

Policy Brief – 25 gennaio 2019

IL TRATTATO FRANCO-TEDESCO: SEGNO DI FORZA O DI DEBOLEZZA?

Carlo Bastasin

Il 22 gennaio 2019, il presidente francese, Emmanuel Macron, e la cancelliera Tedesca, Angela Merkel, hanno sottoscritto un documento bilaterale chiamato il “Trattato di Aquisgrana” (i due link riportano il testo del Trattato in tedesco <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2178596/fe6f6dd0ab3f06740e9c693849b72077/190118-download-aachenervertrag-data.pdf> e in francese, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/allemande/relation-bilaterales/traite-de-cooperation-franco-allemand-d-aix-la-chapelle/>). Il testo del Trattato contiene interessanti indicazioni sulla volontà di cooperazione dei due paesi di maggior peso politico-diplomatico-economico dell’Unione europea. Tuttavia, il documento mostra anche quanto lontani siano i due governi dalla possibilità di dare sostanza ai tentativi di governo comune dei problemi condivisi al centro dell’Europa.

L’ambizione iniziale del documento è testimoniata dalla volontà di renderlo un aggiornamento dello storico “Trattato dell’Eliseo”, sottoscritto da Charles de Gaulle e da Konrad Adenauer il 22 gennaio del 1963. Per il cancelliere tedesco, alla fine del suo mandato, si trattava di concludere il percorso

di riabilitazione del paese nella comunità internazionale che proprio i francesi – e in particolare il ministro degli Esteri Schuman – avevano reso possibile con la generosa offerta di recuperare la Germania nel nascente progetto della Comunità Economica Europea. Adenauer, a quel tempo politicamente indebolito, si dovette confrontare con le resistenze dei cosiddetti “atlantisti” e in prima linea con il suo successore alla cancelleria Ludwig Erhard che avrebbe preferito coltivare rapporti di amicizia e stretta collaborazione con gli Stati Uniti. La posizione atlantica venne infatti riflessa nel testo del Trattato in un preambolo in cui tra l’altro si auspicava l’ingresso della Gran Bretagna nella Comunità Economica Europea istituita con il Trattato di Roma. Proprio De Gaulle si era opposto al coinvolgimento di Londra nel progetto europeo. Con il Trattato dell’Eliseo, il presidente francese era intenzionato a creare una massa critica tale da resistere a quella che riteneva essere l’eccesso di influenza che Washington e Londra esercitavano sugli interessi francesi. Come si nota, alcuni dei problemi geostrategici di allora trovano più di una traccia nella realtà europea di oggi. Dal 1963, il Trattato dell’Eliseo è stato celebrato con una certa enfasi da entrambi i paesi.

In una condizione di sensibile arretramento dei sentimenti europei, o *Europaverdrossenheit*, come viene definita a Berlino, Francia e Germania hanno ritenuto di poter ripartire dalle motivazioni originarie del primo Trattato e da alcuni degli stessi capitoli dell’accordo del 1963 per rafforzare il loro impegno comune e per rispondere al crescente nazionalismo in Europa che entrambi i leader hanno denunciato alla cerimonia della firma del Trattato ad Aquisgrana. La breve sintesi che segue è tratta dalla presentazione del ministero degli Esteri di Berlino:

- 1) La messa in comune delle regole e degli apparati di sicurezza. Entrambi i paesi svilupperanno le loro capacità militari e le forze di impiego collaboreranno in modo più stretto. I due paesi si accordano su regole comuni in materia di esportazione di armi. Un consiglio bilaterale per la difesa e la sicurezza fungerà da orientamento. L’obiettivo è di sviluppare una presenza in Africa attraverso l’aiuto al settore privato.
- 2) Germania e Francia vogliono sviluppare una posizione comune nel contesto delle Nazioni Unite e si impegnano per una riforma del Consiglio di Sicurezza dell’Onu. In tale contesto la dichiarazione comune stabilisce che l’assegnazione di un seggio permanente alla Germania rappresenta una priorità per Parigi.

