

Annali della Fondazione
Giuseppe Di Vittorio
2019



Fondazione Giuseppe Di Vittorio

Presidente

Fulvio Fammoni

«Annali 2019»

Direttore Scientifico degli Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio

Adolfo Pepe

Comitato di redazione

Edmondo Montali, Francesco Palaia, Eliana Panzironi,

Fabiana Lipa, Martina Burgese, Antonello Claps

Questo Annale è dedicato alla memoria
di Andrea Gianfagna

Tel. 06 857971

Fax 06 85797234

E-mail: [fondazione](mailto:fondazione<divittorio@fdv.cgil.it)

1989. L'anno
che ha cambiato la storia

a cura di
Adolfo Pepe e Antonio Varsori


FUTURA

Editrice Futura

Futura editrice raccoglie il patrimonio di un'esperienza nata nel 1952 con Esi (Editrice sindacale italiana) durante la segreteria di Giuseppe Di Vittorio che poi, nel 1982, sotto la guida di Luciano Lama, trasforma la sua denominazione in Ediesse.

In questo passaggio di testimone, Futura editrice resta così protagonista del grande racconto collettivo del lavoro e del sindacato: le lotte, le battaglie, le conquiste e le pratiche solidali che trasformano le relazioni sociali partendo dai valori della solidarietà, della democrazia, della giustizia sociale, della sostenibilità ambientale e dei diritti delle persone.

L'idea rimane dunque quella di un grande progetto editoriale che si propone di tenere viva la storia e la memoria della Cgil, allo stesso tempo raccontando al meglio le trasformazioni sociali ed economiche in atto nel mondo contemporaneo.

La linea editoriale si caratterizza per la produzione di saggi di economia, diritto del lavoro, sociologia, politica, a cui si aggiungono le ricerche sul campo in tema di sfruttamento e precariato, la condizione delle donne, i diritti umani, diventando anche sede privilegiata di creazione artistica, poetica e letteraria.

© Copyright by Futura, 2021

Corso d'Italia, 27

00198 Roma

Centralino: 06 44888200

www.ediesseonline.it



Progetto grafico e copertina:

Antonella Lupi

Indice

PRESENTAZIONE <i>di Adolfo Pepe</i>	9
IL SIGNIFICATO STORICO-POLITICO DEL MURO E IL CONTESTO INTERNAZIONALE	
1917-1989: il secolo breve <i>di Antonio Varsori</i>	15
I negoziati per il trattato di Maastricht <i>di Daniele Pasquinucci</i>	35
La «seconda globalizzazione» e il ruolo dell'Unione europea nella finanziarizzazione dell'economia mondiale <i>di Giuliano Garavini</i>	59
POLITICA NAZIONALE E POLITICA EUROPEA DALLA CADUTA DEL MURO AL TRATTATO DI MAASTRICHT	
L'Ottantanove in Germania e le sue interpretazioni <i>di Gabriele D'Ottavio</i>	91
Il trattato di Maastricht negli archivi di François Mitterrand <i>di Alessandro Giacone</i>	115

L'Italia e la fine di un'era (1989-1992)
di Antonio Varsori 157

RAPPRESENTANZA SOCIALE DEL LAVORO NEI CASI NAZIONALI

L'89 in Europa ed il Sindacato
di Adolfo Pepe 189

I sindacati e l'unità tedesca 1989/90
di Michael Schneider 239

Una nuova cultura sindacale: la Cgil
e il «sindacato dei diritti»
di Fabrizio Loreto 261

APPARATI

Carlo Azeglio Ciampi - Intervento in occasione
del conferimento del premio Europa 281

Lettera di dimissioni di Bruno Trentin,
in «l'Unità», 2 agosto 1992 293

Intervista a Sergio Cofferati,
di Francesco Paolo Palaia
14 ottobre 2020 295

Protocollo sulla politica sociale
nel Trattato di Maastricht 305

Gli Autori

Annali della Fondazione
Giuseppe Di Vittorio
2019

*Questo Annale è dedicato
alla memoria di Andrea Gianfagna*



Presentazione

*di Adolfo Pepe**

Il 1989 è impresso nella memoria di ciascuno e nelle date periodizzanti della storia per la singolare e profonda coincidenza tra la distruzione materiale di un «muro» e il significato storico-epocale di quella distruzione. Significato metaforico e atto reale hanno coinciso. Con il Muro abbattuto a colpi di piccone cadeva la realtà che aveva strutturato la storia del Novecento, quella che aveva avuto inizio nel 1917 e dato forma alla vicenda contrastata e drammatica di quasi un secolo: nelle strutture materiali, nell'ideazione di un mondo nuovo possibile, nell'immaginario di masse sterminate, nel costituire la salda base di un inedito livello di criticità del mondo fino ad allora esistito.

Per l'Europa e il suo processo di integrazione il 1989 costituisce un completo cambio di passo che diviene concreto nei decenni successivi. Talmente decisivo da mutarne la forma e da costituire quasi un nuovo inizio. Riunificazione della Germania nel 1990, e coinvolgimento, lungo i decenni successivi, nell'Unione europea, della maggior parte degli Stati post-comunisti. Non solo cambiava la dimensione del processo di integrazione, ma si realizzava l'unificazione del continente fino ai confini della Russia.

Due elementi che mutavano alla radice i precedenti equilibri, sia per l'espandersi dei confini dell'Unione oltre ogni previsione, sia per la nuova dimensione economico-politica che offriva all'Europa una potenza centrale come la Germania riunificata. L'unifica-

* Direttore Scientifico degli Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

zione del continente è stata da un lato una mossa politica, pregnante sia di un afflato filosofico, sia, più prosaicamente, di una volontà, soprattutto franco-tedesca, di espansione dei mercati e di propria zona di influenza; ma l'estensione a dismisura della platea degli Stati coinvolti nel processo di integrazione rendeva sempre meno probabile la possibilità dell'integrazione politica ed era forse segnata da questa consapevolezza, come se nel mondo post-guerra fredda la politica andasse in secondo piano rispetto a processi di unificazione che si svolgevano tra democrazia liberista e mercato.

L'Annale è stato pensato avvalendoci della collaborazione scientifica di Antonio Varsori, Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova, già Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali della stessa, che ha impostato e coordinato i saggi contenuti nelle prime due sezioni. La Fondazione ha curato la terza sezione e gli Apparati.

L'Annale vuole provare a fornire, attraverso un'analisi storica comparata, una ricostruzione dei principali passaggi che dal 1989 hanno accompagnato il processo di integrazione europea, individuando i nodi critici che hanno scandito questo percorso. E come, all'interno di questi processi, la rappresentanza sociale ha svolto un ruolo sia per rafforzare i giovani sistemi democratici sia per favorire il processo di costruzione dello spazio comune europeo.

L'Annale individua, inoltre, come ulteriore chiave di lettura privilegiata, il ruolo del lavoro e della sua rappresentanza nelle dimensioni nazionali ed europea.

Il volume si articola in tre capitoli. Nel primo viene affrontato il contesto internazionale di riferimento con un saggio introduttivo che ricostruisce «il secolo breve» nelle sue dinamiche nazionali e internazionali per poi affrontare il tema della globalizzazione e dei negoziati che portano al Trattato di Maastricht.

Il secondo capitolo va invece ad approfondire le dinamiche che si declinano e articolano dalla caduta del Muro di Berlino al Trattato di Maastricht di tre contesti nazionali: Francia, Italia e Germania.



PRESENTAZIONE

Il terzo capitolo affronta il ruolo del lavoro e della sua rappresentanza nel post '89. Un saggio introduttivo di ricostruzione storico-politica della dimensione sindacale europea offre il panorama delle diverse dinamiche nazionali della rappresentanza sociale del lavoro. Anche in questa sezione si è scelto di privilegiare i casi nazionali con due saggi che affrontano da una parte il ruolo del sindacato tedesco nel processo di riunificazione della Germania e dall'altra il caso italiano. Purtroppo per ragioni legate alla pandemia è venuto meno l'importante contributo previsto per l'esperienza francese.

Si è scelto di analizzare la Cgil di Bruno Trentin ritenendo particolarmente significativo il complesso processo di ricostruzione culturale che ha consentito a quel sindacato di uscire dalla difficile strettoia aperta dalla caduta del Muro e dalla fine del movimento comunista internazionale con un bagaglio politico rinnovato e all'altezza delle nuove sfide internazionali.

Si è scelto di inserire a corredo dell'Annale una sezione dedicata agli apparati individuando in coerenza con la struttura del volume, alcuni documenti significativi e una intervista a Sergio Cofferati, segretario generale della Cgil dal 1994 al 2002.

La Fondazione Giuseppe Di Vittorio ringrazia il Prof. Antonio Varsori e gli autori per l'impegno dimostrato nel corso di questi difficili mesi attraversati dal problema pandemico e per la valenza scientifica dei loro contributi.

**Il significato storico-politico del Muro
e il contesto internazionale**



1917-1989: il secolo breve

di Antonio Varsori*

1. Una breve premessa e alcuni quesiti

La dizione di «secolo breve» implica il riconoscimento dell'esistenza in questo arco di tempo di alcuni importanti elementi di continuità, i quali a loro volta presuppongono precisi paradigmi interpretativi¹. In sintesi si potrebbe sostenere, ed è stato sostenuto in più di un'occasione, che il XX secolo fu caratterizzato dalla presenza e dallo scontro di due attori – gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica – i quali rappresentavano due sistemi politici, economici, sociali, non solo antitetici, ma ognuno in qualche modo costretto per la sua stessa natura a imporsi sull'altro in un conflitto «globale», non solo dal punto di vista geografico. Questo breve intervento non pretende di trattare in dettaglio un tema – le origini, i caratteri e lo svolgimento della guerra fredda – affrontato in numerose altre sedi da una serie di storici in tempi diversi e in varie sedi². Obiettivo del presente saggio è il tentativo di offrire qualche considerazione di fronte ad alcuni quesiti fondamentali legati alla interpretazione del Novecento come «secolo breve»: perché lo scontro fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica si manifestò aper-

* Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali presso l'Università di Padova.

¹ L'ovvio riferimento è a Eric J. Hobsbawm, *The Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1991*, London, Penguin Books, 1994 (traduzione italiana *Il secolo breve*, Milano, Rizzoli, 1995).

² Si rinvia in particolare al recente volume di Odd Arne Westad, *The Cold War. A World History*, New York, Basic Books, 2017.

tamente solo dopo la seconda guerra mondiale se il «secolo breve» si era aperto quasi trent'anni prima? Fu la «guerra fredda» l'ultimo conflitto per il controllo dell'Europa, come sostenuto da alcuni studiosi? L'ideologia ebbe una parte centrale nella «guerra fredda» o si trattò di uno scontro fra due attori interpreti di tradizionali interessi di grande potenza? Infine, la dinamica di un conflitto bipolare fu l'unico importante processo che caratterizzò il XX secolo o ve ne furono altri di uguale importanza?

Una falsa partenza?

È innegabile che il 1917 rappresentò un momento di svolta fondamentale, non solo nelle vicende politiche e militari della prima guerra mondiale, ma anche per il futuro del sistema internazionale nel suo complesso³. Sino a quel momento il conflitto, per quanto si fosse esteso al Medio Oriente, ad alcune zone dell'Africa e del Pacifico, era apparso uno scontro prevalentemente europeo, nato da rivalità e interessi tradizionali delle grandi potenze del «vecchio continente»: dal conflitto austro-russo sui Balcani alla sorte dell'Impero Ottomano, dalla rivalità franco-tedesca, ai contrasti navali e coloniali fra Londra e Berlino, al conflitto tra Austria-Ungheria e Italia, eredità del Risorgimento e rafforzato dalle ambizioni italiane sull'Adriatico e nei Balcani⁴. Al di là di queste numerose e tra loro spesso intrecciate ragioni di contrasto, i gruppi dirigenti delle grandi potenze europee avevano accettato la prospettiva della guerra, avendo alle loro spalle, seppur nelle naturali diversità, una visione nel complesso non molto dissimile della società, dell'economia e di come dovesse essere organizzato dopo il conflitto il sistema internazionale, che seppur ne sarebbe risultato

³ Sul 1917 come momento di svolta cfr. Arthur Herman, *1917. Lenin, Wilson and The Birth of a New World Disorder*, New York, Harper Collins, 2017; David Stevenson, *1917. War, Peace and Revolution*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

⁴ Sulle origini della prima guerra mondiale, fra le numerose recenti opere, cfr. Christopher Clark, *The Sleepwalkers. How Europe Went to War in 1914*, London, Penguin Books, 2013; Sean McMeekin, *July 1914. Countdown to War*, New York, Basic Books, 2013; Margaret MacMillan, *The War that Ended Peace. How Europe Abandoned Peace for the First World War*, London, Profile Books, 2014.

modificato sulla base degli obiettivi di guerra dei singoli contendenti, quindi del tipo di pace da imporre, non ne sarebbe risultato totalmente stravolto. Certo, soprattutto nelle potenze democratiche dell'Intesa, era possibile indicare l'autoritarismo e il militarismo prussiano oppure l'obsoleto carattere multinazionale dell'impero asburgico come cause scatenanti le ostilità, ma nel 1914 nessuna delle parti in lotta riteneva che la pace avrebbe dovuto determinare i caratteri interni dei paesi nemici o eliminarli in maniera definitiva come attori dello scenario internazionale. Il prolungarsi della guerra con la richiesta di sempre maggiori risorse umane e materiali, la necessità di una crescente mobilitazione dei singoli sistemi economici e del fronte interno, anche sulla base di una propaganda sempre più aggressiva, finirono con il condurre alla prima vera «total war», nel cui ambito l'avversario era la personificazione del male assoluto e con la pace avrebbe dovuto essere radicalmente eliminato⁵. In particolare in Gran Bretagna e in Francia, nonché in qualche misura in Italia, la volontà di proseguire nella guerra fino alla «vittoria finale» trovò giustificazione nell'esigenza di far prevalere i valori di democrazia liberale e di libertà dei popoli oppressi, ideali di cui gli Imperi Centrali avrebbero rappresentato la negazione. Ma questa posizione mal celava gli interessi nazionali, gli obiettivi imperialistici di tutte le grandi potenze europee, forse più evidenti nell'Austria-Ungheria o nell'Impero guglielmino, ma certo ben presenti nelle politiche perseguite a Londra, Parigi, Pietrogrado e Roma, come dimostrato dalle intese segrete quali il patto di Londra, gli accordi Sykes-Picot, ecc. Nessuno dei contendenti inoltre sembrava progettare un nuovo, diverso sistema internazionale. In questo senso l'ipotesi, anzi la necessità di giungere alla pace attraverso, non solo la vittoria militare, ma

⁵ Sulla Gran Bretagna cfr. ad esempio Richard Milton, *Best of Enemies. Britain and Germany: Truth and Lies in Two World Wars*, London, Icon Books, 2007. Sulla Francia cfr. Georges-Henri, *La Grande illusion. Quand la France perdait la paix 1914-1920*, Paris, Tallandier, 2015. Sugli Imperi centrali cfr. Alexander Watson, *Ring of Steel. Germany and Austria-Hungary in World War I*, New York, Basic Books, 2014.

anche grazie alla creazione «ex novo» di un ordine internazionale più giusto ed efficiente fu avanzata, per quanto in maniera e con caratteri profondamente diversi, anzi antitetici, dagli Stati Uniti e dalla Russia bolscevica⁶. L'ingresso in guerra degli Stati Uniti nell'aprile del 1917 fu in larga misura opera del Presidente Woodrow Wilson, che non a caso, al fine di sottolineare la diversità della posizione e degli obiettivi di Washington, dichiarò che gli Stati Uniti sarebbero stati una potenza «associata» e non «alleata» delle nazioni dell'Intesa. Al di là di questa definizione, in particolare con il suo noto programma in 14 punti, Wilson, una personalità profondamente imbevuta degli ideali americani e della convinzione circa l'«eccezionalità» degli Stati Uniti rispetto a tutti gli altri attori internazionali, illustrò il progetto di un nuovo ordine internazionale, fondato su alcuni presupposti fra i quali il principio di nazionalità e di autodeterminazione dei popoli, l'ideale di libertà, la diplomazia aperta, la rinuncia alla guerra con l'ovvio corollario di un nuovo organismo internazionale che mirasse alla salvaguardia della pace e degli interessi di tutti i popoli. Si trattava della traduzione in ambito internazionale dei caratteri fondanti della democrazia americana, che al termine del conflitto avrebbero dovuto quasi naturalmente imporsi in tutto il mondo grazie alla loro validità universale. In realtà nell'azione di Wilson non mancavano evidenti contraddizioni che si sarebbero manifestate in maniera forte durante la conferenza della pace di Parigi, soprattutto per quanto concerneva l'eguaglianza di carattere razziale, ciò non toglie che egli avrebbe compiuto grandi sforzi per dare un contenuto preciso agli ideali che lo ispiravano riuscendo tra l'altro a spingere i partner nella vittoria ad accettare la costituzione della Società delle Nazioni⁷. Va inoltre ricordato come, a differenza dell'atteggiamento assunto dalla Gran Bretagna e dalla Francia, Wilson si mostrò cauto nei confronti dell'intervento militare nella guerra civile

⁶ Si rinvia ai titoli cit. supra alla nota 3.

⁷ Su Wilson cfr. ad esempio la biografia di A. Scott Berg, *Wilson*, London, Simon & Schuster, 2013.

russa che avrebbe fatto seguito alla rivoluzione bolscevica; la presenza di truppe americane nell'oriente della Siberia fu più l'esito della preoccupazione per l'espansionismo giapponese che non il desiderio di sconfiggere il bolscevismo⁸.

Quanto alla rivoluzione bolscevica, era evidente come essa, rappresentando l'ideale marxista dell'internazionalismo proletario, interpretato da Lenin alla luce dei concetti dell'acuirsi delle contraddizioni del capitalismo, dello scontro sempre più aspro fra le potenze imperialiste e del ruolo guida di un partito di rivoluzionari di professione, avesse quale suo obiettivo di fondo la vittoria del comunismo su scala mondiale⁹. Questa affermazione, oltre ad essere un'ineluttabile conseguenza dell'interpretazione marxista della storia, era ancor più necessaria e si sarebbe trattato di un processo violento a causa dell'ovvia reazione che le nazioni capitalistiche avrebbero scatenato nei confronti della nuova realtà emersa in Russia. Ma la prospettiva ottimistica circa la rapida diffusione del processo rivoluzionario, dall'Ungheria alla Germania, andò incontro a un fallimento, mentre lo stesso nuovo Stato bolscevico, se uscì vittorioso dallo scontro con gli eserciti «bianchi» si dovette confrontare con una drammatica situazione interna dal punto di vista economico e sociale tanto da costringere Lenin a ripristinare per breve tempo alcuni elementi di capitalismo grazie alla Nep e ad accettare il generoso aiuto internazionale della «American Relief Administration», non a caso opera di un esponente americano quale Herbert Hoover, futuro Presidente repubblicano¹⁰. Le nazioni europee occidentali d'altronde, in particolare

⁸ Sull'intervento alleato in Russia cfr. Ian Moffat, *The Allied Intervention in Russia 1918-1920. The Diplomacy of Chaos*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, 2017; sull'intervento americano in Siberia cfr. Carl J. Richards, *When the United States Invaded Russia*, New York, Rowman & Littlefield, 2013.

⁹ Cfr. ad esempio i recenti contributi di Alexandre Sumpf, *1917. La Russie et les russes en révolution*, Paris, Perrin, 2017 e Sean McMeekin, *The Russian Revolution A New History*, New York, Basic Books, 2017.

¹⁰ Cfr., Francis L. Carsten, *La rivoluzione nell'Europa centrale 1918-1919*, Milano, Feltrinelli, 1978; in generale sul movimento comunista internazionale cfr. Silvio

per ragioni economiche, intorno alla metà degli anni Venti non mancarono di riallacciare rapporti diplomatici con Mosca.

Nel corso degli anni Venti comunque il sistema internazionale sembrò modellarsi sui trattati di pace elaborati a Versailles tra il 1919 e il 1920 e ad avere al suo centro la Società delle Nazioni, in cui gli attori più importanti erano la Gran Bretagna, la Francia e l'Italia, mentre la Germania vi fu ammessa solo nel 1926 dopo gli accordi di Locarno. Alcuni grandi potenze europee, che tra l'altro controllavano ancora immensi imperi coloniali, apparivano dunque i principali attori del contesto internazionale dai caratteri fortemente eurocentrici. I futuri contendenti della guerra fredda si erano esclusi e in parte erano stati esclusi dal sistema di Versailles¹¹. Gli Stati Uniti delle amministrazioni repubblicane, sin dal 1921, avevano compiuto una scelta a favore dell'isolazionismo politico nei confronti dell'Europa, per quanto questa linea di tendenza non impedisse un intervento significativo nelle vicende economiche, come dimostrato dai Piani Dawes e Young e dai forti investimenti fatti da gruppi finanziari statunitensi in alcune nazioni europee, fra cui spiccava la Germania di Weimar¹². Washington comunque non trascurò mai il Pacifico e l'Asia mostrando crescente preoccupazione nei riguardi del Giappone. Né mancò negli Stati Uniti una dura reazione contro il comunismo, come dimostrato dal cosiddetto «red scare», ma visto come fenomeno interno piuttosto che come elemento di politica estera e che ebbe come principale bersaglio il sindacalismo rivoluzionario degli Industrial Workers of the World (Iww). Quanto all'Unione Sovietica, la lotta per la successione a Lenin e la scelta staliniana del «socialismo in solo paese» spinsero Mosca a isolarsi dal contesto in-

Pons, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale 1917-1991*, Torino, Einaudi, 2012.

¹¹ Sul sistema di Versailles cfr. il fondamentale volume di Adam Tooze, *The Deluge. The Great War and the Remaking of Global Order 1916-1931*, London, Allen Lane, 2014.

¹² Patrick O. Cohrs, *The Unfinished Peace After World War 1. America, Britain and the Stabilisation of Europe 1919-1932*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

ternazionale, che, nella visione di Stalin, restava pur sempre espressione della ostilità del capitalismo verso la «patria del socialismo»; ciò tra l'altro indusse Stalin a privilegiare lo sviluppo dell'industria pesante, premessa di un rafforzamento militare della Russia bolscevica al fine di prepararsi all'inevitabile scontro con le potenze occidentali. Il leader sovietico, ancor più del suo predecessore, possedeva una visione eurocentrica e vagamente ottocentesca per cui il primo nemico del comunismo era l'Impero britannico¹³. Un sentimento di avversione verso Mosca e il comunismo era d'altronde il carattere dominante della leadership conservatrice britannica.

All'indomani della Grande Depressione l'isolamento degli Stati Uniti rispetto allo scenario internazionale, in particolare a quello europeo se possibile divenne ancor più accentuato; lo stesso Presidente Roosevelt, per quanto per tradizione un democratico «internazionalista», dovette concentrare l'attenzione sulle questioni interne. Furono avviati rapporti diplomatici formali con l'Urss, ma a Washington l'Unione Sovietica restava un mondo lontano, non solo geograficamente ma anche politicamente e psicologicamente¹⁴. Ciò non toglie che un ristretto gruppo di giovani intellettuali fosse attratto dall'ideologia di un paese che non aveva subito le drammatiche contraddizioni del capitalismo, quale la grande depressione, e che, soprattutto dopo il 1935-1936, sarebbe stato percepito come l'unico attore pronto ad opporsi efficacemente alla minaccia nazi-fascista¹⁵. Diverso fu l'atteggiamento dell'Unione

¹³ Sull'Unione Sovietica tra le due guerre mondiali cfr. Robert Service, *Lenin, l'uomo, il leader, il mito*, Milano, Mondadori, 2001; Andrea Graziosi, *L'Urss di Lenin e Stalin. Storia dell'Unione Sovietica 1914-1945*, Bologna, il Mulino, 2010; Stephen Kotkin, *Stalin*, vol. 1, *Paradoxes of Power 1878-1928*, London, Penguin Books, 2015; vol. 2, *Waiting for Hitler 1929-1941*, London, Penguin Books, 2017. Sull'azione dei bolscevichi contro le potenze capitaliste cfr. Robert Service, *Spies and Commissars. Bolshevik Russia and the West*, London, Pan Books, 2011.

