 17 febbraio 1986 gli Stati membri della Comunità firmavano l'Atto unico, il testo si articolava in due parti: nella prima si ribadiva la volontà di costruire un mercato unico entro il 1992 e di apportare delle modifiche ai Trattati istitutivi, mentre nella seconda venivano inserite le disposizioni che avrebbero portato ad una politica estera comune. La firma del nuovo accordo arrivava certamente in tempi più maturi e gli Stati europei che concordavano una collaborazione nel settore della sicurezza, lo facevano in pieno accordo con l'Alleanza Atlantica e con l'Ueo.

Era giunto il momento per i Dodici di istituire un Comitato, guidato da Delors, con il compito di individuare le tappe che li avrebbe condotti all'adozione di una moneta unica, anche in questo caso il programma descriveva tre momenti che avrebbero condotto alla costruzione dell'Unione economica e monetaria (UEM): innanzitutto gli stati dovevano realizzare la totale convertibilità delle monete, per poi passare alla completa liberalizzazione dei movimenti dei capitali, infine era necessario eliminare i margini di fluttuazione delle valute e mantenere i tassi di cambio fissi. L'atmosfera negli ambienti europei era di grande ottimismo e veniva indicato il 1° luglio 1990 la data di inizio della prima fase. A modificare la scena del continente fu la rapida successione di eventi che nel 1989 portò alla caduta del muro di Berlino, era chiaro che l'Europa doveva affrontare l'unificazione tedesca che avrebbe profondamente modificato gli equilibri e messo in crisi i rapporti tra Parigi e Bonn. Si aprì nuovamente una crisi diplomatica tra i due paesi, la Francia cercò subito di trovare un accordo con i sovietici per imbrigliare letteralmente il nuovo stato tedesco che sarebbe nato nel cuore dell'Europa ma, in breve tempo, il presidente francese capì che l'unico modo per controllare la Germania era di

inserirli all'interno di strutture comunitarie fortemente rafforzate. Per fare ciò i *partner* europei erano convinti che fosse necessario affiancare al pilastro economico quello politico che avrebbe ancorato il Cancelliere alla Comunità. Dopo un anno di tensioni e diffidenze, l'asse preferenziale tra Parigi e Bonn veniva ripristinato e il 28 aprile 1990, durante il Consiglio straordinario di Dublino dedicato alla questione tedesca, Mitterrand e Kohl proponevano congiuntamente di convocare una Conferenza intergovernativa per realizzare un'unione politica di cui Francia e Germania avrebbero preso la guida.

Le conferenze intergovernative sull'unione economica e sull'unione politica stavano procedendo con la stesura dei rapporti che dovevano essere discussi durante il Consiglio di Maastricht nel dicembre 1992. Ma il clima politico non sembrava essere favorevole e le tensioni tra Francia e Germania si riaccesero a causa della crisi jugoslava. I due paesi assunsero da subito due posizioni nettamente differenti, Parigi che a Versailles aveva disegnato la Jugoslavia dopo la fine della prima guerra mondiale avrebbe voluto mantenere l'unità del paese, mentre la Germania aveva manifestato la volontà di riconoscere l'indipendenza di Slovenia e Croazia.

Nel frattempo la presidenza olandese, per scongiurare il naufragio dell'intero progetto a causa dell'opposizione britannica, aveva deciso di inserire la clausola di *opting out*, individuando una serie di tematiche riguardo alle quali i membri avrebbero potuto decidere di non partecipare alla decisione finale. I Paesi avevano discusso a lungo per giungere ad un accordo sull'unione monetaria e finalmente veniva stabilito il 1° gennaio 1999, come termine per introdurre la terza e ultima fase.

Il 7 febbraio 1992 i ministri degli Esteri, dell'Economia e delle Finanze convenivano a Maastricht per firmare i nuovi trattati che davano vita all'Unione europea, una nuova pagina del tutto nuova si apriva nelle relazioni tra gli Stati del continente. Nel Trattato l'Unione veniva descritta come una struttura che poggiava su tre pilastri, il primo che è quello centrale composto dalle tre Comunità europee la CEE, la CECA e l'EURATOM; gli altri due pilastri si trovavano ai lati e facevano riferimento alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (CGAI). L'attività dei tre pilastri doveva essere governata da un quadro istituzionale unico formato: dal Consiglio europeo, Parlamento, Consiglio dell'Unione europea e la Commissione, ognuno con proprie responsabilità. La grande novità di Maastricht era la creazione dell'Unione economica e monetaria che, come già accennato, si configurava in tre tappe la prima si era già aperta nel luglio 1990 con la piena liberalizzazione dei movimenti dei capitali e l'avvio del processo di convergenza. La seconda fase sarebbe iniziata il 1° gennaio 1994 e includeva la creazione dell'istituto monetario europeo con il compito di coordinare le politiche monetarie dei Paesi membri e regolare il funzionamento dello SME e dell'ECU. L'inizio della terza fase invece era stato previsto

per il 1° gennaio 1999, anno in cui sarebbe nata la Banca centrale europea e successivamente sarebbe entrata gradualmente in vigore la moneta unica.

Nel corso degli anni Novanta furono molti i segnali che mostravano difficoltà di attuazione del nuovo trattato, a partire dalla gestione della riunificazione tedesca, all'incapacità dei Dodici di affrontare in modo compatto le conseguenze della dissoluzione della Jugoslavia da cui emersero tutti i limiti della Pesc. Ad ogni modo la nuova Unione si affermava come un modello economico, politico e sociale di successo e questo era possibile anche grazie al decisivo contributo di Francia e Germania, che con la loro sinergia hanno rappresentato, e sono tutt'oggi, il catalizzatore dell'esperienza europea.