- 3) Un programma di cooperazione sarà inteso a sviluppare l'interscambio tra i giovani dei due paesi. Uno speciale comitato, il "Laboratorio per il futuro", composto da sociologi, scienziati e intellettuali, viene istituito per considerare le necessità di cambiamento delle due società.
- 4) Un'attenzione particolare viene dedicata alle zone di confine, teatro in passato di continui combattimenti. Verrà introdotto un regime di bilinguismo e di sviluppo delle vie di comunicazione, a cominciare da ferrovie e autostrade. Inoltre uno speciale regime di facilitazione dell'attività di impresa dovrebbe ridurre gli ostacoli burocratici all'integrazione delle regioni confinanti. Anche in questo caso viene istituito uno speciale comitato che dovrebbe produrre le soluzioni più convenienti l'integrazione transfrontaliera.

Come si intuisce da questa breve sintesi del documento, si tratta di una piattaforma di forte carattere bilaterale che non rappresenta un tentativo di predeterminare altre decisioni su scala europea. Al contrario l'assenza dei temi europei, voluta o no, è straordinariamente cospicua e risalta proprio ripensando alle motivazioni originali dell'iniziativa. Nel settembre 2017 fu il presidente Macron a preannunciare l'iniziativa franco-tedesca, nel corso di una importante dichiarazione all'università Sorbona di Parigi, con l'ambizione esplicita di "rifondare l'Europa". Il presidente francese pensava di poter annunciare un nuovo trattato franco-tedesco già nel gennaio del 2018, ma non fu possibile soprattutto per le difficoltà incontrate a Berlino nella formazione del nuovo governo dopo il voto del settembre 2017. Alla fine di quell'anno erano fallite le trattative per la formazione di un governo cosiddetto "Giamaica", cioè composto dall'Unione cristiano-democratica (CDU) della cancelliera Merkel, dal partito liberale e dai Verdi. Sarebbero poi stati necessari altri mesi per la formazione nel maggio 2018 dell'attuale governo di Grande Coalizione tra la CDU e il partito socialdemocratico (SPD). Nel novembre 2018, il presidente francese aveva partecipato a una seduta al Bundestag (il Parlamento tedesco) con un'enfatica dichiarazione di sintonia tra i due paesi: "anche quando non capite perfettamente le nostre parole, dovete sapere che noi vi amiamo".

I risultati non sembrano all'altezza delle intenzioni. Quello che rivelano le difficoltà di espressione comune della politica franco-tedesca, è la predominanza delle agende di politica interna su quelle internazionali in tutti i paesi europei. Il capitale politico di tutti i governi europei sembra particolarmente limitato e quindi non può essere speso in iniziative di respiro internazionale che non corrispondono, almeno nella percezione più comune, agli interessi circoscritti e di breve termine della maggioranza dell'elettorato. La comunicazione dell'importanza dei temi internazionali

è così problematica da venire identificata sempre con le sorti politiche dei leader nazionali. In un titolo rivelatore nel giorno successivo al vertice, il quotidiano tedesco con maggiore circolazione “Bild” ha titolato “Merkel e Macron rafforzano la *loro* amicizia” (il corsivo è dell’autore).

Anche limitandosi ai contenuti espressi dal documento del Trattato di Aquisgrana, emergono alcuni caratteri di debolezza. Per quanto riguarda il capitolo della sicurezza, negli ultimi anni è stato impossibile non verificare le difficoltà di coordinamento politico tra Berlino e Parigi. Le procedure parlamentari tedesche, in particolare, rendono molto difficile delegare ad altri le decisioni su un impiego di forze militari di pronto intervento, anche se nel contesto della brigata franco-tedesca. Il testo approvato ad Aquisgrana parla infatti in termini generali di sforzi e di allineamento delle culture e di collaborazione.

Un ruolo forse inaspettato trova nel Trattato la cooperazione in materia di esportazione di armamenti. Da quanto trapela dagli sherpa francesi che hanno contribuito al documento, Berlino non starebbe contribuendo come desiderato alla formulazione di regole comuni che disciplinino l’export di armi. Da parte tedesca, si osserva invece come visioni diverse siano emerse di recente in particolare in rapporto all’export verso l’Arabia Saudita, dopo le rivelazioni sull’uccisione in Turchia di un giornalista dissidente.