¹⁴ Cfr. ad esempio l'esperienza di George Kennan, giovane diplomatico americano a Mosca negli anni Trenta, in John Lewis Gaddis, *George F. Kennan. An American Life*, New York, Penguin Press, 2011.

¹⁵ Diversi fra questi militanti comunisti americani avrebbero finito con lo svolgere azione di spionaggio a favore dell'Urss, cfr. John Earl Haynes, Harvey

Sovietica a partire dall'avvento al potere di Hitler, evento che venne considerato da Stalin come una minaccia immediata. Ciò spinse Mosca a cercare un riavvicinamento all'Occidente, in particolare alla Francia su un piano di tradizionali rapporti di alleanza e attraverso una strumentale adesione alla Società delle Nazioni e al principio della «sicurezza collettiva». Come è noto all'azione politico-diplomatica perseguita dallo Stato sovietico si sarebbe affiancata la scelta «antifascista» dei «fronti popolari» lanciata dopo il 1935 dall'Internazionale comunista¹⁶. Le gravi contraddizioni del sistema capitalista, le insufficienze di una democrazia liberale attenta solo all'eguaglianza politica formale ma non a quella economico-sociale, la fermezza mostrata in occasione della guerra civile spagnola dall'Urss e dal movimento comunista internazionale nel combattere il fascismo, determinarono in vari ambienti europei simpatie, se non adesioni aperte al comunismo e questo fu forse il periodo in cui l'Urss apparve a molti un modello, un punto di riferimento universale, come dimostrato dal fenomeno dei «pellegrini politici» pronti a recarsi in Russia, accettando come verità la propaganda staliniana e farsene a loro volta portavoce¹⁷. Gli Stati Uniti restarono però avulsi per tutti gli anni Trenta da quanto stava accadendo in Europa, ripiegati su sé stessi e sulla soluzione dei propri problemi economici e sociali, a dispetto dei tentativi di Roosevelt di aprire gli occhi dei suoi concittadini sulla minaccia rappresentata dal nazi-fascismo.

Fu solo con la seconda guerra mondiale, in particolare dopo l'aggressione giapponese a Pearl Harbor, che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica si incontrarono. Gli anni del conflitto furono segnati, per ciò che concerne Roosevelt, dallo spirito della «grande alleanza» e dalla speranza del Presidente americano che Stalin po-

Klehr, Alexander Vassiliev, *Spies. The Rise and Fall of the Kgb in America*, New Haven/London, Yale University Press, 2009.

¹⁶ Si rinvia a Silvio Pons, *op. cit.*, pp. 98-118 e a Andrea Graziosi, *L'Urss di Lenin e di Stalin...*, cit., pp. 409-446.

¹⁷ Paul Hollander, *Pellegrini politici. Intellettuali occidentali in Unione Sovietica, Cina e Cuba*, Bologna, il Mulino, 1988.

tesse condividere almeno in parte la sua visione «neo-wilsoniana» di un ordine internazionale postbellico forgiato sulla base degli ideali statunitensi e su un nuovo efficiente organismo internazionale destinato a garantire la pace, le Nazioni Unite. In Roosevelt vi era però un certo grado di realismo, per cui nel quadro dell'Onu vi sarebbero stati «four policemen» destinati a garantire il nuovo sistema internazionale: accanto agli Stati Uniti, all'Impero britannico e alla Cina di Chiang Kai-shek, vi sarebbe stato spazio per l'Unione Sovietica, a cui il Presidente era pronto a concedere un'ampia zona di influenza nell'Europa Centro-Orientale. La politica di Roosevelt avrebbe avuto senso se, come egli credeva – una convinzione in parte e per qualche tempo condivisa da Churchill – Stalin fosse ormai divenuto un mero autocrate nazionalista¹⁸. Se nel leader del Cremlino vi era certo questo aspetto, egli era anche un rivoluzionario, leader del movimento comunista internazionale, legato alla visione dello scontro inevitabile con il capitalismo. La «grande alleanza» era dunque per Mosca una scelta tattica, per quanto temperata da una sorta di vaga buona disposizione personale di Stalin nei riguardi di Roosevelt. L'esperienza della guerra, la evidente decadenza dell'Impero britannico e le scelte dell'amministrazione Truman convinsero il leader georgiano che gli Stati Uniti erano ormai divenuti la guida del capitalismo, quindi il primo e più pericoloso avversario dell'Urss in uno scontro ormai divenuto globale. Di riflesso negli Stati Uniti l'assunzione del ruolo di super-potenza con responsabilità di natura globale si fondava su una rinnovata e ancor più forte convinzione rispetto all'idealismo wilsoniano, della validità su scala mondiale degli ideali della democrazia americana e di un nuovo tipo di capitalismo reso moderno dall'esperienza del New Deal e dalle promesse di una «consumer society» di massa¹⁹. Ad ostacolare gli Stati Uniti vi erano

¹⁸ Sulla politica di Roosevelt cfr. ad esempio Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy 1932-1945*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1995.

¹⁹ Sul passaggio dalla «grande alleanza» alla guerra fredda cfr. ad esempio: Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power. National Security. The Truman Administration*

l'Unione Sovietica e l'ideologia comunista che nella seconda metà degli anni Quaranta a Washington divennero dei sinonimi. Lo scontro, latente e implicito dopo il 1917, poteva ora dispiegarsi pienamente.

Un conflitto per l'Europa?

Numerosi episodi sono stati indicati dagli storici come momento di inizio della guerra fredda: dal discorso di Churchill a Fulton sulla «cortina di ferro», alla dichiarazione di Truman davanti al Congresso circa l'aiuto alla Grecia e alla Turchia, al processo di sovietizzazione dell'Europa orientale, al lancio del Piano Marshall, rifiutato dall'Urss e dai paesi sotto il controllo comunista, al blocco di Berlino del 1948/1949. Anche sulla base di quest'ultimo episodio esiste comunque una certa convergenza di opinioni circa la centralità della questione tedesca nel determinare l'avvio del confronto fra Est e Ovest. Il ruolo della Germania risultò centrale nei piani americani di ricostruzione dell'Europa occidentale, successivamente il riarmo della Repubblica Federale sarebbe risultato di vitale importanza agli occhi dei responsabili statunitensi per garantire la sicurezza della parte occidentale del «vecchio continente». La divisione della Germania, in particolare a partire dall'estate del 1961 la costruzione del muro che avrebbe diviso l'ex capitale tedesca, sarebbero assunti a simbolo universale della guerra fredda. Proprio a Berlino nel novembre del 1989 con il cosiddetto «crollo del muro» ebbe inizio quel processo che avrebbe condotto nel volgere di circa due anni alla fine del comunismo in tutto il continente europeo e alla scomparsa della stessa Unione Sovietica, sancendo in modo inequivocabile la conclusione della guerra fredda e il secondo tornante temporale del «secolo breve»²⁰. Que-

and the Cold War, Stanford, Stanford University Press, 1992; Michael Dobbs, *Six Months in 1945. Fdr, Stalin, Churchill and Truman from World War to Cold War*, New York, Alfred Knopf, 2012. Su Stalin cfr. Robert Gellately, *Stalin's Curse. Battling for Communism in War and Cold War*, New York, Vintage Books, 2013.

²⁰ Sul muro di Berlino e sul suo significato nel quadro della guerra fredda cfr. ad esempio Ann Tusa, *The Last Division. A History of Berlin 1945-1989*, London, Hodder & Stoughton, 1998 e Frederick Kempe, *Berlin 1961. Kennedy, Khrushchev and the Most Dangerous Place on Earth*, New York, Putnam, 2011.

ste considerazioni hanno spinto vari studiosi a sostenere che, sebbene la guerra fredda fosse stata combattuta in tutte le parti del mondo, essa ebbe il suo fulcro, nonché la sua origine e la sua fine in Europa, anzi nel centro del continente, in altri termini avendo la Germania come oggetto fondamentale dello scontro²¹. Vi sono altre ragioni, oltre alle apparenze «geografiche», che sembrano confermare questa visione parzialmente «eurocentrica» della guerra fredda, in cui il «vecchio continente» non sarebbe stato l'attore, ma comunque il principale oggetto del contendere. In primo luogo risulta evidente il limite insito nella comune affermazione che lo scontro fra Est e Ovest coinvolse due attori «extra europei». Certo gli Stati Uniti sono localizzati in un altro continente, ma spesso essi sono stati anche definiti come «L'Europa al di fuori dell'Europa» per la componente dominante della sua popolazione almeno nel corso del Novecento. Oltre a questo aspetto va sottolineato come l'ideologia democratica americana abbia radici profondamente europee, in particolare in alcune correnti del pensiero politico dell'«età dei lumi»: sarebbe difatti difficile comprendere la guerra d'indipendenza americana senza tener conto del pensiero illuminista e trascurare i legami con la successiva rivoluzione francese²². I nessi culturali fra il «nuovo mondo» e il «vecchio continente» furono per lungo tempo particolarmente stretti, rinnovati dai successivi flussi migratori che dall'Europa si riversarono in Nord America²³. Né può essere dimenticata l'elaborazione del concetto di una «comunità atlantica» che avrebbe legato i popoli di lingua inglese, quindi quello americano e quello britannico, almeno fino a quando il pensiero dominante negli Stati Uniti fu quello interpretato da una classe dirigente Wasp («White, Anglo-

²¹ Federico Romero, *Storia della guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, Einaudi, 2009.

²² Robert Wiebe, *La democrazia americana*, Bologna, il Mulino, 2009.

²³ Susan F. Martin, *A Nation of Immigrants*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

Saxon and Protestant»)²⁴. Altri fattori potrebbero essere ricordati, ma questi appaiono sufficienti a giustificare la visione degli Stati Uniti come una potenza per certi aspetti «europea».

Quanto all'Unione Sovietica, al di là dell'aspetto geografico per cui una parte dell'Urss fino agli Urali fa geograficamente parte dell'Europa, l'ideologia comunista ha le sue radici nel pensiero di Karl Marx e in un preciso filone filosofico europeo. Gli stessi Lenin e Stalin, per quanto convinti del carattere mondiale del processo rivoluzionario da essi guidato e attenti alle realtà degli imperi coloniali²⁵, manifestarono in diverse occasioni una visione eurocentrica, basti pensare alla convinzione che l'opposizione contro il capitalismo si sarebbe potuta manifestare con maggiore facilità nelle nazioni economicamente più avanzate, ove più numerosa e diffusa era la classe operaia, quali la Germania e la Gran Bretagna²⁶. Ove si accetti l'interpretazione secondo cui in qualche modo l'Unione Sovietica fu anche l'erede della potenza russa e delle sue direttrici di politica estera, l'attenzione mostrata nel dopoguerra verso il controllo dell'Europa centrale e nei confronti dell'espansione verso il Mediterraneo potrebbe essere intesa come una conferma del legame fra la politica estera dell'Urss e la tradizione della potenza zarista, una realtà del sistema europeo delle potenze sin da Pietro il Grande. Né sarebbe difficile trovare una qualche continuità di lungo periodo nella politica estera perseguita da Vladimir Putin²⁷.

Se tutte queste considerazioni, oltre alle vicende del periodo 1989-1992, spingono a confermare la visione della guerra fredda come l'«ultimo conflitto per l'Europa», altri elementi potrebbero condurre a una diversa interpretazione. Vi fu una comunanza

²⁴ Giles Scott-Smith e Valerie Aubourg (eds), *Atlantic, Euratlantic or Europe-America*, Paris, Soleb, 2011.

²⁵ Valentine Lomellini (ed.), *The Rise of Bolshevism and Its Impact on the Interwar International Order*, Cham, Palgrave/Macmillan, 2020.

²⁶ Si rinvia alla più volte citata opera di Silvio Pons, *op. cit.*, *passim*.

²⁷ Serhii Plokhy, *Lost Kingdom. A History of Russian Nationalism from Ivan the Great to Vladimir Putin*, London, Penguin Books, 2018.

stretta di visioni circa la politica, l'economia e la società fra Europa e Stati Uniti tale da poter far parlare di una sorta di unica entità omogenea? Il dibattito fra gli storici che si sono occupati del processo di «americanizzazione» vissuto nel dopoguerra dal «vecchio continente» ha visto in vari casi prevalere la convinzione che gli Stati dell'Europa occidentale abbiano adattato alle singole realtà nazionali gli «input» provenienti d'oltreoceano, quindi secondo alcuni studiosi sarebbe opportuno parlare di un processo di «modernizzazione» piuttosto che di una totale «americanizzazione»²⁸. Ma forse fattore più importante nel mettere in discussione una interpretazione «eurocentrica» dello scontro fra Est e Ovest è data dalla constatazione che, in particolare a partire dagli anni Sessanta la «guerra fredda» fosse combattuta prevalentemente in quello che allora veniva definito «terzo mondo». A questo proposito non sono mancate le valutazioni in base alle quali gli attori extra europei erano meri strumenti delle due super-potenze, ma a partire dal noto studio «The Global Cold War» di Odd Arne Westad, la storiografia sulla guerra fredda ha cercato di dimostrare come anche Stati in apparenza marginali riuscissero a sfruttare la rivalità fra Mosca e Washington per conseguire i propri obiettivi nazionali, non sempre coincidenti con quelli degli Stati Uniti o dell'Unione Sovietica²⁹. Va inoltre ricordato l'emergere di forme di comunismo alternative rispetto a quella ortodossa rappresentata dal Cremlino, ad esempio quella castrista e quella maoista. In maniera specifica per quanto riguarda la Cina, come dimostrato nel volume di Julia Lovell, «Maoism A Global History», il comunismo cinese riuscì a esercitare una influenza ben più ampia di quanto non si possa ritenere in aree esterne all'Europa: dal Perù al Nepal, dal-

²⁸ Su questo tema si rinvia agli studi di Victoria De Grazia, *L'impero irresistibile. La società dei consumi americana alla conquista del mondo*, Torino, Einaudi, 2006 e David W. Ellwood, *Una sfida per la modernità. Europa e America nel lungo Novecento*, Roma, Carocci, 2012.

²⁹ Odd Arne Westad, *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

l'India al continente africano³⁰. Lo scontro fra capitalismo e comunismo vide dunque altri importanti attori oltre agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica e si intrecciò alle vicende concernenti le lotte dei movimenti di liberazione in aree al di fuori dell'Europa con conseguenze di lungo periodo che si sarebbero fatte sentire anche dopo la caduta del muro di Berlino.

Uno scontro fra ideologie o un contrasto fra potenze.

Nelle fasi iniziali la guerra fredda venne interpretata sia dai paesi direttamente coinvolti, sia dagli studiosi come un conflitto nel cui ambito l'ideologia svolgeva un ruolo centrale, tra l'altro determinando da un lato la necessità ineluttabile della vittoria completa di un contendente nei confronti dell'avversario, dall'altro implicando il rischio di uno scontro totale di carattere nucleare, in altri termini il cosiddetto «Mad» («mutual assured destruction»). Tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta lo svilupparsi della «distensione» che avrebbe avuto il suo apice con il trattato Salt (Strategic Arms Limitation Treaty) del 1972 sulla limitazione degli armamenti strategici e gli accordi di Helsinki del 1975 sulla cooperazione e la sicurezza in Europa parvero ridurre le distanze fra i sistemi rappresentati dai due contendenti. In particolare nel periodo in cui Henry Kissinger svolse una funzione centrale nella conduzione della politica estera americana, i rapporti tra Mosca e Washington sembrarono ispirarsi a paradigmi di «realpolitik» dal vago sapore ottocentesco, non a caso l'azione di Kissinger possedeva un carattere «conservatore» rispetto al sistema internazionale e l'uomo politico americano era stato un attento studioso del Congresso di Vienna e delle relazioni internazionali nell'età della «restaurazione»³¹. In Occidente si parlò in questi anni di «teoria della convergenza» fra il sistema americano e quello sovietico, una «convergenza» che appariva comprovata dall'aspetto e dai «gusti» ormai «borghesi» dei

³⁰ Julia Lovell, *Maoism. A Global History*, London, Bodley Head, 2019.

³¹ Su Kissinger e la distensione cfr. Jussi Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2004; Jeremy Suri, *Henry Kissinger and the American Century*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2007.

leaders del Cremlino, ben lontani dall'immagine di rivoluzionari di professione dei membri del Pcus negli anni di Lenin e di Stalin, per non parlare dell'apparente desiderio del cittadino sovietico a godere dei simboli della «società dei consumi» occidentale³². Prendendo in considerazione un'altra prospettiva, i custodi della «purezza» rivoluzionaria, a Pechino, all'Avana, a Tirana o nei movimenti radicali sia nel «terzo mondo», sia in Europa presero a condannare aspramente il «deviazionismo piccolo borghese» e il «tradimento» degli esponenti del Pcus, pronti ad accordarsi con il «nemico capitalista» americano³³. In questi anni d'altronde la corrente storiografica «revisionista» degli studi sulla guerra fredda individuò la responsabilità dello scontro fra Washington e Mosca nell'«imperialismo» economico e militare delle amministrazioni Truman e Eisenhower a cui l'Urss non avrebbe fatto altro che rispondere in una prospettiva difensiva³⁴. Quanto agli analisti occidentali – i cosiddetti «cremlinologi» – che dedicavano la loro attenzione a interpretare l'azione sovietica in campo internazionale, essi spesso valutavano le scelte degli esponenti del Pcus in base alla logica della «politica di potenza» e dei tradizionali interessi del nazionalismo russo. L'immagine dell'Unione Sovietica come massima espressione del comunismo venne riproposta agli inizi degli anni Ottanta dalla leadership politica americana, in particolare dalla prima amministrazione Reagan, con l'emergere della «nuova» o «seconda» guerra fredda. Nella visione di Ronald Reagan la definizione di «impero del male» non era mera retorica propagandistica, quanto l'espressione di una radicata convinzione, come d'altronde per il presidente e per i «neo-conservatori» statunitensi, lo scontro con il comunismo era determinato da una contrapposizione ideo-

³² Sull'Urss cfr. Andrea Graziosi, *L'Urss dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione Sovietica 1945-1991*, Bologna, il Mulino, 2008; Vlad Zubok, *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007.

³³ Julia Lovell, *op. cit.*, *passim*.

³⁴ Sulla storiografia revisionista cfr. Elena Aga Rossi (a cura di), *Gli Stati Uniti e le origini della guerra fredda*, Bologna, il Mulino, 1986.

logica tra due sistemi inconciliabili, nel cui ambito gli Stati Uniti erano il simbolo della superiorità della democrazia liberale e del capitalismo rispetto al comunismo. Proprio grazie a tale superiorità il comunismo alla fine sarebbe risultato perdente. Si trattava di un rovesciamento radicale della tendenza kissingeriana che puntava all'accettazione di un sistema internazionale bipolare fondato sulla salvaguardia dell'equilibrio in nome di tradizionali interessi di potenza³⁵. Diversa era comunque in questi anni la posizione degli storici della guerra fredda, in particolare della corrente «post-revisionista», meno interessati a spiegazioni ideologiche della rivalità fra le due super-potenze e attenti alle ragioni «strutturali» dello scontro fra Est e Ovest. In questo ambito il fattore ideologico non veniva trascurato, ma ad esso se ne affiancavano altri: da quello politico a quello culturale, ecc.³⁶ Va comunque ricordato che le analisi circa la politica sovietica e il movimento comunista internazionale si fondassero sulle fonti occidentali e non vi fosse la possibilità di accedere agli archivi dell'Urss e degli altri paesi del «socialismo reale».

La fine della guerra fredda, il crollo dell'Unione Sovietica e la fine dei regimi comunisti in Europa offrirono infine agli studiosi occidentali l'accesso, per quanto in condizioni e con regolamenti diversi a seconda dei casi, agli archivi dei paesi del «socialismo reale» e, almeno per un certo periodo di tempo, alle fonti primarie dell'ormai ex Unione Sovietica. Fu quindi possibile un'analisi incrociata della documentazione primaria del processo decisionale tanto all'Ovest quanto all'Est, permettendo di comprendere quali fossero le motivazioni profonde delle scelte internazionali delle leadership comuniste, in particolare di quella del Pcus. Ne emerse un quadro in cui l'ideologia comunista, o meglio una sorta di applicazione meccanica di uno spesso semplicistico «catechismo» del

³⁵ G. Troy, *Morning in America. How Ronald Reagan Invented the 1980s*, Princeton, Princeton University Press, 2005; F.S. Hayward, *The Age of Reagan. The Conservative Counterrevolution 1980-1989*, New York, Crown Forum, 2009.

³⁶ Cfr. ad esempio John Lewis Gaddis, *The Long Peace. Inquiries into the History of the Cold War*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1987.

marxismo-leninismo, era risultata il punto di riferimento della politica estera dell'Urss, sia nel confronto con gli Stati Uniti, sia nelle relazioni con i partiti «fratelli» al potere³⁷. In particolare nel periodo della seconda guerra fredda i leader del Cremlino avevano creduto alla volontà aggressiva delle potenze capitaliste, in particolare di Washington, tanto da considerare decisioni quali ad esempio l'invasione dell'Afghanistan come una mossa difensiva nei confronti di una minaccia occidentale verso questo paese, in realtà inesistente. La componente ideologica venne quindi riesumata e sottolineata dagli storici della guerra fredda ed essa sarebbe stata considerata uno dei moventi della politica estera dell'Urss, per non parlare della Cina di Mao. Questa nuova prospettiva di carattere interpretativo spinse alcuni storici a proporre l'intera vicenda della guerra fredda come uno scontro fra due ideologie contrapposte – democrazia liberale e capitalismo contro comunismo – in una sorta di lotta tra il «bene» e il «male», nel cui ambito il primo avrebbe finito con il trionfare anche grazie al ruolo svolto da alcune personalità³⁸. Questa impostazione è stata in seguito criticata da altri studiosi e, sebbene pochi sembrano negare la parte avuta dall'ideologia nel determinare soprattutto le politiche degli Stati retti dai partiti comunisti, una parte rilevante degli storici della guerra fredda sembra essersi indirizzata verso approcci di ricerca che privilegiano la dimensione culturale e quella sociale, con l'utilizzazione dei paradigmi della «ethnicity» e del «gender» e con la tendenza a esaminare microstorie o a prendere in considerazione temi di «global history»³⁹.

A modo di conclusione: un vero «secolo breve»?

L'ultimo quesito individuato nell'introduzione porta ad alcune

³⁷ Cfr. John Lewis Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford, Clarendon Press, 1997; cfr. Anche Jonathan Aslam, *Russia's Cold War. From the October Revolution to the Fall of the Wall*, New Haven/London, Yale University Press, 2011.

³⁸ Sempre di John Lewis Gaddis, *The Cold War*, Allen Lane, 2006.

³⁹ Per una visione delle recenti tendenze della storia della guerra fredda cfr. le annate della rivista «Cold War History».

considerazioni che possono essere ritenute conclusive perché potrebbero porre in discussione lo stesso concetto di partenza circa l'esistenza di un «secolo breve», in altri termini la centralità nel corso del XX secolo della contrapposizione fra Stati Uniti e Unione Sovietica, o meglio fra democrazia liberale e capitalismo, da una parte, comunismo ed economia pianificata dall'altra. Come è ovvio, non si intende a questo punto negare il rilievo fondamentale per la comprensione della storia del Novecento del confronto fra Est e Ovest, ma è possibile sostenere che nell'ambito di questo secolo si manifestarono dinamiche politiche, economiche e sociali che pur intrecciandosi con quelle della guerra fredda possedevano caratteristiche autonome e, in qualche caso, si sono estese oltre la fine del confronto fra Mosca e Washington. La storiografia più recente ha indicato l'importanza avuta dalla diffusione da un lato degli ideali wilsoniani, dall'altro dall'affermazione della rivoluzione bolscevica sulla presa di coscienza dei popoli sottomessi a regime coloniale circa la necessità di prendere nelle proprie mani il loro destino, nella nascita quindi del processo di affrancamento dal dominio delle potenze europee⁴⁰. Questo processo, avviato dopo la «grande guerra» e sviluppatosi in maniera impetuosa dopo il secondo conflitto mondiale avrebbe condotto alla decolonizzazione politica degli anni Cinquanta-Sessanta, quindi al tentativo degli anni Settanta di rovesciare i termini dei rapporti economici mondiali, ovvero di porre in discussione il «neo-colonialismo» economico. Per qualche tempo queste dinamiche sarebbero state considerate come in ampia misura subordinate alla logica e ai rapporti della guerra fredda, ma, come ricordato, si sarebbe quindi compreso che esse rispondevano anche a situazioni e a motivazioni estranee al conflitto politico, ideologico, militare fra le due superpotenze, trasformandosi in quello che è stato definito come il confronto fra il Nord e il Sud del mondo o come si tende ormai a

⁴⁰ Cfr. Erez Manela, *Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of the National Anticolonialism*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

definirlo il «Global South»⁴¹. Ma questo processo si è sviluppato ben oltre i limiti temporali della guerra fredda e in qualche modo è tuttora presente. Altre due dimensioni sono state spesso prese in considerazione nel quadro della contrapposizione fra liberalismo e comunismo nel corso del Novecento come subordinate a tale scontro, ci si riferisce a quelle dell'economia e del progresso scientifico e tecnologico. La diversità sul piano economico dei due sistemi contrapposti non è stata trascurata nello studio della guerra fredda, ma essa è apparsa come una sorta di ovvia conseguenza dello scontro politico. Se questa impostazione risulta in parte valida ci si può porre il quesito, soprattutto nella prospettiva dell'attuale globalizzazione, se tale processo non possa essere preso in considerazione in un arco temporale più ampio. Sono note le valutazioni secondo cui la fine dell'Ottocento, anche grazie al progresso tecnologico e allo sviluppo delle comunicazioni, avesse vissuto una «prima globalizzazione»⁴², interrottasi poi con la prima guerra mondiale e nel periodo immediatamente successivo, ma se questa prima «mondializzazione» può essere connessa con il processo attualmente in corso, forse lo scontro fra Est e Ovest potrebbe essere ridotto a una fase di una più ampia dinamica di globalizzazione, che, emersa nel XIX secolo, si è affermata nel XXI secolo. La dimensione scientifico-tecnologica potrebbe rappresentare un ulteriore fattore a giustificazione di questa valutazione; l'ingresso del mondo nell'era «digitale», al di là del fallimento dell'ideologia marxista-leninista, viene indicata come una delle cause della vittoria del capitalismo sull'economia pianificata. Vari studiosi da qualche tempo hanno sottolineato come l'incapacità di utilizzare le innovazioni tecnologiche connesse all'informatica sia stata una delle ragioni alla base della crisi dell'economia sovietica,

⁴¹ Giuliano Garavini, *After Empires. European Integration, Decolonization and the Challenge from the Global South 1957-1986*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

⁴² Cfr. ad esempio Carlo Fumian, *Verso una società planetaria. Alle origini della globalizzazione contemporanea 1870-1914*, Roma, Donzelli, 2003; Francesca Fauri, *L'integrazione prematura. Le relazioni economiche europee dalla metà dell'Ottocento alla Grande Guerra*, Bologna, Cleub, 2005.

quindi dello stesso sistema politico e sociale. Al contrario le scelte compiute dalla Repubblica Popolare Cinese a partire dalle «quattro modernizzazioni» della fine degli anni Settanta hanno permesso alla Cina di inserirsi nel sistema economico globalizzato, mantenendo in vita un sistema politico e ideologico che, almeno nelle dichiarazioni di principio, resta legato al comunismo⁴³. In questa prospettiva nel corso della guerra fredda gli anni Settanta-Ottanta assumerebbero i contorni di un «turning point» ben più significativo, le cui conseguenze sarebbero tuttora presenti; questo arco di tempo infatti più che essere segnato dalla fine della distensione e dal riemergere della guerra fredda, andrebbe preso in considerazione per le fondamentali trasformazioni di carattere tecnologico, dal Pc alla telefonia mobile, a internet, nonché per il diffondersi del «neo-liberismo» economico che, al di là delle differenze esistenti sul piano politico e ideologico, appare oggi accettato da tutti i più importanti attori internazionali con una sorta di predominio dell'economia sulla politica⁴⁴. A questo punto la periodizzazione del «secolo breve», per quanto significativa, finirebbe con l'avere una rilevanza secondaria⁴⁵. Ma questi temi necessitano di un evidente approfondimento ad opera degli studiosi e quanto scritto intende essere soprattutto uno stimolo per una ulteriore auspicabile riflessione.

⁴³ Sulla crisi dell'Urss cfr. ad esempio Raymond Pearson, *The Rise and Fall of the Soviet Empire*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, 2002; Andrea Graziosi, *L'Urss dal trionfo al degrado...* cit., pp. 417 ss.; nonché Serhii Plokhy, *The Last Empire. The Final Days of the Soviet Union*, London, Oneworld, 2014. Sulla Cina cfr. Guido Samarani, *La Cina contemporanea. Dalla fine dell'impero a oggi*, Torino, Einaudi, 2017.

⁴⁴ Philippe Chassaing, *Les années 1970. Fin d'un monde et origine de notre modernité*, Paris, Colin, 2008.

⁴⁵ Sul periodo successivo alla fine della guerra fredda cfr. Antonio Varsori, *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda*, Bologna, il Mulino, 2018.



I negoziati per il trattato di Maastricht *di Daniele Pasquinucci**

1. Maastricht e la continuità dell'integrazione europea

Come molti avvenimenti storici, il Trattato dell'Unione europea che fu siglato a Maastricht nel febbraio del 1992, e che entrò in vigore nel novembre dell'anno successivo dopo un complesso iter di ratifica, viene generalmente interpretato come una soluzione di continuità. Nella città olandese adagiata sulle sponde della Mosa, i dodici capi di Stato o di governo dell'Europa unita avevano sancito la volontà di cambiare profondamente le istituzioni comuni per adeguarle agli eventi epocali che, dopo il novembre del 1989, stavano rivoluzionando l'ordine europeo e mondiale. La guerra fredda pareva di nuovo essere, come all'inizio degli anni Cinquanta, una levatrice del processo di integrazione europea. Stavolta, però, era la conclusione del conflitto Est-Ovest a costringere gli europei occidentali a riconsiderare i loro rapporti interstatali e a ripensare la Comunità europea.

Alla stregua di quanto avvenuto nel secondo dopoguerra, era un dilemma strettamente connesso all'evoluzione della guerra fredda, ovvero «cosa fare della Germania», a porre sul tavolo delle cancellerie europee il dossier dell'integrazione sovranazionale. La riconciliazione post bellica tra Francia e Germania Ovest, fortemente voluta dall'amministrazione americana nel quadro della «costruzione» del sistema occidentale antisovietico, era stata agevolata dalla cornice

* Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali presso l'Università di Siena.

delle prime Comunità europee. Dopo il crollo del muro che divideva Berlino, la nuova «questione tedesca» scaturiva dalla *Wiedervereinigung*, che si sarebbe effettivamente compiuta nell'ottobre del 1990. La soluzione a molti dei problemi che poneva la riunificazione della Germania poteva essere trovata nello schema integrativo adottato quarant'anni prima: stavolta non si trattava di crearlo *ex novo* ma di svilupparlo verso forme più avanzate.

La coincidenza temporale tra l'inizio e la fine della guerra fredda, da un lato, e nascita e rifondazione delle istituzioni comunitarie, dall'altro, è un dato di fatto che può orientare la ricerca storica e al contempo indurre a interpretazioni forzate. Sarebbe infatti fuorviante sostenere l'esistenza di un rapporto esclusivo di causa/effetto tra l'antagonismo bipolare e i disegni di unificazione sovranazionale. In primo luogo, perché guerra fredda e integrazione europea non sono fenomeni statici, e benché siano intimamente collegati non sono completamente sovrapponibili. In secondo luogo, perché tanto l'istituzione della Comunità quanto la creazione dell'Unione europea hanno radici di lungo periodo. Nel caso delle prime, quelle radici sono state enfatizzate dall'epica dell'integrazione (penso soprattutto agli studi sul pensiero e sulle personalità europeiste e federaliste nella resistenza al nazifascismo¹), oppure sono state più recentemente individuate in genealogie insospettabili, ad esempio nella terza via corporativa elaborata a Vichy, sorgente intellettuale per molti di coloro che collaborarono con Jean Monnet alla edificazione dell'Alta autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca)², oppure nella volontà delle potenze del Vecchio continente di mantenere i propri imperi

¹ L'ampiezza della bibliografia su questo tema rende impossibile un elenco esaustivo. Mi limito perciò a citare il lavoro pionieristico di Walter Lipgens concretizzatosi nella serie di volumi *Documents on the History of European Integration*, pubblicati tra il 1982 e il 1991 per la casa editrice De Gruyter (si tratta di quattro volumi, gli ultimi due co-curati da Wilfried Loth).

² Cfr. Antonin Cohen, *De Vichy à la Communauté européenne*, Paris, Puf, 2012; cfr. anche Luc-André Brunet, *Forging Europe: Industrial Organisation in France, 1940-1952*, London, Palgrave Macmillan, 2017.



I NEGOZIATI PER IL TRATTATO DI MAASTRICHT

coloniali attraverso forme di cooperazione politica ed economica europea³.

Le traiettorie di medio-lungo periodo furono importanti anche per la determinazione delle forme e dei contenuti dell'Unione europea. Come ha ben messo in luce Piers Ludlow⁴, l'Europa comunitaria era in movimento ben prima del 1989 e, in larga misura, Maastricht concretizzò progetti preesistenti. Il primo di questi era rappresentato dalla riforma dei trattati volta a promuovere stadi di unificazione più vincolanti. Si trattava di un obiettivo che le varie cancellerie europee declinavano in modo anche assai diverso le une dalle altre, ma che la maggior parte di esse avvertiva come necessario, soprattutto dopo il successo dell'Atto unico. Vi era poi la consapevolezza dell'opportunità, se non dell'urgenza, di rendere coerente con il quadro giuridico e politico comunitario alcuni significativi progressi che erano stati realizzati nel tempo, il più rilevante dei quali era costituito dal sistema di Schengen, che come è noto era sorto nel 1985 quale accordo tra cinque governi della Comunità⁵. Vi era inoltre l'impellenza di adeguamento delle istituzioni e dei processi decisionali, soprattutto nella prospettiva di colmare il cosiddetto deficit democratico. Infine, l'agenda comunitaria nel periodo preso in considerazione era condizionata dall'effetto *spill-over*, inteso come peculiare meccanismo di sviluppo dell'integrazione europea. Sebbene messo in secondo piano dal potere di interdizione della Francia ai tempi della presidenza De Gaulle, che ridimensionò il ruolo delle istituzioni sovranazionali per restituire centralità ai governi⁶, quel meccanismo, di matrice funzionalista, riemerse nella seconda metà degli anni Ottanta – segnati dal protagonismo della Commissione presieduta da Jac-

³ Cfr. Stefan Jonsson and Peo Hansen, *Eurafrica. The Untold History of European Integration and Colonialism*, London, Bloomsbury, 2014.

⁴ N. Piers Ludlow, *European Integration in the 1980s: on the Way to Maastricht?*, in «Journal of European Integration History», n. 1, 2013, pp. 11-22.

⁵ Cfr., anche per il processo che porta all'accordo, Simone Paoli, *Frontiera Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*, Milano, Mondadori, 2018.

⁶ Cfr. Stanley Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in «Daedalus», vol. 95, n. 3, 1966, pp. 862-915.

ques Delors – ed ebbe delle implicazioni fondamentali per Maastricht. Ovviamente, l'esempio più eloquente di uno sviluppo pregresso capace di creare pressione per una ulteriore evoluzione è rinvenibile nel campo dell'integrazione monetaria. Le origini di quest'ultima risalgono alla fine degli anni Sessanta. Tra le sue tappe intermedie deve essere annoverato il Sistema monetario europeo (Sme), entrato in vigore nel marzo del 1979⁷. Quel sistema aveva tra i suoi pilastri il controllo del movimento dei capitali – *conditio sine qua non* per consentire alle valute deboli di rimanere all'interno della banda di oscillazione dei tassi di cambio fissata dal regime monetario. Ma il controllo dei capitali era divenuto incompatibile con una delle quattro libertà che erano al cuore del mercato interno in via di costituzione. In altre parole, la realizzazione di quest'ultimo metteva a repentaglio un capitolo dell'*acquis* comunitario, vale a dire il Sme. In termini politici, questo sollevava un dilemma: fare un passo indietro nell'integrazione monetaria (avviata ormai da tempo), oppure proseguire verso un'unificazione più stretta, a spese della sovranità monetaria?

2. 9 novembre 1989

Dato questo contesto, gli avvenimenti berlinesi del 9 novembre del 1989 svolsero la funzione di catalizzatore, fornendo un impulso determinante a tendenze già operanti – talvolta palesi, talaltra latenti – volte a promuovere un avanzamento del processo di integrazione europea. Naturalmente, come sovente avviene nelle grandi partite politico-diplomatiche, il riconoscimento da parte dei principali attori in gioco della insostenibilità dello status quo comunitario, generata dallo stravolgimento dello scenario internazionale, celava strategie ed obiettivi divergenti, o quantomeno non

⁷ Sul Sistema monetario europeo, cfr. Emmanuel Mourlon-Druol, *A Europe Made of Money: the Emergence of the European Monetary System*, Ithaca London, Cornell University Press, 2012.



I NEGOZIATI PER IL TRATTATO DI MAASTRICHT

del tutto sovrapponibili. Delors, che nel gennaio di quel decisivo anno aveva iniziato il suo secondo mandato alla presidenza della Commissione europea, aveva precocemente colto l'occasione che l'ingresso della riunificazione tedesca nel dibattito internazionale avrebbe potuto offrire ai sostenitori dell'«approfondimento» dell'integrazione europea. In ottobre, durante una visita a una Berlino Ovest nella quale giungevano gli echi delle manifestazioni di protesta in corso a Lipsia, Dresda e nelle altre città della Germania Est⁸, egli disse che la Comunità aveva un appuntamento «con tutti i tedeschi» – e che per questo occorreva «consolidarne la crescita e [...] rafforzarne ulteriormente l'attrattiva»⁹.

Non stupisce, dunque, che pochi giorni dopo la caduta del muro, in un'intervista alla televisione tedesca, Delors affermasse che il desiderio dei cittadini della Repubblica democratica di entrare nella Comunità non lo angosciava affatto: «Ich habe keine Angst» («Io non ho paura»)¹⁰. Al contrario, proseguì, la Cee era pronta ad accogliere al suo interno «tutti coloro che sono membri della famiglia europea», compresa la Germania Orientale, fermo restando il fatto che il «centro di gravità» della politica europea doveva «continuare a restare nella Cee»¹¹.

La buona disposizione di Delors verso la riunificazione lo rese piuttosto popolare tra i cittadini tedeschi¹², quanto meno al tempo degli eventi berlinesi. Le cancellerie europee, invece, erano molto più circospette. Sta di fatto che la posizione del presidente della Commissione prefigurava una soluzione razionale, benché ovvia-

⁸ Jacques Rupnik, *Senza il muro. Le due Europe dopo il crollo del comunismo*, Roma, Donzelli, 2019, p. 167.

⁹ Jacques Delors (con Jacques Louis Arnaud), *Memorie*, con Prefazione di Giorgio Napolitano, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 257-258.

¹⁰ La frase è riportata in Ken Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors. The Politics of Shared Leadership*, Basingstoke, Macmillan, 1999, p. 93.

¹¹ Pietro Sormani, *Il Presidente della Commissione Cee. «Apriamo le braccia a tutta l'Europa»*, in «Corriere della Sera», 13 novembre 1989. Corsivo nostro.

¹² Si veda Charles Grant, *Delors. Inside the House that Jacques Built*, London, Nicholas Briley, 1994, p. 132.

mente non l'unica possibile, alla risorgente questione tedesca: la sua «europeizzazione». Per condividerla, era ovviamente necessario possedere una cultura politica nella quale albergasse l'europeismo. Quest'ultimo, in quei frangenti, costituì di fatto una risorsa importante per determinare la capacità dei governi europei di incidere efficacemente sugli eventi in corso.

Ai giornalisti che il 10 novembre del 1989 affollavano Downing Street per chiederle se la conseguenza inevitabile dello smantellamento del muro di Berlino fosse la riunificazione tedesca, Margaret Thatcher rispose: «State andando troppo veloci, troppo veloci. Il compito adesso è costruire una vera democrazia nella Germania Est»¹³. Posizioni come questa furono il viatico a una serie di scelte compiute sul terreno comunitario (in particolare durante e dopo il Consiglio europeo di Roma dell'ottobre 1990) che condussero il Primo ministro britannico a una severa sconfitta politica¹⁴.

Una settimana dopo, l'ambasciatore italiano a Londra Boris Biancheri riferiva al governo di Roma sui dubbi britannici intorno alla Deutsche Wiedervereinigung, per poi concludere che «per molti altri paesi e certamente per l'Italia, la soluzione [alla questione tedesca] è già stata individuata, cioè una decisa accelerazione del processo di integrazione e dell'unità europea»¹⁵. Biancheri anticipava forse un po' i tempi, sottovalutando l'iniziale prudenza con cui molti governi guardarono alle possibili conseguenze dell'improvviso crollo del muro¹⁶. Ma, effettivamente, l'opzione «europeista» sarebbe stata presto adottata; e – come ha sottolineato Wilfried Loth – nel febbraio del 1990 Élisabeth Guigou, a quel tempo influente consigliere di François Mitterrand per gli affari

¹³ Citato in Benjamin Grob-Fitzgibbon, *Continental Drift. Britain and Europe from the End of Empire to the Rise of Euroscepticism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 450.

¹⁴ Cfr. Hugo Young, *This Blessed Plot. Britain and Europe from Churchill to Blair*, Basingstoke, Macmillan, 1998, p. 369.

¹⁵ Citato in Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 32.

¹⁶ Cfr. Frédéric Bozo, *Mitterrand, the End of the Cold War and German Unification*, New York, Berghahn Books, 2009, pp. 112-119.

europei¹⁷, con una inequivocabile scelta di campo abbracciò i termini essenziali dell'orientamento delorsiano e consegnò al presidente francese un memorandum che ben interpretava l'opinione affermatasi all'Eliseo. In esso, la Guigou sosteneva che era interesse di tutta la Comunità «inventare una struttura istituzionale per rendere ordinaria la situazione tedesca» e assicurare che la Germania «definisce il suo destino nella cornice della Comunità invece che autonomamente»¹⁸. Nell'uso del verbo inventare vi era tutta la differenza che separava una visione idealistica da un approccio pragmatico allo sviluppo dell'integrazione europea, imposto da uno stato di necessità. Questa considerazione introduce alle diverse strategie e finalità che mossero i leader politici europei. In altre parole, come abbiamo già puntualizzato, l'«europeizzazione» della questione tedesca poteva prendere forme e contenuti diversi.

Nel suo memorandum, la Guigou ricordava le proposte avanzate dal cancelliere tedesco Helmut Kohl al fine di promuovere l'unificazione politica dell'Europa¹⁹. Ma da subito, per Mitterrand la vera partita riguardò l'unificazione economica e monetaria (Uem), verso la quale il Consiglio europeo di Hannover del giugno del 1988 aveva fatto un passo importante grazie all'istituzione del Comitato Delors, a cui erano stati associati i governatori delle banche centrali. Il Comitato iniziò i suoi lavori il 13 settembre e li concluse il 12 aprile 1989 con la presentazione del Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne («Rapporto Delors»). Il documento fissava il traguardo finale (una unione monetaria, la cui definizione era quella contenuta nel Rapporto Werner²⁰) e la sequenza di obiettivi intermedi da raggiun-

¹⁷ Élisabeth Guigou divenne poi, nell'ottobre del 1990, ministro delegato per gli Affari europei. Particolare non secondario, la Guigou aveva fatto parte dello staff di Delors ai tempi in cui questi aveva rivestito la carica di ministro delle Finanze.

¹⁸ Wilfried Loth, *Building Europe. A History of European Unification*, Berlin, De Gruyter, 2015, pp. 310-311. Corsivo nostro.

¹⁹ *Ivi*, p. 311.

²⁰ Tommaso Padoa-Schioppa, *La lunga via per l'euro*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 135-137.

gere nel corso di tre fasi²¹. Tanto le riunioni del Comitato quanto il successivo dibattito sul Rapporto non si svolsero affatto in un clima di concordia. Alla conclusione del primo meeting, l'influente presidente della Bundesbank Karl-Otto Pöhl disse che per il momento non vi era «alcuna possibilità realistica di costruire un'unione monetaria [simile a] quella prevista dal rapporto Werner»²². La sua successiva adozione di un atteggiamento più costruttivo dovette molto alla disponibilità degli altri membri del Comitato a forgiare l'Uem sul modello tedesco²³. Nondimeno, Pöhl rimase un interlocutore critico (daccché convinto che la Germania avesse potenzialmente «molto da perdere»²⁴ dall'unificazione monetaria), e questa posizione lo condusse sovente in conflitto con le autorità politiche del suo paese. A loro volta, queste ultime erano divise, ancorché più sulla tempistica che sulla necessità di una Cig sull'Unione economica e monetaria²⁵.

Il governo britannico rappresentò un altro attore problematico nella strada verso l'Uem, sebbene la transizione da Margaret Thatcher a John Major (compiutasi alla fine del novembre 1990) mitigò l'intransigenza di Londra. Malgrado ciò, i due piani alternativi al Rapporto Delors che la Gran Bretagna presentò nell'ottobre del 1989 e nel giugno del 1990 furono associati proprio a Major (all'epoca Cancelliere dello scacchiere). Si trattava, rispettivamente, di un sistema che prevedeva la competizione tra le monete comunitarie²⁶ e della creazione di una «hard Ecu»²⁷. Entrambi i progetti

²¹ Il Rapporto Delors è consultabile in https://cvce.eu/content/publication/2001/11/22/725f74fb-841b-4452-a428-39e7a703f35f/publishable_fr.pdf.

²² Harold James, *Karl-Otto Pöhl. The Pole Position*, in Kenneth Dyson and Ivo Maes (eds.), *Architects of the Euro. Intellectuals in the Making of European Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 183.

²³ Kenneth Dyson, Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 342-346.