Forse ancora più importante è la scarsa sintonia sull’impiego di forze comuni in paesi terzi, in particolare per finalità di terrorismo. Quello che sembra un test cruciale per l’affermazione di un ruolo incisivo della brigata franco-tedesca sta rivelando tutte le difficoltà di coordinamento politico tra Parlamenti diversi. In particolare, la specifica cultura politica tedesca in materia di intervento militare non corrisponde non solo ai tempi di quella francese, ma nemmeno ai criteri di efficienza e tempestività che dovrebbero dettare le scelte governative in un ambito tanto delicato. Lo si nota, quando all’interno dell’esecutivo di Grande Coalizione guidato da Angela Merkel si confrontano in modo inconciliabile le posizioni del ministro della Difesa, Ursula Van der Leyen (CDU), e quelle del ministro degli Esteri, Heiko Maas (SPD). Le diverse sensibilità di cristiano-democratici e socialdemocratici in materia di impiego delle forze armate sono al tempo stesso radicate nel dibattito politico tedesco e difficili da comunicare agli interlocutori francesi.

La complessità del coordinamento spinge inevitabilmente verso la costituzione di organismi che gradualmente accorcino le distanze culturali tra i due paesi. Verrà quindi rilanciata l'Assemblea parlamentare bi-nazionale composta da 50 deputati francesi e tedeschi a cui farà capo la pianificazione pluriennale delle iniziative comuni e che dovrà verificare l'agenda franco-tedesca ogni sei mesi in occasione della sua convocazione.

Per quanto riguarda il Consiglio degli esperti economici, che riunirà economisti dei due paesi, è significativo che esso non sia stato incaricato di confrontarsi sui temi europei. Come è noto, in passato 14 economisti dei due paesi avevano cercato di orientare il confronto dell'intera euro-area con proposte che mettevano in particolare difficoltà proprio l'Italia. Al contrario, per quanto è possibile capire dal testo, gli esperti del nuovo Consiglio si occuperanno soprattutto di integrazione delle regioni confinanti nell'ottica di uno spazio economico comune.

L'ultimo elemento "riduttivo" del Trattato è anche quello forse più simbolico: la posizione comune sul seggio tedesco al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il testo respinge la possibilità, che era stata in effetti evocata durante il negoziato, di una condivisione del seggio francese tra i due paesi. La motivazione di Parigi è tipicamente "tedesca" e cioè che lo Statuto dell'ONU riconosce la titolarità dei seggi solo a singole nazioni. Tuttavia il Trattato di Aquisgrana stabilisce un impegno comune (per altro con poche possibilità di successo) per la riforma dello Statuto dell'ONU e classifica l'assegnazione di un seggio alla Germania tra le priorità della diplomazia francese.

Quello che il Trattato ci dice è soprattutto che perfino tra i due paesi più omogenei dell'Unione europea la dimensione delle ambizioni è attualmente molto ridotta. In effetti, attorno a Francia e Germania non sembra più convergere una massa critica di paesi e volontà politiche, sufficiente a condizionare le decisioni europee. E' addirittura possibile che le indicazioni più importanti che emergeranno alla fine di maggio dal prossimo voto per le elezioni parlamentari europee non riguarderanno tanto lo scontro ideologico tra sovranisti ed europeisti, quanto il fatto che dopo il voto possa ancora costituirsi un baricentro politico attorno a Berlino e Parigi, oppure se si consolideranno nell'Unione europea altri gruppi di paesi contrapposti sulla base di interessi diversi. L'elemento di novità più forte, nel quadro europeo, è infatti la minore centralità politica della Germania. Ancora nel 2014, in un tentativo di rendere più comprensibile per i cittadini il risultato delle elezioni parlamentari europee, le istituzioni comuni proposero di associare a ogni famiglia dei

partiti – popolari, socialdemocratici e così via - un candidato alla guida della Commissione Ue. Il sistema fu chiamato con un nome tedesco Spitzenkandidaten che nessuno pensò di tradurre. L'influenza tedesca sulle scelte europee era tale, in quegli anni, da far sembrare ovvio che il nuovo vertice della Commissione nascesse con un battesimo celebrato in tedesco.

Nel corso degli ultimi cinque anni, tuttavia, la centralità tedesca si è attenuata drasticamente per diverse ragioni: la prima è l'esaurirsi delle riforme istituzionali europee che Berlino ispirava negli anni precedenti da una posizione di forza causata proprio dall'emergenza finanziaria; la seconda è l'uscita dalla scena europea di Wolfgang Schäuble, oggi presidente del Bundestag, e in prospettiva di Angela Merkel, che lasciano vuoti di personalità molto palpabili; la terza è l'ostilità del presidente Usa, Donald Trump, il quale identifica Merkel con l'agenda globalista di Hillary Clinton. Non a caso, la pressione sulla cancelliera era diventata tale nell'autunno scorso che Merkel ha concepito un'uscita dalla politica tedesca con l'aspirazione di essere chiamata a guidare la Commissione Ue. Merkel ha lasciato infatti la guida del suo partito, ma la sua nomina europea resta un'incognita appesa ai futuri accordi di coalizione nel Parlamento Ue e all'opposizione di Washington.