²⁴ Pöhl: «Wir haben viel zu verlieren», in «Vwd-Finanz», 18 settembre 1990.

²⁵ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, Cornell University, 1998, p. 400.

²⁶ *An Evolutionary Approach to Economic and Monetary Union*, London, HM Treasury, November 1989.

²⁷ Kenneth Dyson, Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht*, cit., pp. 612-632.



I NEGOZIATI PER IL TRATTATO DI MAASTRICHT

erano in rotta di collisione con il Rapport sur l'union économique et monétaire. Essi portavano alla luce le riserve britanniche «in merito alla indicazione di una piena unione economica e monetaria proposta nella terza fase del Rapporto Delors» – come riconobbe Major in un discorso pronunciato al forum degli industriali tedeschi²⁸.

Insomma: gli ostacoli lungo la strada dell'unificazione monetaria non mancavano. Ma l'accelerazione degli eventi in corso in Europa orientale, e soprattutto quelli che si dipanavano in Germania, consolidarono la convinzione di Mitterrand che l'Uem fosse vitale per legare i tedeschi all'Europa comunitaria e controllare la loro potenza. Il piano in dieci punti esposto da Kohl al Bundestag il 28 novembre, che indicava la riunificazione come obiettivo ultimo, rese il Presidente francese ancora più determinato. Dal punto di vista di Kohl, i dieci punti servivano soprattutto a riaffermare la propria leadership politica interna nella «competizione a più livelli», apertasi nella Repubblica federale, «per la creazione di un ordine politico durevole in tutta la Germania»²⁹. In particolare il ministro degli Esteri Hans-Dietrich Genscher pareva un

²⁸ *Beyond Stage One*, Press Office H.M. Treasury, 20 June 1990, in Archivi storici dell'Unione europea, Firenze (Asue), Fondo Tommaso Padoa-Schioppa (Tps) 214, fasc. «Uem prep. Roma 1». Proprio l'assenza, nella proposta di parte britannica, «di un pieno impegno per l'unione monetaria» indusse anche il Comitato monetario della Comunità a formulare riserve su di essa: cfr. Monetary Committee of the European Community, *The British Proposal for a European Monetary Fund and a Hard Ecu*, Rome, 8 settembre 1990, in Asue, Tps 213, fasc. «Ecofin Roma informale». Infine, un promemoria in data 10 settembre 1990, che ricapitolava gli orientamenti emersi al Consiglio Ecofin informale svoltosi a Roma l'8 settembre 1990, sottolineava che le idee britanniche non avevano raccolto consensi ma non erano state completamente respinte, vuoi perché contenevano «utili elementi», vuoi perché non si voleva «perdere' il Regno Unito» (Asue, Tps 213 «Ecofin Roma informale»). Su quest'ultima preoccupazione si vedano gli appunti manoscritti di Tommaso Padoa-Schioppa, in data 15-16 settembre 1990, relativi a una sua telefonata con l'economista olandese Victor Halberstadt, il quale riferì al collega italiano di un colloquio con il ministro delle Finanze Willem Kok: Asue, Tps 214, fasc. «Uem prep. Roma 1».

²⁹ Mary Elise Sarotte, *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2009, p. 87.

possibile alter ego del Cancelliere nella definizione della *Wiedervereinigungspolitik*³⁰. L'Eliseo fu spiazzato dai dieci punti di Kohl, dei quali non aveva avuto alcun preavviso. Una certa incostanza nelle comunicazioni tra Bonn e Parigi indispettiva Mitterrand, come egli confessò al Presidente del Consiglio Giulio Andreotti in un incontro nella capitale francese nel febbraio del 1990: «C'è un nuovo complesso di superiorità nei tedeschi, che ci mettono di fronte ai fatti compiuti – lamentò il presidente francese – le iniziative di Kohl le apprendo quando sono già avviate, nonostante l'intimità dei nostri rapporti»³¹. Naturalmente, non era un problema di buone maniere. Il 27 novembre, il cancelliere aveva espresso per lettera a Mitterrand la sua preferenza per un rinvio della decisione sulla convocazione della Conferenza intergovernativa (Cig) sull'Uem, aggiungendo che nell'imminente Consiglio europeo di Strasburgo dell'8 e 9 dicembre avrebbe preferito discutere delle riforme istituzionali della Comunità e in particolare dell'incremento dei poteri del Parlamento europeo³².

Le mosse compiute da Kohl il 27 e 28 novembre allarmarono l'Eliseo, giacché segnalavano la volontà tedesca di dare priorità alla riunificazione, mentre l'impegno per l'Uem era rimandato a una data successiva. Ma questa sequenza era inaccettabile per la Francia. Come ha scritto Hubert Védrine, per Mitterrand convincere Kohl a fissare la data dell'apertura della Cig sull'unificazione economica e monetaria divenne «la sfida [...] di novembre»³³. A

³⁰ Kristina Spohr, *Germany, America and the Shaping of post-Cold War Europe: a Story of German International Emancipation Through Political Unification, 1989-90*, in «Cold War History», vol. 15, n. 2, 2015, pp. 233-234 e, più diffusamente, Id., *Post Wall Post Square. Rebuilding the World after 1989*, London, William Collins, 2019, pp. 161-169.

³¹ La frase di Mitterrand è riportata nella lettera – che ricostruisce il colloquio tra il presidente francese e Andreotti – inviata da Umberto Vattani, Consigliere diplomatico del presidente del Consiglio dei ministri, a Bruno Bottai, Segretario generale del Ministero degli Affari esteri, in data 14 febbraio 1990 (Asue, Tps 226, fasc. «G4 da Strasburgo a Dublino 2»).

³² F. Bozo, *op. cit.*, p. 120.

³³ Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand. A l'Élysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996, p. 431.



I NEGOZIATI PER IL TRATTATO DI MAASTRICHT

Genscher, con cui ebbe un teso colloquio alla fine di quel mese, il Presidente francese disse che «o l'unità tedesca si fa dopo l'unità europea, o avrete la triplice alleanza [Francia, Gran Bretagna e Russia] contro di voi, e ciò condurrà a una guerra. Se l'unità tedesca si fa dopo quella europea, noi vi aiuteremo»³⁴. La pressione esercitata su Bonn, e il superamento di alcuni malintesi (su tutti la questione dell'indipendenza della futura Banca centrale europea), alla fine produssero l'esito sperato da Parigi³⁵. A Strasburgo si decise che la Cig sull'Unione economica e monetaria sarebbe stata convocata entro la fine del 1990, sotto la presidenza di turno italiana. In cambio, Kohl ottenne dai partners comunitari il sostegno alla riunificazione attraverso la libera autodeterminazione del popolo tedesco. Il processo avrebbe dovuto comunque compiersi nel contesto dell'integrazione europea, nel rispetto degli accordi e dei trattati esistenti e dei principi definiti dall'Atto finale di Helsinki, e nel quadro del dialogo e della cooperazione Est-Ovest³⁶.

3. Da Dublino I a Dublino II. L'unificazione politica

Il flusso delle pressioni tra Francia e Germania, comunque, andò in entrambe le direzioni. Dopo il Consiglio di Strasburgo, fu Kohl a fare opera di persuasione su Mitterrand. Il tema era l'unificazione politica, che il cancelliere considerava come necessaria anche per convincere il proprio elettorato, nonché la Bundesbank, ad accettare la rinuncia al marco tedesco³⁷.

La constatazione che l'obiettivo dell'unione politica era perse-

³⁴ Jacques Attali, *Verbatim. III. Chronique des années 1988-1991*, Paris, Fayard, 1995, p. 354. L'interpolazione è nel testo.

³⁵ F. Bozo, *op. cit.*, pp. 129-131.

³⁶ Le conclusioni del Consiglio europeo di Strasburgo dell'8-9 dicembre 1989 sono consultabili all'Url http://aei.pitt.edu/1395/1/Strasbourg_1989.pdf.

³⁷ Miguel Otero-Iglesias, *Still Waiting for Paris: Germany's Reluctant Hegemony in Pursuing Political Union in the Euro Area*, in «Journal of European Integration», vol. 39, n. 3, 2017, p. 354.

guito anche da altri Stati membri, in particolare dall'Italia³⁸ e dal Belgio (che attraverso il ministro degli Esteri Mark Eyskens presentò un suo progetto), potrebbe far sembrare semplificatoria l'idea di un'Europa a trazione franco-tedesca. Sta di fatto che l'unificazione politica fu rilanciata dalla lettera congiunta Kohl-Mitterrand inviata il 18 aprile 1990 all'irlandese Charles Haughey, presidente di turno del Consiglio. In essa si auspicava di «trasformare l'insieme delle relazioni tra gli Stati membri in una Unione europea e di dotare quest'ultima dei mezzi di azione necessari»³⁹. A conferma (se ce ne fosse bisogno) del peso dell'asse Bonn-Parigi, il primo ministro belga, Wilfried Mertens, riconobbe che il progetto avanzato dal suo governo aveva ricevuto «un sostegno formidabile dalla lettera del cancelliere Kohl e del presidente Mitterrand»⁴⁰.

Quel documento, in verità, aveva più che altro un valore politico; le indicazioni su come concretizzare l'auspicio erano infatti alquanto vaghe⁴¹. Ma, quanto meno, ebbe una funzione chiarificatrice: portò a piena luce la convinzione della Thatcher che il supposto collegamento virtuoso tra lo sviluppo politico della Cee e la riunificazione tedesca era destinato a rivelarsi una trappola: «La costruzione europea non legherà la Germania all'Europa. [Semmai] sarà la Germania che dominerà la costruzione europea»⁴². La storiografia ha collocato queste posizioni nell'alveo della germanofobia britannica⁴³. Vi hanno concorso l'affaire Ridley⁴⁴ e il noto

³⁸ Antonio Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 365.

³⁹ Il testo della lettera è in https://cvce.eu/obj/joint_message_from_francois_mitterrand_and_helmut_kohl_paris_18_april_1990-en-89369c53-5d93-4e56-8397-825ca92c86f5.html.

⁴⁰ *Wilfried Mertens: l'Europe politique, vite!*, in «Le Soir», 22 giugno 1990.

⁴¹ Wilfried Loth, *op. cit.*, p. 312.

⁴² F. Bozo, *op. cit.*, p. 234.

⁴³ Vedi ad esempio Patrick Major, *Britain and Germany: A Love-Hate Relationship?*, in «German History», vol. 26, n. 4, 2008 e Oliver Daddow, *The UK Media and «Europe»: from Permissive Consensus to Destructive Dissent*, in «International Affairs», vol. 88, n. 6, 2012.

⁴⁴ Nell'estate del 1990, Nicholas Ridley, ministro per il Commercio e l'in-



I NEGOZIATI PER IL TRATTATO DI MAASTRICHT

Chequers Seminar del marzo del 1990 sulla Germania, a cui presero parte la Thatcher, alcuni politici e un certo numero di accademici, e alla conclusione del quale venne prodotto un documento – svelato il 15 luglio dall'«Independent on Sunday» – che riproponeva i più frusti stereotipi sui tedeschi⁴⁵. In realtà, la diffidenza della Thatcher verso una soluzione «europeista» alla nuova questione tedesca era debitrice nei confronti dell'antigermanesimo non più di quanto lo fosse verso l'euroscetticismo⁴⁶.

Il Consiglio europeo riunito in sessione speciale a Dublino il 28 aprile venne dedicato principalmente al tema della riunificazione e alla definizione dei principi da seguire per l'integrazione della Germania Est nella Comunità – considerata come un «caso speciale» di allargamento della Cee⁴⁷.

Per quanto riguardava l'unificazione politica, le proteste della «Lady di ferro» fecero da sottofondo della decisione di aprire il dibattito su quel dossier. Non si andò molto oltre, preferendo attribuire ai ministri degli Affari esteri il compito di preparare le proposte su quel dossier in vista del Consiglio europeo ordinario programmato nel mese di giugno nella capitale irlandese. Il lavoro dei ministri avrebbe dovuto tener conto della decisione di tenere una seconda Conferenza intergovernativa, parallela a quella sull'Uem⁴⁸. È controverso se le deliberazioni di Dublino I possano es-

dustria, dichiarò allo «Spectator» che l'Uem era un «racket tedesco volto alla conquista dell'intera Europa»: cfr. Timothy Garton Ash, *History of the Present. Essays, Sketches and dispatches from Europe in the Nineties*, Allen Lane, Penguin Press, 1999, secondo cui Ridley espresse il suo giudizio «dopo pranzo, ma dopo aver bevuto un solo bicchiere di vino» (p. 50). Ridley fu costretto alle dimissioni, nonostante una certa comprensione della Thatcher, come ricorda, tra gli altri, John Ramsden, *Don't Mention the War. The British and the Germans since 1890*, London, Little Brown, 2006, pp. 405-406.

⁴⁵ Charles Powell, *Seminar on Germany: Summary Record*, 25 March 1990, Foi release to Margaret Thatcher Foundation, in Margaret Thatcher Foundation, Archive (Archivio on-line – da adesso abbreviato in Mtf).

⁴⁶ Vedi ad esempio David Heathcoat-Hamory, *Confessions of a Eurosceptic*, Barnsley, Pen and Sword Politics, 2012, pp. 25-26.

⁴⁷ Cfr. *Durch die Hintertür*, in «Der Spiegel», 23 aprile 1990, pp. 35-39.

⁴⁸ *Special Meeting of the European Council*, in «Bulletin of the European Communities», n. 4, 1990, p. 9.

sere considerate un significativo passo in avanti verso la trasformazione dell'Europa in una «entità politica». Certo si è che Kohl si attendeva molto di più dal vertice⁴⁹, le cui decisioni anticiparono l'esito tutto sommato limitato che avrebbe conseguito la Cig sull'unione politica. È poi significato che l'incontro dei ministri degli Affari esteri tenutosi il 19 e 20 maggio a Parknasilla, in Irlanda, fosse riassunto dalla stampa italiana con l'informazione che stava per nascere il «cittadino europeo»⁵⁰. La locuzione era certo suggestiva; purtroppo non poteva nascondere il ridimensionamento degli obiettivi complessivi, illustrato dalla scelta cruciale di mantenere il Consiglio quale pietra angolare del sistema decisionale della Comunità. L'esito fu il frutto dell'azione politico-diplomatica di Parigi, che non fu mai a proprio agio con le «fughe in avanti» (vere o presunte) verso il conferimento di una effettiva dimensione politica alla Comunità⁵¹. Sulla scia di questo successo, la Francia provò a stravincere e, in preparazione di Dublino II, il Quai d'Orsay propose una concezione minimalista di «unione politica»⁵²:

L'obiettivo dell'unione politica è di rafforzare in maniera globale ed equilibrata la capacità d'azione dell'Europa, in tutti i campi nei quali la Comunità e i suoi Stati membri condividono degli interessi essenziali. L'unione politica sarà l'architettura istituzionale e funzionale che assicurerà l'unità e la coerenza delle azioni della Comunità e dei suoi Stati membri [...].

I partners della Francia respinsero questa proposta per l'eccesso di intergovernamentalismo ad essa sotteso. Per alcuni governi la distinzione – in quel contesto – «tra Stati membri e Comunità non [era] più accettabile»; per altri occorreva «non limitarsi agli interessi comuni degli Stati membri ed evocare i principi comuni dell'U-

⁴⁹ Wilfried Loth, *op. cit.*, p. 312.

⁵⁰ Pietro Sormani, *Sta per nascere il cittadino dell'Europa*, in «Corriere della Sera», 21 maggio 1990.

⁵¹ F. Bozo, *op. cit.*, p. 239.

⁵² Asue, Fondo Emile Noel (En), 2185, fasc. «Conseils européens et G7», Commission des Ce, Secrétariat général, *Note à l'attention de MMes et MM. les membres de la Commission. Réunion des représentants personnels des Ministres des Affaires étrangères: 12.06.1990*, Bruxelles, le 13 juin 1990.

nione»⁵³. Si preparava in tal modo la scena per il futuro scontro, nella Cig «politica», tra gli Stati «unionisti» e la Francia, che su questo punto avrebbe goduto del convinto sostegno britannico⁵⁴.

Dublino II (25-26 giugno) raggiunse un accordo sulla data di inizio delle due Conferenze, che venne fissata per la metà di dicembre; entrambe le Cig avrebbero dovuto concludere celermente i propri lavori per consentire che i nuovi trattati, o gli emendamenti ai trattati vigenti, potessero essere ratificati entro la fine del 1992⁵⁵.

4. Il semestre italiano

La presidenza nel secondo semestre del 1990 offrì all'Italia una potenziale opportunità per cercare di influire maggiormente sui negoziati in corso e per rilanciare il proprio ruolo nella Comunità, oscurato dalla marginalità a cui Roma era stata costretta nel confronto politico-diplomatico sulla riunificazione della Germania⁵⁶. Gli obiettivi del governo italiano erano tutto sommato chiari. Tanto per l'unione politica quanto per quella economico-monetaria, si intendevano favorire soluzioni quanto più possibile sovranazionali. Nel primo caso, la posizione del nostro paese era ben rappresentata dalla volontà di rafforzare i poteri del Parlamento europeo⁵⁷. Per quanto riguardava invece l'Uem, è sufficien-

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Cfr. Mark Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 176.

⁵⁵ «Bulletin of the European Communities», n. 6, 1990.

⁵⁶ Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, cit., p. 202; si veda anche Umberto Morelli, *Il trattato di Maastricht e l'unione politica*, in Francesco Lefebvre D'Ovidio e Luca Micheletta (a cura di), *Andreotti e l'Europa*, Roma, Istituto Luigi Sturzo, Edizioni di storia e letteratura, 2017, p. 271.

⁵⁷ Su questo, cfr. l'intervento di Giulio Andreotti, riportato in un appunto manoscritto di Padoa-Schioppa, durante una riunione tenutasi il 27 ottobre 1990 a Roma con Jacques Delors, Pascal Lamy, David Williamson e alcuni rappresentanti del governo italiano. L'appunto è in Asue, Tps 214, fasc. «Uem prep. Roma 1».

te ricordare il punto di vista della Banca d'Italia, condiviso dal governo, espresso durante un incontro svoltosi a Roma il 10 luglio 1990 tra i vertici di via Nazionale e Francis Maude, ministro per l'Europa nel *Commonwealth and Foreign Office*: «La sovranità monetaria va esercitata a livello dell'area ottimale (Cee, non paesi)»⁵⁸.

Così definiti, gli obiettivi generali italiani potevano essere considerati congrui con quelli formulati dalla maggioranza dei partners comunitari – in particolare riguardo all'unione economica e monetaria. Tuttavia, il tentativo del governo di Roma di incidere sulla formazione della «nuova Europa» dovette fare i conti con ostacoli oggettivi e soggettivi. Iniziamo dai primi. In teoria, l'orientamento del governo italiano avrebbe potuto convergere con le posizioni di Francia e Germania, almeno per quanto riguardava i negoziati sull'unione politica. Tuttavia, dopo un vertice bilaterale tenutosi il 17 e 18 settembre, Kohl e Mitterrand decisero di investire le proprie risorse politiche e diplomatiche soprattutto nel rafforzamento della cooperazione nel settore della difesa⁵⁹. Per la Francia si trattava di gettare le basi di una diplomazia e di una difesa autonome dagli Stati Uniti⁶⁰. La prospettiva era inaccettabile per l'Italia. Secondo Andreotti, occorreva chiarire cosa significasse «in concreto pol[itica] est[era] e sicurezza comune», per evitare di fornire alibi a uno «sganciamento Usa»⁶¹. Si cercò allora di mitigare gli effetti di quel progetto ricercando un accordo con il Regno Unito, ma senza risultati concreti⁶².

D'altro canto, l'Italia era divisa dal Regno Unito sul progetto di

⁵⁸ Asue, Tps 214, fasc. «Uem prep. Roma 1», appunto manoscritto di Padoa-Schioppa in data 10 luglio 1990.

⁵⁹ Questa intenzione venne annunciata con un'altra lettera congiunta inviata il 6 dicembre da Kohl e Mitterrand a Andreotti: cfr. Hans Stark, *Kohl, l'Allemagne et l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 179.

⁶⁰ Cfr. Georges Saunier, *La négociation de Maastricht vue de Paris*, in «Journal of European Integration History», vol. 19, n. 1, 2013, pp. 48-49.

⁶¹ Asue, Tps 214, fasc. «Uem prep. Roma 1», appunto manoscritto di Padoa-Schioppa su una riunione svoltasi a Roma il 26 ottobre 1990 alla presenza di Andreotti, Carli, Umberto Vattani, *et al.*

⁶² Cfr. Umberto Morelli, *Il trattato di Maastricht e l'unione politica*, in Francesco Lefebvre D'Ovidio e Luca Micheletta (a cura di), *Andreotti e l'Europa*, cit., p. 271.



I NEGOZIATI PER IL TRATTATO DI MAASTRICHT

Unione economica e monetaria. Una parte dell'azione del nostro esecutivo durante il semestre di presidenza fu dedicata a superare l'ostruzionismo di Londra su quel dossier. A tal fine, si seguì una doppia strategia. Da un lato, si chiarì che la strada maestra era definitivamente tracciata: il Rapporto Carli, predisposto dall'Ecofin e approvato il 22 ottobre dal consiglio Affari generali⁶³, stabiliva che il fine dell'Uem era una «moneta unica, una politica monetaria basata sulla stabilità dei prezzi e condotta da una sola autorità monetaria»⁶⁴. Sulle rive del Tamigi si raggiunse presto la consapevolezza di non poter trovare un terreno comune con un paese che aveva una posizione «irrimediabilmente avanzata sull'Emu»⁶⁵. Dall'altro lato, comunque, alcune personalità italiane tentarono dei tentativi per convincere Londra a non auto-escludersi, pena l'isolamento e l'impossibilità di influire sugli eventi in corso⁶⁶. Ma furono sforzi vani. A renderli tali concorsero anche il disaccordo di Londra sulla strategia del governo italiano e la disistima (talora espressa con termini insultanti) nei confronti di alcuni dei suoi ministri⁶⁷. In particolare, fu assai criticata la scelta di convocare un

⁶³ Cfr. Francesco Lefebvre D'Ovidio, *Il trattato di Maastricht e l'unione economica e monetaria*, in Francesco Lefebvre D'Ovidio e Luca Micheletta (a cura di), *Andreotti e l'Europa*, cit., p. 251.

⁶⁴ Il rapporto Carli è in Piero Craveri (a cura di), *Guido Carli senatore e ministro del Tesoro 1983-1992*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, pp. 249-254.

⁶⁵ Mtf (archivio on line), Prem 19/3058 f33, briefing datato 19 ottobre 1990 inviato da Charles D. Powell (Private secretary for foreign affairs) a Margaret Thatcher in vista dell'incontro con Andreotti e il presidente della Repubblica Francesco Cossiga.

⁶⁶ Vedi il colloquio svoltosi a Lisbona il 1° settembre 1990, a margine di un congresso per la costituzione dello Spazio economico europeo, tra Tommaso Padoa-Schioppa (a cui il governo aveva attribuito l'incarico di redigere il rapporto di sintesi sull'Uem che la presidenza italiana avrebbe presentato al Consiglio europeo di Roma) e Mervyn King (membro del Board of Directors della Banca d'Inghilterra e consulente del Tesoro britannico), in *Asue*, Tps 213, fasc. «luglio ottobre 1990», appunto in data 1° settembre 1990.

⁶⁷ Vedi il documento inviato da Charles D. Powell a Margaret Thatcher in data 21 febbraio 1990, in preparazione del bilaterale anglo-italiano di due giorni dopo, in Mtf (archivio on line), Prem 19/3056 f45. In quel testo, il ministro degli Esteri Gianni De Michelis era definito come «magniloquente», promotore di «iniziative assurde», «nel peggiore dei casi un giullare di corte e un po' buffo».

primo Consiglio europeo straordinario a Roma nell'ottobre del 1990 per accelerare il cammino delle due conferenze. Il governo britannico (e una parte della stampa internazionale) giudicò l'iniziativa ridondante⁶⁸, e cercò di impedire il raggiungimento degli obiettivi che essa si prefiggeva. In particolare, si intendeva ostacolare ogni progresso verso l'«Europa politica» (un obiettivo italiano, come abbiamo visto) e porre il veto sul tentativo di Roma di concretizzare la volontà della maggior parte degli Stati membri di stabilire una data per l'avvio della seconda fase dell'Uem. Nel colorito giudizio del ministro degli Esteri Douglas Hurd, ciò avrebbe significato «mettere il carro davanti ai buoi. È sciocco fissare una data senza sapere come sarà la prossima fase»⁶⁹. Thatcher, durante il vertice, passò dal linguaggio metaforico alla prova di forza, e affermò che se il Consiglio avesse tentato di «fissare una scadenza artificiale per le fasi dell'unione monetaria [...] allora devo dirvi che questi tentativi falliranno»⁷⁰. A dispetto di ciò, la data per il passaggio alla seconda fase venne individuata nel primo gennaio del 1994. Questa non fu la sola decisione sgradita al Primo ministro britannico; ad esempio, si presero specifici impegni sull'unione politica e sulla politica estera e di difesa comune⁷¹. Il «superfluo» Consiglio romano di ottobre – come lo definì, un po' avventatamente, Charles D. Powell⁷² – si tradusse in un buon successo per la presidenza italiana e in una netta sconfitta per Margaret Thatcher.

Il Consiglio europeo ordinario tenutosi a Roma il 14 e 15 dicem-

ne». Ma, si aggiungeva, egli era preso seriamente dai suoi connazionali perché capace di mettere il proprio paese sotto la luce dei riflettori. Così, in via indiretta, il poco lusinghiero giudizio coinvolgeva tutti gli italiani.

⁶⁸ Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, cit., pp. 204-205.

⁶⁹ Mtf (archivio on line), Prem 19/2979 f57, minuta da Douglas Hurd a Margaret Thatcher in data 26 ottobre 1990.

⁷⁰ Mtf (archivio on line), Thatcher Mss, Churchill Archive Centre: Thcr 5/1/5766 f302, [Margaret Thatcher], *European Council. Speaking note*, p. 13.

⁷¹ «Bulletin of the European Communities», n. 10, 1990.

⁷² Da Charles D. Powell a Margaret Thatcher, 25 ottobre 1990, in Mtf (archivio on line), Prem 19/3085 f130.

bre concluse il semestre italiano; fu un altro passaggio importante, poiché completò il mandato da conferire alle due conferenze intergovernative, che presero il via in coincidenza con quel vertice.

5. La strada verso Maastricht

Le due Cig si svolsero sotto le presidenze lussemburghese e olandese. Ebbero andamenti diversi, perché l'Uem era stata impostata con sufficiente precisione dal Rapporto Delors, mentre l'unione politica poneva problemi non chiariti – su tutti quelli relativi alla politica estera e di difesa⁷³. I governi del Granducato e dell'Aja dettero prova di attivismo, sebbene con risultati contrastanti. Entrambi dovettero tener conto delle preferenze franco-tedesche, delle posizioni della Commissione e del prevedibile ostruzionismo britannico, solo parzialmente attenuato dall'ingresso di John Major a Downing Street.

Alla metà di aprile del 1991, il Lussemburgo presentò un *non-paper* nel quale si proponeva di basare la futura «Unione europea» su una struttura a tre pilastri. Quel disegno prevedeva l'applicazione del metodo intergovernativo alla politica estera e di difesa e alla giustizia e affari interni, mentre il diritto di iniziativa della Commissione europea nel pilastro comunitario veniva sensibilmente circoscritto⁷⁴. Delors, che nel febbraio precedente aveva presentato un suo progetto molto avanzato in senso sovranazionale, attaccò a testa bassa⁷⁵. Riuscì a vincere la partita nel «conclave» dei ministri degli Affari esteri svoltosi il 12 e 13 novembre a Noordwijk, in Olanda, dove si decise di preservare il diritto di iniziativa della Commissione⁷⁶.

⁷³ Cfr. Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2001)*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 229.

⁷⁴ Il non-paper è consultabile in Asue, En 526.

⁷⁵ George Ross and Jane Jenson, *Reconsidering Jacques Delors' leadership of the European Union*, in «Journal of European Integration», vol. 39, n. 2, 2017, p. 122.

⁷⁶ Vedi la documentazione conservata in Asue, Jd 298 «Conclave à la veille du conseil européen de Maastricht (La Haye)».

Anche il consiglio Affari generali informale riunitosi a Dresda all'inizio di giugno criticò alcuni aspetti del *non-paper*, inducendo la presidenza lussemburghese a correggerlo per enfatizzare l'uniformità della cornice istituzionale della futura Unione⁷⁷. Il Consiglio europeo di Lussemburgo del 28 e 29 giugno confermò che quel documento avrebbe dovuto rimanere la base dei negoziati. Nonostante ciò, la subentrante presidenza dei Paesi Bassi elaborò un nuovo progetto di trattato. Quello olandese era un testo con una impostazione ibrida, dacché conteneva proposte al contempo comunitarie e filo-atlantiche. Tra le prime vi erano il conferimento al Parlamento europeo di poteri di co-decisione e di veto, la preferenza accordata a una struttura unitaria del trattato e l'inserimento nell'alveo comunitario del pilastro giustizia e affari interni. Tra le seconde vi era la rinuncia all'idea di una autonoma politica estera e di difesa europea, che veniva ricondotta nell'ambito del Patto atlantico. Il carattere promiscuo del progetto era volto a conciliare le variegate posizioni dei governi degli Stati membri; finì per scontentarli tutti, compreso quello italiano, il quale era considerato dagli olandesi allo stesso tempo «atlantista» e «integrazioneista»⁷⁸. Il 30 settembre i ministri degli Affari esteri, riuniti in conferenza, lasciarono cadere il progetto: fu il «dunedì nero» della presidenza olandese⁷⁹.

Una delle conseguenze più importanti della incauta mossa compiuta dall'Aja fu di spingere la coppia franco-tedesca a passare da una sorta di «governo ombra» a una dichiarata guida alternativa alla presidenza in carica. Tra il marzo e la fine di giugno del 1991 vi era stata una serie di meeting bilaterali, tenuti riservati, tra i rappresentanti dei due paesi⁸⁰. All'inizio di ottobre, Roland Du-

⁷⁷ Wilfried Loth, *op. cit.*, p. 316.

⁷⁸ Bino Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità europea*, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 366-368.

⁷⁹ Cfr. P.M.C.M. Van Schendelen, *The Netherlands: From founding father to mounding baby*, in «The Journal of Legislative Studies», vol. 1, n. 3, 1995.

⁸⁰ Cfr. Jean-Marie Palayret, *La voie française vers l'union économique et monétaire durant la négociation du Traité de Maastricht*, in Martial Libera et Birte Wassemberg (dir.), *L'Europe au coeur. Études pour Marie-Thérèse Bitsch*, Bruxelles, Pie Peter Lang, 2009, pp. 214-218.



I NEGOZIATI PER IL TRATTATO DI MAASTRICHT

mas e Hans-Dietrich Genscher annunciarono pubblicamente la loro decisione di incontrarsi per stabilire una piattaforma per la costituenda Unione europea. Ovviamente, il meeting era aperto agli altri partners comunitari. Altrettanto ovviamente, la presidenza olandese trovò l'iniziativa inaccettabile⁸¹.

L'intesa tra le due sponde del Reno prese forma intorno alla politica estera e di sicurezza comune (Pesc), una prospettiva che – anche perché infine accolta dall'amministrazione americana – marginalizzò le tendenze «atlantiste» sostenute congiuntamente da Regno Unito e Italia⁸². Per quanto riguarda l'unione economica e monetaria, altre questioni complesse furono affrontate prima dell'inizio del Consiglio europeo di Maastricht. La proposta olandese di consentire l'*opting-out* dopo la transizione alla terza fase venne respinta – la peculiarità del caso danese, ovvero la necessità di tenere un referendum per arrivare alla ratifica, venne riconosciuta con un protocollo addizionale. La proposta britannica di estendere a tutti quella possibilità sarebbe invece stata respinta durante il Consiglio europeo di Maastricht; il Regno Unito sarebbe rimasto un'eccezione. L'indipendenza della Banca centrale europea era garantita; quelle delle banche centrali nazionali sarebbe stata assicurata solo con l'inizio della terza fase, anziché della seconda, come invece avrebbe voluto la Germania. Al contempo, al meeting finale di Bruxelles del 2 e 3 dicembre, il ministro delle Finanze tedesco Theo Waigel riuscì a persuadere i partner che il Consiglio avrebbe dovuto fornire soltanto «orientamenti generali» e non «dinee guida» sulla scelta della Bce riguardo ai tassi di cambio⁸³. A Maastricht, il 9 e 10 dicembre, i capi di Stato e di governo, dopo complesse trattative, sciolsero gli ultimi nodi. Le discussioni più vivaci, come prevedibile, riguardarono la Pesc, stretta tra la visio-

⁸¹ Arturo Guatelli, *Parigi e Bonn riformano l'asse. La presidenza olandese protesta*, in «Corriere della Sera», 9 ottobre 1991.

⁸² Alasdair Blair, *Dealing with Europe: Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty*, London, Routledge, 2018², p. 66; Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, cit., pp. 213-214.

⁸³ Wilfried Loth, *op. cit.*, p. 321.

ne britannica e olandese, da un lato, e quella francese e tedesca, dall'altro. Il Trattato venne firmato il 7 febbraio del 1992.

6. Conclusioni

Una valutazione accurata del contenuto del trattato di Maastricht è tema troppo complesso per lo spazio di cui disponiamo. Forse, il suo aspetto cruciale è nel fatto che esso condusse alla più ampia cessione volontaria di sovranità nazionale della storia⁸⁴. L'impulso al nuovo trattato era stato dato dalla fine della guerra fredda; tuttavia, cambiando il punto di vista, si potrebbe dire che l'integrazione europea era sopravvissuta al tramonto del conflitto bipolare. Era certo un segno di vitalità, ma ci si potrebbe chiedere se la nuova Unione Europea fosse veramente all'altezza delle sfide imposte dal nuovo ordine internazionale.

L'unificazione economica e monetaria fu indubbiamente il risultato più significativo raggiunto a Maastricht e fu, in misura considerevole, il frutto del dialogo – non sempre facile – tra Francia e Germania⁸⁵. Ma, in buona sostanza, essa si forgiò intorno ai principi di rigore monetario difesi dai tedeschi, oltre che alla loro volontà di mettere la politica monetaria al riparo dalle pressioni della politica. La Cig sull'unione politica dette esiti controversi. Da un lato, la politica estera e di sicurezza comune fu meno ambiziosa di quanto molti si attendevano. Ma, a ben vedere, erano attese ingenui. Prova ne sia che, nel pieno dei negoziati sulla Pesc, la Germania aveva scelto unilateralmente di riconoscere l'indipendenza di Croazia e Slovenia proclamata in seguito alla crisi jugoslava⁸⁶. Dall'altro lato, si potrebbe dire che un altro tema affrontato dalla Cig «politica», ovvero il superamento della *vexata quaestio*

⁸⁴ Mark Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, cit., p. 184.

⁸⁵ Cfr. Colette Mazzucelli, *France and Germany at Maastricht. Politics and negotiations to create the European Union*, London and New York, Routledge, 1997.

⁸⁶ Cfr. Antonio Varsori, *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda 1989-2017*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 76-79.



I NEGOZIATI PER IL TRATTATO DI MAASTRICHT

del deficit democratico, aveva trovato una risposta, ancorché parziale, grazie all'estensione dei poteri e delle competenze del Parlamento europeo e al più ampio ricorso al voto a maggioranza qualificata nel Consiglio dei ministri. Ma è altrettanto vero che permaneva una evidente farraginosità del meccanismo decisionale. Fu Delors, com'è noto, a parlare di «schizofrenia organizzata»⁸⁷. Del resto, il post Maastricht fu la miglior dimostrazione che l'Unione europea, con tutte le sue novità (dalla cittadinanza europea al principio di sussidiarietà, dalla co-decisione al Comitato delle regioni), non era affatto riuscita a cancellare la percezione di distanza – talora di estraneità – che i cittadini avevano nei confronti di «Bruxelles». I referendum in Danimarca e in Francia portarono a piena luce la diffusa disaffezione verso l'integrazione europea. Erano le prime avvisaglie della trasformazione dell'antieuropeismo in fenomeno di massa, un esito verificatosi in coincidenza con la doppia crisi finanziaria ed economica del 2007-2008 e del 2011. Ma quella economica è solo una delle gravi perturbazioni che l'Unione ha dovuto recentemente affrontare. Basterebbe ricordare la minaccia terroristica, i cambiamenti climatici, il fenomeno migratorio e – in ultimo – la grave questione sanitaria, la quale, oltre a minacciare la salute delle persone rischia di mettere in ginocchio le economie europee (e non solo europee). Forse, è anche alla luce di queste prove e delle difficoltà delle istituzioni comuni a superarle, che occorre interrogarsi sull'adeguatezza dell'edificio costruito a Maastricht.

⁸⁷ Citato in Ken Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, cit., p. 187.



La «seconda globalizzazione» e il ruolo dell'Unione europea nella finanziarizzazione dell'economia mondiale

*di Giuliano Garavini**

Per i ventenni di oggi il crollo del muro di Berlino nel 1989 è un episodio da libri di storia. Le vicende del passato percepite come più gravide di conseguenze nell'immediato sono l'emergere dei movimenti terroristi, specie quelli legati all'islamismo radicale, le questioni migratorie, le ripetute crisi finanziarie ed economiche e, più recentemente, le minacce costituite dal riscaldamento climatico e dalla diffusione di pandemie in un mondo sempre più connesso e popoloso – questioni, le ultime due, legate più alla più generale «crisi ambientale». Qui ci concentreremo sulla trasformazione dell'economia internazionale che va sotto il nome di «finanziarizzazione dell'economia», o di «emergere del capitalismo finanziario». Si tratta di un fenomeno nel quale siamo pienamente coinvolti ancora oggi e che ebbe probabilmente il suo momento di massima espansione tra il 1979, a seguito del «Volcker shock» del quale parleremo estesamente, e il 2007, quando cominciò a manifestarsi una drammatica crisi economica e finanziaria che coinvolse i centri del capitalismo finanziario globale.

In primo luogo, sottolineeremo le principali caratteristiche e le conseguenze più rilevanti della finanziarizzazione dell'economia. Poi ci concentreremo sul ruolo peculiare che ha giocato la Comunità europea/Unione europea nell'alimentare – o nel limitare – questo fenomeno: un ruolo, vedremo, almeno altrettanto importante di quello giocato dagli Stati Uniti. Infine trarremo alcune conclusioni generali sul rapporto tra la crisi del regime comunista

* Ricercatore di Storia delle relazioni internazionali presso l'Università di Roma Tre.

in Unione sovietica e nell'Europa orientale e la finanziarizzazione dell'economia mondiale.

1. Differenze e similitudini tra la «prima» e la «seconda» globalizzazione

Il punto di partenza più adatto ad inquadrare il fenomeno della seconda globalizzazione, e la connessa finanziarizzazione dell'economia mondiale, si ricava tracciando un parallelo con la prima globalizzazione di fine Ottocento.

Nel ventennio compreso all'incirca tra il 1874 e il 1894, l'economia mondiale dovette far fronte ad una depressione dalla quale le grandi potenze di allora uscirono apparentemente rafforzate, tanto che l'era tra l'inizio del Novecento e la Prima guerra mondiale viene ancora oggi ricordata con il nome di *Belle Époque*. In questo periodo, anche grazie all'apporto di numerose innovazioni tecnologiche quali l'introduzione del telegrafo, la diffusione delle ferrovie e l'espansione della navigazione a vapore, gli scambi di merci, di capitali e di persone si intensificarono notevolmente rispetto alle epoche precedenti¹. A causa degli assetti sociali prevalenti all'epoca, nonché del predominio di un ridotto numero di grandi potenze e di ristrette oligarchie all'interno di questi Stati a vocazione imperiale, la concentrazione mondiale della ricchezza e dei patrimoni raggiunse livelli molto elevati.

Anche la seconda globalizzazione prese le mosse da una crisi economica e sociale che si aprì all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso e durò fino all'inizio degli anni Novanta². Anche essa è stata caratterizzata da significative evoluzioni tecnologiche, dall'avvento dell'informatizzazione al miglioramento della logistica nei trasporti, che hanno intensificato la competizione tra Paesi industrializzati e

¹ C.A. Bayly, *The Birth of the Modern World. Global Connection and Comparisons*, Oxford, Blackwell, 2004.

² Giovanni Arrighi, *Adam Smith a Pechino. Genealogia del ventunesimo secolo*, Milano, Feltrinelli, 2008.



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

consentito la creazione di «catene di valore» su scala globale. Anche la seconda globalizzazione è stata caratterizzata dalla moltiplicazione degli scambi commerciali rispetto alle epoche precedenti: il valore degli scambi crebbe di circa il 25 per cento della ricchezza mondiale negli anni Settanta, fino a raggiungere approssimativamente il 60 per cento della ricchezza mondiale nel 2010³. Allo stesso tempo, come avremo modo di vedere, vi fu un aumento esponenziale della mobilità dei capitali, nonché della frequenza e della quantità degli scambi finanziari. Anche la seconda globalizzazione è stata poi caratterizzata da una notevole concentrazione della ricchezza nelle mani di quelle Thomas Piketty ha definito le «classi proprietarie» globali.

D'altra parte, le differenze tra le due globalizzazioni sono altrettanto significative. Evidenziare gli elementi di novità permette di inquadrare e comprendere meglio il fenomeno della finanziarizzazione dell'economia. La prima differenza, forse la più significativa, può essere descritta come la «grande convergenza». L'Asia e in particolare la Cina, la cui produttività a paragone con quella delle economie dell'Europa atlantica aveva cominciato a divergere verso il basso alla fine del Settecento, ha intrapreso dalla fine del secolo scorso un poderoso processo di crescita economica: a partire dagli anni Novanta l'economia cinese ha cominciato una rincorsa che l'avrebbe portata a raggiungere il secondo posto tra le economie mondiali dietro quella statunitense, nonché a divenire nel 2018 la più grande area manifatturiera al mondo, responsabile del 28 per cento della produzione globale (contro il 16 per cento degli Stati Uniti e il 7 per cento del Giappone)⁴. Più in generale, mentre la prima globalizzazione ha avuto come effetto quello di rafforzare la competizione fra le principali potenze industriali, anche attraverso il consolidamento e l'espansione di imperi coloniali in grado di garantire accesso alle materie prima e mercati per le esporta-

³ Matthew C. Klein and Michael Pettis, *Trade Wars are Class Wars: How Rising Inequality Distorts the Global Economy and Threatens International Peace*, New Haven, Yale University Press, 2020, p. 18.

⁴ Per le statistiche sulla produzione mondiale: <https://howmuch.net/articles/map-worlds-manufacturing-output> (consultato il 18/07/20).

zioni, la seconda globalizzazione è stata caratterizzata dall'emergere di nuove potenze economiche. Queste nuove potenze industriali si sono ben presto date una veste diplomatica anche con la costituzione del gruppo del G20 nel 1999, e dei Brics (Brasile, Russia India Cina, Africa del Sud) nel 2009. Che si tratti di un mondo «multilaterale», «multicentrico», o di una nuova «trappola di Tucidide», incentrata sullo scontro tra Cina e Stati Uniti, poco importa. Quel che importa è che l'era degli Imperi coloniali europei, con i quali si confrontava il peculiare impero statunitense, è oramai tramontata.

La seconda differenza riguarda proprio il settore della finanza internazionale. Mentre la prima globalizzazione era caratterizzata da un aumento degli investimenti internazionali, protetti dalla cornice del Gold Standard e dunque da un sistema di cambi relativamente stabile e prevedibile; la seconda globalizzazione prese le mosse, come vedremo, proprio dalla crisi del sistema dei cambi «fissi ma aggiustabili» nato a Bretton Woods durante la Seconda guerra mondiale. Sebbene il dollaro rimanga ancora oggi la principale valuta di riserva al mondo, il sistema monetario internazionale è oramai basato su cambi flessibili, ed è soggetto a una notevole instabilità. In questa situazione di instabilità del sistema finanziario e di crescita esponenziale dell'indebitamento pubblico a livello globale (il debito pubblico mondiale è passato dal 20 per cento del Pil mondiale nel 1980 ad oltre l'80 per cento del Pil mondiale nel 2016), Jerome Roos fa notare che il «potere strutturale» della finanza internazionale sui debitori è di molto aumentato negli ultimi quattro decenni, sia rispetto all'era del Gold Standard che a quella di Bretton Woods: lo dimostrerebbe il fatto che il numero di Paesi che hanno avuto il coraggio di dichiarare un «default» unilaterale sul pagamento del proprio debito a partire dagli anni Ottanta è sostanzialmente marginale⁵.

La terza differenza, legata proprio al crescente ruolo di Paesi e popoli che nel corso dell'Ottocento erano stati ridotti a colonie o protettorati è, da un lato la presenza di modelli di capitalismo

⁵ Jerome Roos, *Why Not Default. The Political Economy of Sovereign Debt*, Princeton, Princeton University Press, 2020, pp. 1-21.

estremamente differenti gli uni dagli altri, e dall'altro la scomparsa di alternative «socialiste» o «comuniste» a questi diversi modelli di capitalismo. L'esperienza dello Stato cinese infatti, pur plasmata da un partito che si definisce ancora comunista, andrebbe piuttosto definita, come ci ricorda Branko Milanovich, tra maggiori studiosi della tematiche della diseguaglianza a livello mondiale, come «capitalismo politico»: anche se lo Stato cinese, attraverso la sua burocrazia, può piegare le dinamiche del mercato e dello stato di diritto verso obiettivi economici e sociali di lungo periodo, esso gestisce direttamente solo il 20 per cento dell'economia⁶. Altri Stati che in epoca recente si sono presentati come socialisti, come il Venezuela «bolivariano» durante la presidenza di Hugo Chavez, restano largamente dominati dal settore privato, e sono fortemente integrati nel mercato mondiale.

L'emergere (o il riemergere) della Cina e di altri Paesi di nuova industrializzazione provenienti da quello che, fino agli anni Settanta, veniva definito Terzo Mondo; l'instabilità finanziaria internazionale in un contesto dominato da grande mobilità dei capitali e dal «potere strutturale» della finanza; l'indebolimento, e la progressiva scomparsa, di movimenti internazionali che incarnavano il tentativo di sovvertire il sistema capitalistico, sono tutti fenomeni legati, in modo più o meno diretto, al processo di finanziarizzazione dell'economia che, a partire dagli anni Ottanta del Novecento, prese le mosse nei Paesi occidentali, in particolare dagli Stati Uniti e dall'Europa occidentale.

2. Caratteristiche e conseguenze della «finanziarizzazione» dell'economia dopo la crisi di Bretton Woods

Sulla definizione di «finanziarizzazione» dell'economia mondiale, o di «Finanzcapitalismo» – per utilizzare il termine coniato da

⁶ Branko Milanovic, *Capitalism Alone. The Future of the System That Rules the World*, Cambridge, Belknap Press, 2019, Chapt. 3.