Il secondo elemento di novità è che nuovi equilibri si sono formati nel frattempo. La Germania infatti non rappresenta più i paesi della nuova "Lega anseatica". Le due prese di posizione di Olanda, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania e Svezia, nel corso del 2018, hanno aperto una faglia tra un nuovo fronte di rigoristi-minimalisti e chi vuole più integrazione europea. La prima lettera degli otto paesi fu pubblicata due giorni dopo le elezioni italiane. La seconda a metà luglio, in risposta alla "Dichiarazione di Meseberg" con cui Francia e Germania proponevano maggiore integrazione. La motivazione degli anseatici non è solo ideologica, bensì la volontà di preservare i privilegi fiscali che hanno garantito a molti di essi livelli di reddito superiori a quelli medi europei. Per farlo devono frenare l'integrazione fiscale e una base comune per la tassazione delle imprese in Europa, temi che invece fanno parte della dichiarazione di Meseberg e che in filigrana appaiono anche nel Trattato di Aquisgrana dove si prefigura uno spazio economico comune tra Francia e Germania.

Il terzo elemento di novità è che il cambio generazionale della politica apre a Berlino una sponda ai dubbi "anseatici", non per nazionalismo, ma per una sfiducia "liberista" nelle capacità della politica di perseguire grandi progetti comuni. Il partito della cancelliera Merkel è spaccato in due e Schäuble,

incassata la sconfitta di Friedrich Merz, il suo candidato alla guida della Cdu, sta riposizionando a destra le truppe in vista di nuovi equilibri politici, sapendo che l'attuale coalizione di governo con i socialdemocratici non dispone più di una maggioranza.

Il quarto elemento è una riflessione più ampia sulle alleanze attorno all'asse franco-tedesco. I complessi sistemi di voto a doppia maggioranza nell'Ue sono considerati un freno alle iniziative comuni in considerazione della disomogeneità politica tra i 28 paesi, aggravata dalle posizioni dei paesi di Visegrad, talvolta appoggiati dal governo italiano. I due paesi hanno comune interesse a pesare di più sul piano globale. L'industria tedesca è allarmata dal potere cinese e quella francese è colpita dal potere americano. L'idea di una sovranità europea va ricostruita però attorno a nuovi equilibri. A metà gennaio, il Commissario Ue, Pierre Moscovici, ha proposto l'abolizione graduale dell'unanimità nelle decisioni europee in materia fiscale che dava agli anseatici un potere di veto. Intanto Parigi e Berlino si stanno accordando sugli incarichi di vertice delle istituzioni europee. In particolare, Jens Weidmann verrà rinnovato a capo della Bundesbank e dovrà rinunciare alla Bce, rafforzando, a bilanciamento, le chance di un tedesco a guida della Commissione. In vista di ciò, Merkel ha intensificato i rapporti con paesi finora non centrali nella sua strategia, tra cui Grecia e Spagna. Mentre il governo italiano viene considerato imprevedibile, Madrid viene vista come un paese del nucleo duro dei paesi più integrati, secondo un linguaggio che, significativamente, ricorda le scansioni prefigurate da Schäuble nel 1994.

Il quinto elemento a Berlino è il vuoto di idee su Brexit. Tuttavia, qualunque sarà l'esito, la porta sarà tenuta aperta per cooperare con la Gran Bretagna. Una specie di "modello norvegese" in grado di evolvere nel tempo. Di recente un ministro tedesco è arrivato a prefigurare un rapporto bilaterale tra Germania e Gran Bretagna, in considerazione degli interessi comuni. Dal punto di vista di Bruxelles, significa che i confini esterni, tra essere dentro o fuori l'Ue, si attenueranno. In ragione di ciò, può cambiare anche il rapporto con i paesi dell'Est Europeo, che continuano ad assorbire gran parte degli aiuti Ue, ma hanno preso orientamenti politici non cooperativi. La nuova architettura può dunque evolvere verso un nucleo europeo più forte o verso uno sfilacciamento dell'Unione. Molto dipenderà dalle residue chances di Merkel di guidare la Commissione.