Luciano Gallino – non esiste un consenso assoluto⁷. I primi teorici recenti della finanziarizzazione sono stati i sociologi che hanno cominciato a scriverne tra la seconda metà degli anni Novanta e la prima metà degli anni Duemila. Questi hanno studiato il fenomeno nella sua evoluzione storica, descrivendolo come un’innovazione tentacolare in grado di condizionare in modo pervasivo l’economia, la politica e la società dei Paesi occidentali. Tra le varie interpretazioni, tutt’altro che coincidenti, esistono alcuni punti in comune.

Per «finanziarizzazione» si intende un fenomeno relativamente semplice. Come scrive Gallino, il tradizionale capitalismo industriale tendeva a realizzare valore secondo il seguente schema semplificato: il capitalista investe una determinata quantità di denaro per produrre una data merce, dalla vendita di questa merce otterrà una certa quantità di denaro, la differenza tra il denaro investito e quello ricavato dalla vendita della merce costituirà il suo profitto o la sua rendita. Nel capitalismo finanziario, invece, il passaggio della produzione di beni materiali tende a rarefarsi fino a diventare invisibile, configurando una nuova logica secondo la quale «il denaro viene impiegato, investito, fatto circolare sui mercati finanziari allo scopo di produrre immediatamente una maggiore quantità di denaro»⁸. Detto in altri termini: il capitalismo finanziario alimenta un «capitale fittizio», una definizione già utilizzata da Marx, che tende ad emanciparsi dal processo di valorizzazione caratteristico della produzione fisica dei beni.

Dal punto di vista del fenomeno per come si è storicamente configurato, una prima caratteristica della finanziarizzazione dell’economia sarebbe stata l’incremento esponenziale dei profitti del settore finanziario rispetto a quelli conseguiti nel settore produttivo tradizionale. La sociologa statunitense Greta Krippner, in un libro fondamentale, fa notare che nel 2001 i profitti del settore fi-

⁷ Luciano Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011.

⁸ Luciano Gallino, *Finanzcapitalismo*, cit., p. 7.



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

nanziario rappresentavano oramai il 40 per cento dei profitti totali nell'economia statunitense⁹. E aggiunge che questo dato sottostimava fortemente i profitti finanziari ottenuti dalle società «non finanziarie»: in Francia, il Paese europeo nel quale la logica della finanziarizzazione si è spinta all'estremo, i profitti finanziari delle società «non finanziarie» passarono dall'8 per cento nel 1970 all'88 per cento dei loro profitti totali nel 2008¹⁰. Un esempio di questo fenomeno proviene dal settore automobilistico, quello che in qualche modo ha incarnato il paradigma della produzione industriale del Novecento. Già negli anni Novanta un'azienda iconica come Ford otteneva la maggior parte dei suoi profitti dall'erogazione di prestiti per comprare le sue macchine, piuttosto che dalla produzione di nuove vetture. David Harvey ricorda che quando la Us Steel, dopo importanti investimenti nel settore assicurativo, cambiò il suo nome in Usx, un giornalista chiese all'amministratore delegato per cosa stesse la «X» nel nome dell'azienda. La sua risposta fu laconica: «X sta per soldi»¹¹.

Strettamente legato all'aumento dei profitti del settore finanziario era poi l'aumento del peso dei mercati borsistici, sia in termini del loro peso nel finanziamento delle aziende, sia in termini del ruolo degli azionisti nel determinare le sorti delle stesse aziende. È un fenomeno che in inglese va sotto il nome dell'ascesa dello *shareholder value*, con conseguenze significative, come vedremo, sulle strategie industriali di lungo periodo delle aziende nonché, ovviamente, sulle retribuzioni dei lavoratori¹².

⁹ Greta R. Krippner, *Capitalizing on Crisis. The Political Origins of the Rise of Finance*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.

¹⁰ Cédric Durand, *Le capital fictif: comment la finance s'approprie notre avenir*, Paris, Les Praires Ordinaires, 2014, p. 62.

¹¹ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 32.

¹² Sulla finanziarizzazione e in particolare sull'ascesa dello «shareholder value»: Natascha van der Zwan, «Making sense of financialization», in *Socio-Economic Review*, vol. 12, Issue 1, pp. 99-129. Sullo stesso tema, nonché sull'ascesa delle teorie economiche delle «aspettative razionali» dopo quelle keynesiane, vedi le osservazioni in: Daniel Rodgers, *Age of Fracture*, Cambridge, Harvard University Press, 2011, pp. 41-77.

L'altra caratteristica del capitalismo finanziario emersa clamorosamente durante la crisi finanziaria statunitense del 2007, innescata tra le altre cose dall'esplosione della bolla dei mutui «subprime», è data dalla moltiplicazione degli scambi di natura finanziaria, resa possibile dalla libera circolazione dei capitali, nonché dall'incremento esponenziale del valore e della complessità dei prodotti finanziari. Si è assistito alla creazione di prodotti finanziari sempre più intricati e opachi, dai «derivati» alle «Collateralized debt obligations» (Cdo: prodotti che impacchettano centinaia, se non migliaia, di certificati di debito come mutui di diversa categoria). Questi prodotti sono scambiati da istituti bancari, da fondi di investimento privati e da investitori «istituzionali» come i fondi pensione, anche utilizzando veicoli finanziari in grado di sottrarsi in tutto, o in parte, ai radar delle autorità regolatorie nazionali. Alcuni numeri rendono l'idea dell'accumularsi della montagna di titoli finanziari a partire dagli anni Ottanta¹³. Tra il 1989 e il 2013 le operazioni finanziarie lievitarono da 70 a 100 volte il valore degli scambi commerciali¹⁴. Nel 1980 gli attivi finanziari mondiali erano all'incirca pari alla ricchezza mondiale. Nel 2007 erano cresciuti fino a rappresentare un valore pari a circa 4 volte il Pil mondiale. Si stima che nel 2012 siano stati scambiati prodotti finanziari derivati per un valore pari all'802 per cento del Pil mondiale, mentre il valore degli *asset* finanziari detenuti dalle banche, in relazione al Pil dei Paesi dove queste avevano sede, aveva raggiunto il 700 per cento nel caso di Cipro e dell'Irlanda, e il 500 per cento nel caso della Gran Bretagna. Occorre ricordare che questi numeri non mostrano se non la punta dell'iceberg della ricchezza finanziaria accumulatasi, non fotografando adeguatamente la massa di transazioni e di prodotti finanziari negoziati attraverso il così detto «shadow banking»: settore finanziario gestito soprattutto da istituzioni non bancarie, dunque quasi im-

¹³ Sull'aumento esponenziale del debito pubblico le cifre di Eric Albert, *Avec la crise sanitaire, le monde est entré dans l'ère de l'argent gratuit*, «Le Monde», 6 juillet 2020.

¹⁴ Durand, *Le capital fictif*, cit., p. 85.



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

possibile da tracciare anche per istituzioni, come la Banca per i regolamenti internazionali, specializzate nel monitorare i movimenti finanziari a livello globale.

Altra caratteristica della finanziarizzazione è data dalla crescita del «potere strutturale» che esercitano le istituzioni finanziarie sul variegato mondo dei debitori, inclusi i debitori sovrani come gli Stati nazionali. Secondo Roos questo potere strutturale della finanza è stato reso possibile grazie a tre fattori strettamente interconnessi: il primo è la crescente concentrazione del mercato internazionale del credito nelle mani di pochi attori strategici; il secondo è il sempre più massiccio intervento delle banche centrali e di istituzioni internazionali come il Fondo monetario internazionale come prestatori di «ultima istanza», e dunque come garanti del settore finanziario; mentre il terzo è la crescente dipendenza dei governi dei Paesi capitalisti dal credito privato, fenomeno che ha inevitabilmente aumentato il potere di influenza politica delle élite finanziarie¹⁵. Come vedremo i Paesi dell'Europa occidentale sono stati allo stesso tempo protagonisti e hanno subito tutti e tre questi fenomeni grazie ai quali è aumentato il «potere strutturale» della finanza.

Per concludere, nonché per rendere più concreto il ragionamento sulle caratteristiche del capitalismo finanziario contemporaneo, vale la pena esplicitare quali siano gli strumenti attraverso i quali sono lievitati i profitti dei detentori del capitale finanziario. In primo luogo si tratta degli interessi pagati sull'indebitamento delle famiglie e degli Stati sovrani e, seppure in misura minore, sull'indebitamento delle aziende private. Poi si tratta dei dividendi pagati dalle società quotate in borsa, nonché del «capital gain» (guadagni di capitale) ricavato dalla crescita del valore di azioni o di titoli come i «futures», legati alle variazioni del prezzo delle materie prime. In ultima analisi costituiscono profitti finanziari anche le commissioni pagate agli operatori finanziari su ogni transazione, così come le parcelle delle esosissime consulenze fornite in

¹⁵ Roos, *Why Not Default*, cit., pp. 50-68.

occasione delle quotazioni in borsa o delle operazioni di fusione fra società. Questa massa di profitti finanziari, attuali o attesi, grava sull'economia reale alterando notevolmente il funzionamento del capitalismo industriale, sia dal punto di vista delle relazioni economiche internazionali, sia dal punto di vista delle dinamiche sociali e politiche interne ai singoli Stati.

Se, dati alla mano, è difficile negare un aumento quantitativo del peso della finanza nell'economia mondiale, quando inizia questo processo di finanziarizzazione e quali ne furono le cause principali? Un primo punto di consenso riguarda la periodizzazione del fenomeno, che sarebbe cominciato tra gli anni Settanta e i primi anni Ottanta nel Novecento. Nel corso degli anni Settanta due grandi eventi sconvolsero il sistema monetario internazionale, proiettando potenti onde d'urto sui flussi finanziari globali. Il primo fu nel 1971 la decisione del Presidente statunitense Richard Nixon di sospendere la convertibilità del dollaro per cercare di riportare in equilibrio la bilancia dei pagamenti americana. Questa decisione minò alle fondamenta il sistema di cambi «fissi ma aggiustabili» stabilito a Bretton Woods durante la Seconda guerra mondiale, ed ebbe come conseguenza il passaggio ad un sistema internazionale di cambi flessibili: da questo momento la creazione di dollari non avrebbe avuto più alcun rapporto con le riserve auree statunitensi, né con altro valore fisico¹⁶. Il secondo fenomeno, non del tutto slegato dal precedente, fu la «rivoluzione petrolifera» del 1973, con crescita di oltre quattro volte dei prezzi del petrolio, evento che costituì probabilmente uno dei più repentini spostamenti di risorse finanziarie da una parte del mondo all'altra: una redistribuzione della ricchezza mondiale avvenuta, sorprendentemente, in modo relativamente pacifico. La fine del «gold-dollar standard» accrebbe l'instabilità monetaria e dunque amplificò la tentazione di speculare sui tassi di cambio. Lo «shock petrolifero» rese invece disponibili una massa di capitali (subito ribattezzati «petrodollari») che, in parte, vennero «ri-

¹⁶ Barry Eichengreen, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, New Haven, Princeton University Press, 2019, Chapt. 5.



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

ciclati» da banche occidentali come prestiti verso i Paesi in via di sviluppo che offrivano prospettive di crescita promettenti¹⁷. Nel corso degli anni Settanta l'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo aumentò di sette volte, passando da 32 miliardi di dollari a 247 miliardi alla fine del decennio¹⁸. Sia la speculazione sulle valute, sia il flusso di prestiti verso i Paesi in via di sviluppo, vennero facilitati dall'esistenza degli «euromercati»: dollari detenuti presso istituzioni finanziarie europee, specie sulla piazza finanziaria di Londra, sostanzialmente non regolamentati.

Dunque, lo scalpito dei cavalli della finanza nei blocchi di partenza si fece sentire già durante gli anni Settanta. Ma il sistema di Bretton Woods non consentiva ancora la libera circolazione dei capitali, considerata anzi una minaccia per la stabilità monetaria e per la pace sociale degli Stati nazionali. Le principali organizzazioni economiche internazionali, prima fra tutte il Fondo monetario internazionale, sostenevano ancora la legittimità di un fermo controllo sulla circolazione dei capitali, soprattutto sul movimento dei capitali a breve termine e a scopo speculativo (il così detto «hot money»). Jacques de Larosière, che guidò l'Fmi dal 1978 al 1987, ricorda quanto fosse consolidato, ancora alla metà anni Ottanta, l'anatema del Fondo contro la libera circolazione dei capitali:

We had our catechism: «Thou must give freedom to current payments, but thou must not necessarily give freedom to capital». I was comfortable with the idea that the Fund would not move toward compulsory freedom of capital¹⁹.

La decisione che impresse un salto di qualità alla finanziarizzazione fu il così detto «Volcker shock» del 1979. La guida della Fe-

¹⁷ Duccio Basosi, *Oil, dollars, and US power in the 1970: reviewing the connections*, in «Journal of Energy History/Revue d'Histoire de l'Energie», n. 3, 2020, <http://energyhistory.eu/node/192> (Consultato il 10/07/2020).

¹⁸ Carlo Edoardo Altamura, *The Paradox of the 1970s: The Renaissance of International Banking and the Rise of Public Debt*, «Journal of Modern European History», vol. 15, n. 4, 2017, pp. 529-553.

¹⁹ Rawi Abdelal, *Capital Rules: The Construction of Global Finance*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, p. 159.

deral Reserve statunitense Paul Volcker innalzò i tassi di interesse americani «ai livelli più alti da Gesù Cristo», come ebbe a dire il Cancelliere tedesco Helmut Schmidt, con l'obiettivo di debellare una volta per tutte il flagello dell'inflazione dagli Stati Uniti. L'effetto del massiccio rialzo dei tassi d'interesse fu quello di far esplodere l'indebitamento di tutti i Paesi in via di sviluppo che erano ricorsi a prestiti in dollari (da qui la crisi del debito in Messico che rischiò di mandare a gambe all'arie le banche statunitensi), nonché di provocare una profonda recessione negli stessi Stati Uniti, con il conseguente aumento della disoccupazione. Allo stesso tempo, il Volcker shock trasformò il Tesoro statunitense e la piazza finanziaria di New York in un buco nero in grado di risucchiare capitali da tutto il mondo. Questi erano attratti dalla possibilità di investire nell'unica valuta di riserva mondiale e dagli alti rendimenti garantiti dai bond emessi dal Governo federale. Il rilancio della centralità del dollaro è stato definito da Peter Gowan come l'instaurazione di un «Dollar-Wall Street regime», reso possibile dal fatto che gli Stati Uniti, grazie al potere di «signoraggio» del dollaro, non erano soggetti agli stessi vincoli di bilancio della maggior parte degli altri Paesi del mondo²⁰.

Questa sfida statunitense, raccolta anche nei Paesi dell'Europa occidentale, avviò in tutte le maggiori economie industrializzate una fase detta della «grande moderazione» nelle politiche di bilancio, e di priorità accordata alla lotta all'inflazione. Questa fu caratterizzata da alti tassi di interesse che favorirono gli investimenti nel settore finanziario a discapito di quelli nel settore produttivo, da una sempre maggiore apertura al libero movimento dei capitali e da una progressiva «deregolazione» (poi si sarebbe detto «liberalizzazione») del settore finanziario. Nel 1988 un solo Paese dell'Oecd era stato classificato come avente controlli in una delle cinque principali categorie nelle quali venivano classificate le restrizioni al movimento dei capitali; nel 1973 almeno la metà dei Paesi

²⁰ Peter Gowan, *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*, New York, Verso Books, 1999.



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

dell'Oecd avevano invece controlli in una o più di queste cinque categorie²¹. Nella fase della «grande moderazione» i Governi furono incentivati a competere gli uni con gli altri per attrarre i capitali finanziari secondo una schema che il giornalista del «New York Times» e cantore della globalizzazione Thomas Friedman ha definito la regola del «corsetto dorato» («golden straitjacket»): tutti i partiti politici furono portati ad applicare politiche fiscali prudenti per rendersi desiderabili agli occhi dei «mercati finanziari» con il risultato che nei Paesi i cui i Governi applicarono la ricetta giusta «l'economia cresce mentre la politica diminuisce»²². Grazie alla fluidità della finanza e all'apertura dei mercati, aggiungeva Friedman, le persone (cioè: i detentori di capitali) «votano a tutte le ore, tutti i giorni»²³. La finanziarizzazione andò a braccetto anche con un processo di «riforma» dell'economia internazionale e di ridimensionamento dei vari progetti di sviluppo trainati dallo Stato, spesso a carattere socialista e protezionista, nei Paesi in via di sviluppo. Questo aspetto riformatore è esplicitamente rievocato nelle memorie di Volcker:

Mexico, Argentina, Ecuador, and Venezuela all instituted strong reform programs, seemingly successful for a time. It's true that growth was slow, the almost inevitable consequence of years of massive overborrowing and semisocialist, partly closed, authoritarian economies. The approach of bank forbearance and a flow of medium-term and longer-term Imf, World Bank, and Inter-American Bank financing with Imf policy oversight – all internationally agreed – certainly fit the category of tough love. But to me it had the ingredients of an escape from the classic Latin American pattern of closed, socialist economies heavily dependent on external credit²⁴.

Il processo di finanziarizzazione cominciò dunque a esplicitarsi negli anni Ottanta. Ma che tipo di interpretazioni ne sono state

²¹ Andrew Glyn, *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization, and Welfare*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 65.

²² Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, New York, Anchor Books, 1999, pp. 101-111.

²³ Rodgers, *Age of Fracture*, cit., p. 75.

²⁴ Paul A. Volcker, *Keeping at it: The Quest for Sound Money and Good Government*, New York, Public Affairs, 2019.

date *ex post* dagli studiosi? La Krippner accorda una particolare importanza alle scelte politiche statunitensi: sottolinea l'importanza della «deregolazione» dei mercati finanziari, la crescente dipendenza degli Stati Uniti dalle importazioni di capitali (dal 1982 Washington si trovò costantemente in passivo nella bilancia dei pagamenti) e, infine, ribadisce la centralità del «Volcker shock» come momento di passaggio. Anche secondo Cédric Durand, autore di un fortunato saggio sul tema, i motori della finanziarizzazione furono la «liberalizzazione» del credito, le politiche monetarie anti-inflazioniste e l'afflusso di capitali verso le economie più sviluppate, in particolare verso l'Europa Occidentale e gli Stati Uniti. Un fenomeno così importante, si potrebbe dire epocale, va però ricondotto anche a dinamiche di carattere più sistemico e di lungo periodo. Gérard Duménil e Dominique Lévy, in un libro che chiarisce fin dal titolo (*Capital Resurgent*) la tesi di fondo, considerano la finanziarizzazione, come una strategia per rilanciare il potere delle classi capitaliste occidentali – una tesi in qualche modo replicata da David Harvey con il concetto più vasto di «neoliberalizzazione»²⁵. Anche Giovanni Arrighi e Andrew Glyn interpretano la finanziarizzazione come una risposta alla crisi di redditività del capitale alla fine degli anni Sessanta. Le economie dei Paesi più industrializzati, e le imprese capitalistiche all'interno di questi Paesi, furono incalzate da un movimento dei lavoratori che fu in grado di strappare alla fine degli anni Sessanta significativi miglioramenti sul fronte salariale e delle condizioni lavorative, da una sempre più dura competizione inter-capitalistica (simboleggiata dalla competizioni fra Stati Uniti, Germania e Giappone), nonché da un nuovo ruolo assunto dai Paesi produttori di materie prime che riuscirono, sia pur per un breve frangente, a modificare a loro favore i termini dello scambio con i Paesi manifatturieri. Per superare questa crisi, le nazioni più industrializzate si trovarono ad investire sempre maggiori risorse per placare il malcontento sociale e sostenere l'occupazione, contribuendo così ad alimentare il fe-

²⁵ Harvey, *Brief History of Neoliberalism*, cit.



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

nomeno dell'inflazione. La finanziarizzazione sarebbe stata il modo attraverso il quale le classi dirigenti del mondo capitalista avrebbero reagito alla crisi del modello Keynesiano, cercando da una parte di rilanciare il tasso di profitto, e impegnandosi allo stesso tempo a rilanciare la centralità di un mondo occidentale sfidato dalle potenze economiche emergenti. Arrighi, seguendo una tradizione che risale a Fernand Braudel, il quale definiva la finanziarizzazione come «il segnale dell'autunno», vede l'emergere del capitalismo finanziario come una caratteristica ricorrente legata al declino delle potenze egemoni: un fenomeno verificatosi per l'Olanda nel Settecento, poi per l'impero britannico nell'Ottocento, ed eventualmente ripropostosi nel Novecento per gli Stati Uniti²⁶.

Queste interpretazioni sono solide ma corrono il rischio di sovrastimare la consapevolezza e la capacità strategica delle classi dirigenti occidentali: basti pensare alla conseguenza, sostanzialmente inattesa, del riemergere della Cina come grande attore economico e politico mondiale, a seguito del declino industriale e della finanziarizzazione dell'economia statunitense e di quella europea. Sarebbe forse il caso di considerare la finanziarizzazione come il prodotto di una serie di scelte prese dalle classi dirigenti sia statunitensi che europee per reagire all'inflazione e all'instabilità sociale degli anni Settanta. Gli apprendisti stregoni occidentali, non sempre in modo consapevole, avrebbero preferito liberare le forze difficilmente controllabili del mercato e della finanza, pur di evitare difficili scelte politiche, per esempio sul terreno delle politiche dei redditi, delle politiche industriali, della diminuzione dei consumi energetici.

Se il fenomeno della finanziarizzazione ha conosciuto una (breve) battuta di arresto nel 2007/2008, ed è sempre più contestato da movimenti politici «populisti» ostili alla globalizzazione, sia a destra che a sinistra del tradizionale spettro politico, quali possiamo considerarne, con il senno di poi, le ricadute più significative?

²⁶ La tesi di Arrighi sul ruolo del capitalismo finanziario è espressa compiutamente in: Giovanni Arrighi, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, il Saggiatore, 2014.

In primo luogo, sul piano geopolitico, l'emergere del capitalismo finanziario è andato di pari passo con l'indebolimento della crescita e con il calo della produttività nei Paesi più industrializzati e, di converso, con una crescita impetuosa di alcune economie emergenti, in particolare di quella cinese. La diminuzione della crescita nei Paesi occidentali ha fatto sì che mentre questi nel 1990 producevano l'80 per cento del Pil mondiale, nel 2012 erano scesi a produrne il 61 per cento. Le cifre sono impressionanti: la Cina, ribadiamo, è responsabile oggi del 28 della produzione manifatturiera mondiale, quasi quanto gli Stati Uniti, il Giappone e la Germania messe insieme²⁷! Una delle spiegazioni di questa stagnazione della crescita nei Paesi occidentali risiede proprio nel fatto che la finanziarizzazione, anche delle aziende «non finanziarie», ha scoraggiato gli investimenti nel capitale produttivo. Al contrario essa ha incoraggiato le delocalizzazioni e gli investimenti all'estero, ha assegnato come obiettivo principale delle società quotate in borsa quello di garantire profitti a breve, o di conquistarsi rendite di posizione ottenute anche tramite la sistematica acquisizione delle imprese concorrenti. Allo stesso modo, la necessità di finanziare un debito pubblico sempre crescente tramite prestiti privati ha posto i Governi dei Paesi Ocde nella posizione di investire sempre meno in capitale pubblico e infrastrutture, in qualche modo minando il terreno della crescita economica e dell'innovazione – si è arrivati, come per esempio è avvenuto in Italia a partire dal 2008, a toccare valori negativi del capitale pubblico²⁸.

In secondo luogo la finanziarizzazione dell'economia ha prodotto una sempre maggiore concentrazione della ricchezza e dei patrimoni nelle mani dei detentori del capitale finanziario: percettori di cedole, interessi e «capital gain» che un attento studioso della trasformazione in atto, il sociologo tedesco Wolfgang Streeck, ha definito il «popolo del mercato»²⁹. Nel 2013, appena fuori dall'oc-

²⁷ *China is the world's factory, more than ever*, in «The Economist», 23 June 2020.

²⁸ Thomas Piketty, *Capital et idéologie*, Paris, Seuil, 2019, pp. 708-709.

²⁹ Wolfgang Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

chio del ciclone della crisi finanziaria, il 10 per cento dei più ricchi al mondo deteneva ancora il 90 per cento degli *asset* finanziari globali³⁰. Le ricerche del gruppo guidato da Piketty dimostrano che l'1 per cento dei più ricchi del mondo è stato in grado, tra il 1980 e il 2016, di accaparrarsi il doppio della crescita mondiale rispetto al 50 per cento più povero³¹. Il livello della concentrazione della ricchezza negli Stati Uniti è maggiore di quello prevalente nei Paesi dell'Unione europea; ma la concentrazione della ricchezza resta un fenomeno mondiale. Questa ricchezza privata, protetta da politiche che hanno tendenzialmente ridotto la capacità fiscale degli Stati e dalla moltiplicazione dei paradisi fiscali, ha a sua volta costituito un potente fattore di stimolo a nuove privatizzazioni in grado di offrire sempre maggiori opportunità di investimento per il capitale finanziario. Inoltre, la stessa scarsa produttività delle imprese americane ed europee, incalzate dalla competizione globale nonché dalla formazione di «catene di valore» mondiali, ha contribuito a mantenere i salari bassi e ad indebolire le organizzazioni sindacali.

In terzo luogo, l'accumulazione di una ricchezza finanziaria che in sostanza costituisce un'enorme scommessa sui profitti attesi, rappresenta oramai un multiplo della ricchezza generata ogni anno. Il problema, come sottolinea lo stesso Gallino, è che mentre il Pil mondiale cresce a ritmi relativamente blandi, i grandi investitori pretendono ritorni sugli investimenti e sui debiti pubblici e privati costantemente superiori alla crescita economica. In altre parole: il capitalismo finanziario è una macchina per estrarre un valore aggiunto che però l'economia mondiale stenta a produrre. Ci si potrebbe chiedere quanto questo modello possa durare nel tempo, senza generare un sempre più preoccupante peggioramento delle condizioni di vita dei lavoratori, anche nelle economie più avanzate, un sempre maggiore indebitamento pubblico e privato,

³⁰ Milanovic, *Capitalism, Alone*, p. 30.

³¹ Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, Zucman, «The Elephant Curve of Global Inequality and Growth», in *Aea Papers and Proceedings 2018*, 108, <http://gabriel-zucman.eu/files/ACPSZ2018.pdf>.

e un sempre maggiore sfruttamento delle risorse naturali per sostenere margini di profitto decrescenti per le imprese dei Paesi occidentali.

3. L'Unione europea, co-protagonista dell'ascesa del capitalismo finanziario globale

Sebbene l'Unione europea, nata a seguito della ratifica del trattato di Maastricht del 1992, sia stata spesso definita sia dal punto di vista della sua proiezione internazionale («potenza civile»), sia da quello del suo modello economico («modello sociale europeo»), in contrapposizione agli Stati Uniti, essa fu protagonista dell'ascesa del capitalismo finanziario almeno quanto gli stessi Stati Uniti. Per capire meglio questo dato occorre evitare di identificare l'Unione europea con gli Stati nazionali che ne sono membri, e nemmeno con la Comunità europea, l'organizzazione internazionale che l'ha preceduta e con la quale l'Unione europea condivide molto dell'assetto istituzionale e non poche delle politiche. Gli Stati Uniti, come abbiamo visto, furono protagonisti delle grandi decisioni strategiche riguardanti il settore finanziario, anche grazie alla posizione privilegiata di detentori della principale valuta di riserva mondiale. Ma è proprio nell'Unione europea che il «potere strutturale» della finanza, caratterizzato come abbiamo visto, dal peso e dalla concentrazione degli attori finanziari, dal supporto da parte delle istituzioni pubbliche (come le banche centrali) a garanzia della stabilità monetaria, nonché dalla crescente dipendenza degli Stati nazionali dalla finanza privata, raggiunse probabilmente il suo livello più alto nel corso degli anni Novanta, in coincidenza con il passaggio alla moneta unica.

In primo luogo, vi è una componente ideologica nello stretto legame tra creazione dell'Unione europea e ascesa del capitalismo finanziario. L'Unione europea, come strumento di governo (o di «governance») sovranazionale, in grado di imporre la libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali, anche contro le possi-

bili resistenze dei suoi Stati membri, anche scontando le ricadute sociali derivanti dalla piena integrazione dei fattori produttivi, incarna per molti aspetti il tipo ideale della visione neoliberale.

In un saggio del 1939, intitolato *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, l'economista austro-britannico Friedrich August von Hayek, tra i padri fondatori del neoliberismo, aveva chiaramente individuato nelle istituzioni sovranazionali un modo per neutralizzare, ingabbiandole, le pressioni nazionalistiche prevalenti negli anni Trenta³². Hayek, pur prudente rispetto al rafforzamento delle strutture statuali, considerava che il passaggio di competenze e responsabilità a livello federale europeo avrebbe implicato «meno Stato». Sarebbe risultato impossibile regolare questioni sociali ed economiche a livello sovranazionale perché, in mancanza di una sufficiente dose di «identità comune», il tentativo di armonizzare le diverse legislazioni avrebbe generato dissidi fra le nazioni, dunque un sostanziale immobilismo:

That Englishmen or Frenchmen should entrust the safeguarding of their lives, liberty and property – in short, the functions of the liberal state – to a superstate organization is conceivable. But that they should be willing to give the government of a federation the power to regulate their economic life, to decide what they should produce and consume, seems neither probable nor desirable. Yet, at the same time, in a federation these powers could not be left to the national states; therefore, federation would appear to mean that neither government could have powers for socialist planning of economic life³³.

Sebbene i neoliberisti, pur divisi fra di loro in molteplici correnti e orientamenti, siano tradizionalmente identificati con una radi-

³² F.A. Hayek, *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, in «The New Commonwealth Quarterly», vol. 5, n. 2, Sept 1939, pp. 131-149.

³³ *Ibidem*. Questo concetto è stato espresso in altra forma da politologo tedesco Fritz Scharpf che parla nel caso dell'Unione europea di prevalenza della «integrazione negativa» (smantellamento di frontiere, barriere doganali, vincoli) sulla «integrazione positiva» (armonizzazione legislazioni fiscali, sociale, del lavoro): Fritz W. Scharpf, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 1999.

cale diffidenza verso il ruolo dello Stato e le sue intrusioni in ambito economico, l'esperimento della Comunità europea suscitava un certo interesse per alcuni di loro: non tanto per la creazione di un superstato che innalzasse a livello federale potere decisionale sul terreno fiscale, industriale o sociale, quanto per la creazione di uno strumento sovranazionale in grado di smantellare la capacità di intervento degli Stati nazionali, garantendo piena libertà all'impresa privata in un nuovo contesto regolatorio³⁴. In particolare Quinn Slobodian considera i neoliberalisti come teorici di uno Stato forte (in qualche caso, come in Cile, di uno Stato autoritario), promotore di competizione fra soggetti privati in un numero sempre più vasto di settori, nonché garante di politiche di bilancio prudenti e di stabilità monetaria. Vedremo qui sotto come, proprio nel settore finanziario e delle politiche monetarie, prima la Comunità europea e poi soprattutto l'Unione europea giocarono questa funzione di «distruzione creatrice» rispetto alle politiche nazionali. È proprio nel settore finanziario e monetario che l'influsso del pensiero neoliberalista sulle scelte dell'Unione europea fu più forte. Per quanto riguarda invece altre politiche economiche e sociali, dal welfare alle questioni migratorie, il presidio degli Stati nazionali europei rimase, al contrario, sempre molto forte.

Fino al 1981, anno nel quale il socialista François Mitterrand venne eletto Presidente della Repubblica francese su un programma incardinato su nazionalizzazioni e forte interventismo statale, la piena libertà di circolazione dei capitali all'interno della Comunità europea era considerata un anatema. La stessa Corte di Giustizia di Lussemburgo, chiamata ad esprimersi sul caso di un cittadino italiano che tornava in Germania appesantito da marchi non dichiarati, aveva sentenziato che: «At present, it cannot be denied that complete freedom of movement of capital may undermine the economic policy of one of the member states or create an im-

³⁴ Roberto Ventresca, *Crisi come disciplinamento. Neoliberalismo, Grande recessione e integrazione europea*, in «Studi Germanici», n. 15/16, 2019, pp. 375-403. L'interesse per gli esperimenti regionali era soprattutto presente nei neoliberalisti della «scuola della Virginia» di James Buchanan.



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

balance in its balance of payments, thereby impairing the proper functioning of the common market»³⁵. Solo sette anni dopo, nel giugno del 1988, la Commissione europea adottò una direttiva che imponeva la piena libertà di circolazione dei capitali nella Comunità europea; norma che fu poi incardinata nel trattato sull'Unione europea del 1992, elevando la libertà di movimento dei capitali alla stessa stregua della libera circolazione di merci, servizi e persone. La Comunità europea fu la prima organizzazione internazionale ad imporre ai suoi membri la libera circolazione dei capitali. Il tentativo parallelo di modificare lo statuto del Fmi in modo da consentirgli di regolare il movimento dei capitali non andò invece mai in porto. La Comunità europea, nel breve volgere di un decennio, era diventata un paladino della libertà della finanza globale. Come è potuta verificarsi un'inversione di rotta così radicale, in un lasso tempo così breve?

Rawi Abdelal avanza, a questo proposito, una tesi interessante. Egli considera che l'ascesa della Comunità europea come promotrice della deregolazione finanziaria si debba principalmente al cambiamento dell'atteggiamento francese. Mitterrand, abbiamo visto, era stato eletto su una piattaforma di rilancio della domanda interna e di nazionalizzazione di settori importanti dell'economia, incluso quello bancario. Conseguenza immediata della politica espansiva mitterrandiana furono preoccupanti pressioni speculative contro il franco francese, la fuga dei capitali, e l'imposizione di stringenti controlli ai movimenti dei capitali – che comunque non frenarono l'assalto della speculazione. Nel 1983, dopo un durissimo scontro all'interno della compagine governativa, avvenne il sofferto passaggio dalle politiche «espansive» a quelle «restrittive» (*la rigueur*), con priorità a politiche di bilancio prudenti, lotta all'inflazione e difesa del valore del franco. Abdelal considera che da quel momento i socialisti francesi presero a considerare la modernizzazione del settore finanziario come un aspetto fondamentale per garantire prestiti più vantaggiosi alla classe media, nella con-

³⁵ Abdelal, *Capital Rules*, cit., p. 55.

vinzione che il blocco alla circolazione dei capitali avesse gravato, anche qui, più sulla classe media che sui settori privilegiati che riuscivano sempre a far scivolare i loro denari tra le maglie del sistema. La nuova strategia, che rilanciava l'asse franco-tedesco come motore del processo di integrazione europea, divenne quella di abbracciare la libertà di movimento dei capitali, cercando allo stesso tempo una regolazione del settore finanziario a livello superiore, tramite la delega ad organizzazioni internazionali, in particolare della Comunità europea, ma anche del Fondo monetario internazionale. Questo spiega il paradosso per il quale i dirigenti francesi (e tra questi un nutrito gruppo di politici e funzionari di orientamento socialista) furono protagonisti del processo di liberalizzazione del settore finanziario e di apertura alla libera circolazione dei capitali a livello globale: Jacques Delors, come Presidente della Commissione europea in stretta collaborazione con suo Capo di gabinetto Pascal Lamy (che diventerà in seguito direttore dell'Organizzazione mondiale del commercio), Michel Cadmessus che fu Direttore generale del Tesoro francese e poi guida del Fmi tra il 1987 e il 2000, Henri Chanvranski che diresse il «Comitato degli invisibili» dell'Oecd (il comitato che si occupava dei movimenti di capitale) dal 1983 al 1994, proprio nel momento in cui l'organizzazione con sede a Parigi cominciò a sponsorizzare «mercati finanziari internazionali dinamici», nella convinzione che il processo fosse ormai un «accomplished fact of life»³⁶. In pratica, più che di «Washington Consensus», considerato il radicato scetticismo dei conservatori americani verso il «multilateralismo», nel caso delle istituzioni finanziarie internazionali avrebbe senso parlare di un parallelo «Paris Consensus».

Ovviamente il protagonismo francese, da solo, non basta a spiegare il nuovo atteggiamento della Comunità europea. Le pressioni alla liberalizzazione del settore finanziario e all'apertura del movimento dei capitali arrivarono anche da altri Paesi europei, ed in principal modo da Gran Bretagna e Repubblica Federale Tede-

³⁶ *Ivi*, p. 101.



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

sca, e si concretizzarono nel 1986 nel progetto della creazione di un Mercato unico europeo. Questo avrebbe dovuto stimolare la modernizzazione delle economie tramite l'incentivo alla competitività e all'internazionalizzazione delle aziende europee, in modo che queste potessero resistere alla concorrenza statunitense, giapponese e delle varie «tigri asiatiche» come la Corea del Sud, la cui economie venivano trainate dal settore delle esportazioni. In ultima analisi, per far funzionare pienamente il mercato unico europeo, senza il rischio di ricadute protezionistiche e superando gli steccati nazionali che ancora si ergevano forti a protezione di alcuni settori strategici, occorreva garantire non solo libera circolazione di merci, servizi e persone, ma anche quella dei capitali. Allo stesso tempo, per assicurare la libera circolazione dei capitali, senza che questa potesse destabilizzare ulteriormente il sistema dei cambi tra le diverse valute europee, in un contesto dominato dal dollaro e da una generale instabilità monetaria, occorreva dotarsi di un meccanismo rigido, fondato su cambi stabili tra le valute europee: in prospettiva, su una moneta unica. Questa tesi venne avanzata formalmente da Tommaso Padoa-Schioppa, braccio destro di Delors proprio sulle questioni monetarie e protagonista della stesura del Rapporto Delors (presentato nel 1989 e base del progetto di una moneta unica europea da realizzarsi in fasi distinte), quando parlò di «quartetto inconciliabile»: libera circolazione delle merci, libera circolazione dei capitali, indipendenza della politica monetaria e cambi fissi. La creazione della moneta unica europea, dunque il superamento dei cambi flessibili e il passaggio ad una politica monetaria comune, sarebbe stata necessaria a garantire la libera circolazione dei capitali e delle merci, e avvenne in un contesto macroeconomico che Erik Jones ha definito il «Frankfurt-Brussels Consensus», imperniato sulla stabilità monetaria, politiche fiscali prudenti e l'incentivo all'efficienza dei fattori di produzione locali (per esempio attraverso la flessibilità del mercato del lavoro)³⁷.

³⁷ Erik Jones, *The collapse of the Brussels-Frankfurt consensus and the future of the eu-*

Senza addentrarci sui, pur fondamentali, aspetti geopolitici di un'iniziativa che procedeva in parallelo alla riunificazione tedesca, la creazione della moneta unica incardinava la piena libertà di movimento dei capitali, confermando la tesi di Hayek riguardo all'indebolimento delle prerogative economiche statuali nel contesto di una federazione fra nazioni assai disomogenee dal punto di vista identitario. Anche Luigi Einaudi aveva cantato già nel 1944 le virtù della «denazionalizzazione» della politica monetaria all'interno di una possibile unione federale: «Se la federazione europea toglierà ai singoli Stati federati la possibilità di far fronte alle opere pubbliche col far gemere il torchio dei biglietti, e li costringerà a provvedere unicamente con le imposte e con prestiti volontari avrà, per ciò solo compiuto opera grande»³⁸. Spostare la gestione della politica monetaria e della regolazione del settore finanziario a livello europeo avrebbe significato non maggiore, bensì minore, regolazione e intervento pubblico in quel settore. La politica monetaria sarebbe stata incardinata su regole e parametri prefissati, isolandola istituzionalmente da pressioni politiche, consegnandole come obiettivo principale quello di tenere a freno l'inflazione. D'altra parte i mercati finanziari avrebbero potuto espandersi al di fuori di qualsiasi reale controllo, visto che l'Unione europea e le sue autorità monetarie mancavano di poteri effettivi nel settore bancario, nonché nella regolazione del settore finanziario. Come ha scritto efficacemente Adam Tooze nel suo racconto delle crisi finanziaria globale del 2007-2012, mentre l'Unione europea si era dotata di un rigido meccanismo di disciplinamento fiscale, essa aveva una scarsa capacità di intervento nel settore finanziario «Europés chief problem was not the lack of a fiscal fire code; its problem was the lack of a financial fire department»³⁹.

ro, V. Schmidt and M. Thatcher (Eds.), in *Resilient Liberalism in Europés Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 145-170.

³⁸ Luigi Einaudi, *I problemi economici della federazione europea*, Milano, Treves Editore, 1944.

³⁹ Adam Tooze, *Crashed: How a Decade of Financial Crisis Changed the World*, London, Allen Lane, 2018, p. 190.



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

Va notato, a margine, che anche gli italiani giocarono un ruolo significativo nel promuovere la *governance* europea del settore monetario e di quello finanziario. Parte importante della spiegazione risiede nel fatto che la «tecnocrazia» italiana, specie proveniente dal ministero del Tesoro e dalla Banca d'Italia, vedeva nell'influsso benefico dei mercati finanziari lo strumento per contenere la spesa pubblica e riformare lo Stato. Gli Stati europei, sempre più dipendenti per finanziare il proprio debito pubblico dal finanziamento dei privati, sarebbero stati costretti alla disciplina fiscale secondo il precetto reaganiano e thatcheriano di «affamare la bestia» della spesa pubblica. Questo fu esplicitamente affermato nel 1992 in un celebre (o famigerato) intervento di Mario Draghi, allora Direttore generale del ministero del Tesoro, sul panfilo della famiglia reale inglese, il Britannia, al cospetto di un selezionato *parterre* del mondo finanziario anglosassone. Secondo Draghi le privatizzazioni sarebbero state necessarie a confermare la credibilità dell'impegno italiano a tenere le finanze in ordine: «I benefici indiretti delle privatizzazioni, in termini di accresciuta credibilità delle nostre politiche, sono secondo noi così significativi da giocare un ruolo fondamentale nel ridurre in modo considerevole il costo dell'aggiustamento fiscale che ci attende nei prossimi cinque anni»⁴⁰. Si stabiliva così esplicitamente la subordinazione, o quanto meno la stretta interazione, tra scelte fondamentali di politica economica nazionale e il giudizio dei «mercati finanziari», fatto che costituisce una delle principali caratteristiche della finanziarizzazione dell'economia.

Abbiamo detto della logica neoliberale che, nonostante i moniti di Delors, sottostava all'aumento delle competenze dell'Unione europea in campo monetario e finanziario. Abbiamo sottolineato come ampi settori delle classi dirigenti europee, inclusi i socialisti europei, abbiano sposato l'idea del dopaggio del settore finanziario, sia come reazione ai problemi economici interni, sia come essenziale al completamento del Mercato unico europeo, sia come strumen-

⁴⁰ *Privatizzazioni inevitabili, ma da regolare con leggi ad hoc: il discorso del 1992 (ma attualissimo) di Mario Draghi sul Britannia*, in «Il Fatto Quotidiano», 22 gennaio 2020.

to di geopolitica internazionale. Manca a questo breve quadro un elemento cruciale: il peso e il condizionamento proveniente dalla finanza europea. Su questo tema la ricerca deve ancora muovere i primi passi, scavando negli archivi delle principali istituzioni finanziarie. Nonostante nella vulgata prevalente sia Wall Street a dominare in modo incontrastato la finanza mondiale, la finanza europea, nel suo complesso, ha assunto dimensioni quantitative ancor più importanti di quella statunitense (almeno nel periodo preso in considerazione, dunque prima dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea). È chiaro che i grandi attori della finanza europea non potevano che vedere di buon occhio politiche che contribuivano ad eliminare lacci e laccioli, nonché ad aumentare l'influenza dei principali attori finanziari sugli Stati nazionali.

Alcuni numeri danno il senso del peso globale della finanza europea. Nel 2007, appena prima della crisi finanziaria, e a seguito di un processo di espansione più che trentennale, gli attivi finanziari delle banche europee erano largamente superiori a quelli delle banche americane. Le banche statunitensi avevano attivi per 5,1 trilioni di dollari (il doppio delle entrate del Governo federale statunitensi), mentre quelle inglesi, da sole, avevano attivi per 7,5 trilioni di dollari (10 volte le entrate del Governo britannico). Nello stesso anno, tra i primi 20 gruppi finanziari al mondo quelli americani erano 3, mentre quelli che facevano riferimento a Paesi dell'Unione europea erano ben 14. In particolare, le prime tre banche al mondo erano tutte europee: Royal Bank of Scotland (Rbs), Deutsche Bank (Db) e Bnp Paribas. Prese insieme queste tre banche avevano bilanci pari al 17 per cento della ricchezza mondiale e il bilancio di tutte e tre pareggiava il Pil del proprio Paese di riferimento. Le notazioni da fare, a questo proposito, sono due. La dimensione elefantica delle banche europee si spiega in parte con il fatto che già nel corso degli anni Settanta esse si erano «internazionalizzate», facendosi sponda sugli euromercati, ancor più di quelle statunitensi, ma anche con il fatto che le banche europee erano più legate al settore produttivo rispetto a quelle americane. Esse cioè prestavano di più alle imprese, mentre le imprese statu-



LA «SECONDA GLOBALIZZAZIONE»

nitensi facevano maggiore ricorso al mercato azionario come strumento di finanziamento. La seconda notazione, l'abbiamo già accennato, è che considerando che per esempio nel caso francese e olandese, gli *asset* finanziari delle banche erano pari al 400 per cento del Pil dei rispettivi governi, questi avevano ben poca capacità di fronteggiare adeguatamente una possibile crisi delle banche di sistema. D'altra parte i Governi europei dipendevano totalmente da queste istituzioni finanziarie private per il finanziamento del proprio debito pubblico.

L'altro fenomeno che spiega la dimensione delle banche europee è che queste erano al centro di una rete globale di flussi finanziari, incentrata sulla piazza di Londra. Alla vigilia della crisi finanziaria le banche europee attraevano capitali da tutto il mondo ed erano protagoniste degli investimenti nei più rischiosi strumenti finanziari statunitensi: per esempio la finanza europea deteneva il 25 per cento degli Mbs (Mortgage-backed securities che includevano i famigerati mutui *subprime*) che furono tra i motivi scatenanti della crisi finanziaria americana. L'importanza del flusso finanziario tra le due sponde dell'Atlantico, la principale arteria finanziaria al mondo, rende inconsistenti le affermazioni sulle origini «statunitensi» della crisi finanziaria, quando si trattò di una crisi nella quale erano pienamente coinvolte le banche europee, in termini quantitativi le banche più ricche al mondo e quelle al centro dei flussi di capitale a livello globale. Questo quadro dello strapotere della finanza europea sarebbe però cambiato in misure rilevanti a seguito della crisi finanziaria del 2007.

L'Unione europea è stata dunque protagonista dell'emergere del capitalismo finanziario a livello globale, quindi in parte responsabile anche delle storture generate dalla finanziarizzazione dell'economia. Nelle classi dirigenti europee ovviamente convivevano progetti e aspirazioni differenti. La stessa Comunità europea, poi Unione europea, ha svolto nella sua storia ruoli diversi in diverse fasi dell'evoluzione del capitalismo europeo⁴¹. Simbolo del-

⁴¹ Aurélie Andry, Emmanuel Murlon-Druol, Haakon A. Ikononou & Quentin

L'ambiguità delle classi dirigenti europee è la stessa figura di Jacques Delors, socialista e cattolico, che da un lato è stato promotore del progetto del Mercato unico e della moneta unica, perorando la necessità di liberare le forze della competizione e del mercato in un contesto di prudenza fiscale, mentre dall'altro riconosceva la necessità di controbilanciare gli eventuali sperequativi tra le nazioni e dentro le nazioni con misure sul lato della coesione sociale e territoriale⁴². L'esiguità del bilancio comune dell'Unione europea, circa l'1 per cento del Pil europeo, del quale solo una parte è dedicata alla coesione territoriale e sociale, mostra in modo piuttosto plastico che la scommessa di Delors, come già evidente a partire dalla bocciatura delle proposte contro la disoccupazione contenute nel Libro Bianco presentato nel 1993, si sia rivelata, in ultima analisi, perdente – almeno se si escludono i Paesi dell'Europa orientale che avrebbero eventualmente aderito all'Unione europea ricavandone risorse consistenti.

Ma il problema maggiore risiede nella struttura di governo della moneta unica. Secondo un profondo conoscitore della storia economica d'Europa, Eric Bussière, l'Europa del «mercato» e quella de «l'organizzazione» si sono confrontate almeno a partire dagli anni Venti e Trenta del Novecento⁴³. Sebbene alla fine degli anni Ottanta abbia prevalso nel settore finanziario la tendenza all'Europa del «mercato», non si può escludere a priori che la logica dell'organizzazione, con la possibile predisposizione di stringenti regole comuni per il settore finanziario o con l'acquisto diretto da parte della Bce di titoli del debito pubblico, e dunque con l'allenamento del potere ricattatorio della finanza privata, possa tornare eventualmente affermarsi (senza replicare l'autarchia commerciale

Jouan, *Rethinking European Integration in the Light of Capitalism: the Case of the Long 1970s*, in «European Review of History: Revue européenne d'histoire», vol. 26, n. 4, 2019, pp. 553-572.

⁴² Harold James, *Making the European Monetary Union*, Cambridge, Harvard University Press, 2012, pp. 210-265.

⁴³ Eric Bussière, Michel Dumoulin, Sylvain Schirmann (eds.), *Europe organisée, Europe du libre-échange?*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

e monetaria degli anni Trenta). La regolamentazione della finanza europea dovrebbe però superare le enormi resistenze provenienti dal settore finanziario, nonché il requisito dell'unanimità fra i Governi nazionali che ha impedito che per esempio ha impedito fino ad oggi la costituzione di una garanzia comune sui depositi bancari nell'Unione europea.

4. Conclusioni

In ultima analisi la tendenza alla finanziarizzazione dell'economia è stata nell'Unione europea contemperata, a livello nazionale, da una (sempre più debole) resistenza delle organizzazioni sindacali e da uno Stato sociale che è riuscito a preservare aspetti importanti del «modello sociale europeo». Tra il 1980 e il 2017, l'1 per cento più ricco della popolazione europea si è accaparrato il 17 per cento della crescita, mentre il 50 per cento più povero solo il 15 per cento⁴⁴. Considerando che la tendenza all'aumento della disegualianza è un fenomeno globale, i livelli di disegualianza nell'Unione europea restano tra i più bassi al mondo. Ma il «modello sociale europeo» è legato però quasi esclusivamente all'azione degli Stati nazionali e non a quella dell'Unione europea.

Questo in qualche modo può farci riflettere sul ruolo che giocò la fine del Comunismo e il 1989 nell'emergere del capitalismo finanziario e dell'Unione europea come suo grande co-protagonista. Questo processo ebbe inizio almeno un decennio prima della disgregazione dell'Unione Sovietica, anzi contribuì in parte alla sua disgregazione aumentando il peso dell'indebitamento anche nell'Europa comunista e costituì un potente fattore di spinta alle privatizzazioni come modo per aprire nuovi sbocchi agli investimenti finanziari. Si può dire che la fine dell'Unione sovietica con-

⁴⁴ Thomas Blanchet, Lucas Chancel, Amory Gethin, *Forty years of inequality in Europe: Evidence from distributional national accounts*, in «Cepr Column», 22 April 2019, <https://voxeu.org/article/forty-years-inequality-europe>, Consultato il 10/07/2020.



ANNALI DELLA FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

sentì all'Unione europea di presentarsi con ancor più forza come un inevitabile modello di modernizzazione e di liberalizzazione dell'economia in un mondo sempre più competitivo e globalizzato⁴⁵. Essa permise inoltre di accelerare il progetto di un Mercato unico europeo, incardinato sulla piena libertà di circolazione dei capitali e incentrato una moneta unica: un progetto che venne prontamente incardinato, anche giuridicamente, subito all'indomani della caduta dell'Unione sovietica.

⁴⁵ James Mark, *1989: A Global History of Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

**Politica nazionale e politica europea dalla caduta
del Muro al Trattato di Maastricht**



L'Ottantanove in Germania e le sue interpretazioni

di Gabriele D'Ottavio*

La storiografia ha ricostruito le vicende dell'Ottantanove in Germania fin nei minimi dettagli. Eppure, a trent'anni di distanza le interpretazioni di quell'*annus mirabilis* sono tutt'altro che univoche. Esse proliferano ad ogni anniversario, susseguendosi sullo sfondo di ogni nuovo presente: «il miracolo del 1989», «una crisi irreversibile», «la svolta del 1989», «l'approdo in Occidente», «una tragedia evitata», «una rivoluzione pacifica», ma anche «una rivoluzione senza rivoluzionari», «un'occasione mancata», «una svolta incompiuta». Sono questi i principali motivi ricorrenti nel discorso storico e nella riflessione pubblica sull'Ottantanove in Germania. Si tratta di *topoi* che veicolano schemi narrativi non necessariamente alternativi tra loro; anzi, il più delle volte essi offrono prospettive tra loro complementari, focalizzando l'attenzione su fasi, dinamiche e attori diversi. Al tempo stesso le varie retrospettive attribuiscono ai medesimi eventi significati differenti e anche molto controversi, riflettendo complessi processi di rielaborazione collettiva e individuale della storia tedesca più recente, talvolta memorie unilaterali, talaltra un esplicito uso politico del passato.

In questo contributo svilupperemo il tema del rapporto tra analisi e narrazione storica, illustrando le diverse concatenazioni di circostanze e di eventi su cui si basano alcune delle principali interpretazioni storiche dell'Ottantanove in Germania, così come la contesa, tuttora irrisolta, sulla sua eredità.

* Ricercatore di Storia contemporanea presso l'Università di Trento.

1. Il miracolo del 1989

Il germanista Claudio Magris ha sintetizzato efficacemente i sentimenti di stupore e meraviglia provati dai contemporanei dinanzi all'improvviso crollo del muro di Berlino, sostenendo che tale evento ha rivelato «tutti i limiti della fantasia umana»¹. Ancora oggi la nuda cronaca dei fatti di quel 9 novembre 1989 potrebbe suggerire l'idea di un evento accaduto quasi per caso². Ricordiamo brevemente gli avvenimenti principali. Alle ore 18.57, nel corso di una conferenza stampa trasmessa in diretta dalla televisione di stato, il portavoce del governo della Germania comunista Günter Schabowski comunicava le ultime disposizioni del Consiglio dei ministri in materia di viaggi all'estero. In un linguaggio burocratico di non immediata comprensione, Schabowski informava i giornalisti presenti e i telespettatori che in virtù del nuovo regolamento i tedeschi dell'Est avrebbero potuto ottenere l'autorizzazione per viaggiare anche senza la presentazione di particolari motivazioni. Alla domanda formulata dal corrispondente dell'Ansa Riccardo Ehrman sui tempi di applicazione delle nuove disposizioni, il portavoce del governo di Pankow, dopo aver cercato la risposta tra le sue carte e non senza tradire un certo imbarazzo, replicava: «unverzüglich, ab sofort» («immediatamente, da subito»). Solo in seguito si sarebbe appreso che con quella risposta Schabowski aveva anticipato l'entrata in vigore di un progetto di legge che era stato calendarizzato per il giorno successivo. Le conseguenze di quell'errore furono dirompenti.

A trasformare il crollo del muro in una notizia, prima ancora che si fosse verificata, ci pensarono i mass media occidentali. In Italia, ad esempio, il giornalista della Rai Gianni Gaspari apriva alle 19.45 il telegiornale sul secondo canale con le seguenti parole:

¹ Claudio Magris, «Il Muro durerà ancora molti anni...», in Antonio Carloti, Paolo Rastelli (a cura di), *1989. Il crollo del Muro di Berlino e la nascita della nuova Europa*, in «Rcs-Corriere della Sera», Milano, 2014, p. 21.

² Hans-Hermann Hertle, *Der Fall der Mauer. Die unbeabsichtigte Selbstaufösung des Sed-Staates*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996.



L'OTTANTANOVE IN GERMANIA

La Germania Est, dunque, apre i confini. Lo ha annunciato poco fa il portavoce del governo Günter Schabowski. La misura entra in vigore immediatamente. Il passaggio in Occidente potrà avvenire sia nella zona di frontiera, sia a Berlino. Il muro, che per anni ha simboleggiato la divisione dell'Europa, la Guerra fredda, la limitazione della libertà per i tedesco-orientali cade, dunque, sotto la spinta delle agitazioni democratiche³.

Mentre a Berlino Ovest, il giornalista Robin Lautenbach, collegato in diretta da una Porta di Brandeburgo ancora poco animata, lanciava alle ore 21.00 il servizio per la più importante emittente televisiva tedesca occidentale Ard, dichiarando davanti a milioni di telespettatori: «Ora il Muro di Berlino non sarà nient'altro che un monumento storico»⁴.

Nelle ore successive decine di migliaia di berlinesi si riversarono sulle strade della città, accalcandosi nei pressi dei punti di passaggio del muro per verificare se la notizia dell'apertura delle frontiere fosse vera. In un clima di crescente tensione e in assenza di direttive, alle ore 23.20 i due ufficiali dell'unità addetta al controllo passaporti sulla Bornholmerstrasser, Edwin Görlitz e Harald Jäger, prendevano la storica decisione di «aprire la diga» (*wir fluten jetzt*).

La catena di circostanze che nel giro di alcune ore portarono all'abbattimento del muro di Berlino costituisce un caso di studio sicuramente irripetibile, ma al cospetto del quale la proverbiale refrattarietà degli storici a misurarsi con la previsione del futuro appare più che comprensibile. Nessuno avrebbe mai potuto immaginare le vicende appena descritte, né tanto meno pronosticare la repentina subitanità del crollo di quello che per 28 anni aveva rappresentato il simbolo più eloquente della divisione della Germania, dell'Europa e del mondo in due campi separati e contrapposti. «Follia» (*Wahnsinn*) fu il termine con cui molti berlinesi de-

³ Il servizio è stato recentemente pubblicato su raiply: <https://raiply.it/video/2019/10/Berlino-89-cronache-dal-crollo---Tg2-del-09111989-8ed5200a-bb37-465d-89d8-39c8a20e5270.html> (ultimo accesso: 18 aprile 2020).

⁴ Citato in Hans-Hermann Hertle, Kathrin Elsner (a cura di), *Der Tag an dem die Mauer fiel. Die wichtigsten Zeitzeugen berichten vom 9. November 1989*, Berlin, Nicolai Publishing, 2009, p. 62.

scrissero il proprio stato d'animo dinanzi a quel che era appena accaduto sotto i loro occhi. A questo proposito non si può non ricordare che per superare quel muro molti cittadini tedeschi avevano perso la loro vita⁵ o erano finiti in galera dopo maldestri tentativi di fuga effettuati con ogni tipo di mezzo, dal doppio fondo delle automobili alle immersioni nella Sprea allo scavo di tunnel sotterranei⁶. Pertanto, per milioni di tedeschi il crollo del muro di Berlino significò la fine di una violenza intollerabile ovvero la riscoperta della libertà.

La storia delle esperienze vissute e la storia delle emozioni pongono come sempre problemi epistemologici e metodologici di non facile soluzione; d'altra parte, in questo caso è possibile ricostruire il clima che si respirava a Berlino la notte del 9 novembre 1989 attingendo alle straordinarie fonti audiovisive dell'epoca che ci restituiscono delle immagini, dei suoni e delle parole molto eloquenti: la maggior parte dei cittadini che si riversarono sulle strade vissero realmente l'abbattimento del muro e la successiva dissoluzione del regime comunista, senza che nemmeno un colpo fosse stato sparato, come un vero e proprio miracolo⁷.

Naturalmente, richiamare alla memoria l'inettitudine di Günter Schabowski, la smania dei media occidentali, desiderosi di essere i primi a dare una notizia sensazionale, e l'audacia dei due ufficiali della Germania Est non significa indicarle come fattori scatenanti e tanto meno come cause conclusive di un evento di portata epocale. Allo stesso modo sottolineare la natura eccezionalmente stu-

⁵ Hans-Hermann Hertle, Maria Nooke (a cura di), *Die Todesopfer an der Berliner Mauer 1961-1989. Ein biographisches Handbuch*, Berlin, Ch. Links, 2019.

⁶ Greg Mitchell, *The Tunnels: Escapes Under the Berlin Wall and the Historic Films the JFK White House Tried to Kill*, London, Transworld, 2016.

⁷ Esistono decine, forse centinaia, di film e documentari realizzati con materiale audiovisivo dell'epoca che nei titoli richiamano «il miracolo del 1989» (*Das Wunder von 1989*), «il miracolo di Berlino» (*Das Wunder von Berlin*) o anche «il miracolo di Lipsia» (*Das Wunder von Leipzig*). Sul ruolo delle rappresentazioni mass-mediali nel processo di iconizzazione del crollo del muro di Berlino come evento globale si veda in particolare il volume di Julia Sonnevend, *Without Borders: The Berlin Wall and the Making of a Global Iconic Event*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

pefacente degli avvenimenti del 9 novembre 1989 non significa relegarli nell'alveo dell'irrazionale.

2. Una crisi irreversibile

In un volume pubblicato solo pochi anni dopo la fine della guerra fredda, lo storico Charles Maier spiegava molto bene come le vicende del 9 novembre 1989, pur nella loro imprevedibilità, s'inscrivessero all'interno di una complessa concatenazione di processi politici, economici e sociali di lungo periodo e di episodi drammatici, in virtù della quale il crollo del muro di Berlino, più che un incidente della storia, doveva essere compreso come un evento rivelatore di una crisi, forse irreversibile, con cui la Germania Est e il comunismo internazionale, in generale, erano alle prese da diverso tempo⁸. La repressione violenta della rivolta operaia scoppiata del 17 giugno 1953 e la stessa costruzione del muro nell'agosto 1961 avevano rivelato la debolezza strutturale di un regime che era incapace di gestire il consenso e arrestare la continua emorragia di forza lavoro e di credibilità, se non attraverso il ricorso a misure drammaticamente coercitive. Ma nemmeno dopo la chiusura delle frontiere i vertici politici della Germania orientale riuscirono a placare la frustrazione dei molti cittadini che, a maggior ragione dopo l'agosto 1961, si considerarono penalizzati rispetto ai tedesco-occidentali, oltre che privati del loro diritto alla libertà⁹.

La stabilità del regime guidato da Erich Honecker, tuttavia, iniziò a vacillare solo sul finire degli anni Ottanta, quando la fedeltà del Partito socialista unitario tedesco (Sed) all'ortodossia stalinista non sembrò più trovare corrispondenza nelle linee strategiche del riformismo del nuovo segretario del Partito comunista dell'Urss,

⁸ Charles Maier, *Il crollo. La crisi del comunismo e la fine della Germania Est*, Bologna, il Mulino, 1997.

⁹ Frederick Taylor, *The Berlin Wall, 13 August 1961 - 9 November 1989*, London, Bloomsbury, 2008.

Michail Gorbačëv¹⁰. Giunto al potere nel marzo 1985, il più giovane segretario della storia Pcus si fece portavoce della necessità di riformare il comunismo per poterlo salvare. E per poter varare riforme ambiziose, la riduzione degli impegni internazionali era stata considerata una via obbligata. Una piccola ma significativa avvisaglia del crescente scollamento tra Pankow e Mosca si era potuta registrare già nel 1988, quando il governo della Germania decise di vietare la pubblicazione della rivista sovietica Sputnik, sulla quale erano apparsi alcuni articoli molto critici nei confronti dello stalinismo. La censura della Germania comunista colpì anche alcuni prodotti cinematografici sovietici che esaltavano il clima di riforme associato alla Perestrojka. Ancora più indicativa di una crescente distanza politica tra l'Urss e la Ddr fu la diversità di posizioni assunte dinanzi alle tendenze riformatrici che stavano mutando lo scenario politico in Polonia e in Ungheria: Gorbačëv le salutò positivamente, sottolineandone la coerenza rispetto alla sua idea di democratizzare il socialismo al fine di poterlo salvare, mentre Honecker ostentò un atteggiamento di netta chiusura.

Il primo durissimo colpo alla leadership del Partito socialista unitario tedesco venne però inferto dall'interno, quando il 7 maggio 1989 i rappresentanti dei gruppi dei diritti civili accertarono brogli elettorali alle elezioni comunali. La notizia innescò un'ondata di proteste in tutto il paese e il 7 di ogni mese centinaia di cittadini di Berlino Est iniziarono a organizzare picchetti di protesta sulla piazza di Alexanderplatz. Nel frattempo la decisione dell'Ungheria di aprire gradualmente il confine con l'Austria e la sua adesione alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati incoraggiarono molti cittadini tedesco-orientali nei loro propositi di lasciare il paese. Anche la stragrande maggioranza dei cittadini che intendeva restare nella Germania Est sperando di poterla democratizzare fu confortata da quanto avvenne in Polonia il 4 giugno 1989, quando le prime elezioni semi-libere sancirono la vittoria di Soli-

¹⁰ Stephen Kotkin, *Uncivil Society. 1989 and the Implosion of the Communist Establishment*, New York, Modern Library Chronicles, 2009.



L'OTTANTANOVE IN GERMANIA

darność sul Partito operaio unificato polacco e la sostituzione al potere del generale Jaruzelski con Tadeusz Mazowiecki. Di tutt'altro segno fu invece la notizia che arrivò lo stesso giorno dalla Cina, in seguito all'uccisione in Piazza Tienanmen di centinaia di manifestanti per mano dell'esercito di Pechino. Anche in questo caso, il regime della Sed appoggiò l'azione delle autorità di Pechino, suscitando nuovi malumori tra la popolazione tedesco-orientale.

È questo il contesto nazionale e internazionale nel quale iniziarono a proliferare i primi gruppi di opposizione politica, tra cui «Neues Forum» e «Demokratie Jetzt». Dopo l'estate prendeva forma anche il movimento delle «dimostrazioni del lunedì», il cui impatto sull'opinione pubblica fu di grandissimo rilievo¹¹. Tutto era cominciato il 4 settembre a Lipsia, quando un migliaio di persone si erano radunate nei pressi della Nikolaikirche, dopo la consueta preghiera per la pace, per protestare contro il governo. Sin dai primi anni Ottanta, le prime forme di dissenso si erano sviluppate proprio sotto l'egida della Chiesa evangelica¹². Quel lunedì di inizio settembre del 1989 trascorsero solo pochi minuti e lo striscione recante la scritta «per un paese aperto e con persone libere» venne tirato giù da alcuni collaboratori della Stasi. Gli slogan di protesta urlati dai manifestanti contro il governo («Fuori la Stasi», «noi vogliamo andare via», ma anche «noi restiamo qui») furono ripresi da alcuni media occidentali che quel giorno si trovavano a Lipsia per la fiera autunnale. Il rito delle *Montagsdemonstrationen* si rinnovò di settimana in settimana, con un numero sempre crescente di adesioni fino a raggiungere un primo picco il 9 ottobre 1989. Quel giorno il mancato intervento militare e la ritirata delle forze dell'ordine dinanzi all'avanzata dei 70.000 manifestanti costituì un momento di svolta¹³. Nelle settimane successive il nume-

¹¹ Ralph Jessen, *Die Montagsdemonstrationen*, in M. Sabrow (a cura di), *Erinnerungsorte der Ddr*, München, Beck, 2009, pp. 466-480.

¹² Peter Maser, *Niemals voll in das Regime integriert. Kirchen in der Ddr*, Bundeszentrale für politische Bildung, Erfurt, 2013, pp. 99-127.

¹³ Walter Süß, *Der friedliche Ausgang des 9. Oktober in Leipzig*, in M. Sabrow (a cura di), *1989 und die Rolle der Gewalt*, Göttingen, Wallstein, 2012, pp. 173-202.

ro di manifestanti si moltiplicò, superando le centinaia di migliaia. Né la protesta rimase confinata alle grandi città di Lipsia, Dresda e Berlino Est, estendendosi anche ad altri luoghi più periferici della Germania Est¹⁴.

Nel frattempo, anche i quasi quattromila cittadini tedeschi orientali che avevano trovato rifugio nell'ambasciata della Germania Federale a Praga nel tentativo di passare all'Ovest avevano ottenuto l'autorizzazione a espatriare. A comunicarglielo di persona, il 30 settembre 1989, era stato il ministro degli Esteri della *Bundesrepublik* (Brd) Hans-Dietrich Genscher, il cui annuncio dal balcone dell'ambasciata di Praga fu salutato con urla di gioia. Il compromesso che era stato raggiunto con le autorità della Ddr prevedeva che i profughi passassero all'Ovest su treni che transitavano da Dresda, quindi attraversando il territorio della Ddr. Il 4 ottobre, al passaggio dei treni, alla stazione centrale di Dresda ci furono alcuni scontri tra popolazione e forze dell'ordine che si ripeterono, con intensità ben maggiore, in occasione delle celebrazioni di Stato organizzate per il quarantesimo anniversario dalla nascita della Repubblica democratica. In quella occasione, Michail Gorbacëv venne acclamato dalla popolazione come l'uomo della provvidenza e, prima di rientrare a Mosca, consegnò alla storia la famosa frase «chi arriva tardi verrà punito dalla storia». Già all'epoca furono in molti a leggere in quella frase una sconfessione della leadership di Erich Honecker, che appariva sempre più anacronistica e inadeguata alla situazione¹⁵. Solo dieci giorni dopo la visita di Stato del segretario del Partito comunista dell'Urss, il 18 ottobre, Honecker si vedeva costretto a rassegnare le sue dimissioni. Neanche il suo successore, però, il più dinamico Egon Krenz, riuscì a fermare l'onda di proteste e ancora il 4 novembre, sulla piazza di Alexanderplatz a Berlino Est, si radunarono alcune centinaia di migliaia di persone per protestare contro il governo della Sed.

¹⁴ Ingo Juchler, *Schauplätze der Revolution*, Bebra Verlag, Berlin, 2019.

¹⁵ Konrad Jarausch, Martin Sabrow (a cura di), *Weg in den Untergang. Der innere Zerfall der Ddr*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999.



L'OTTANTANOVE IN GERMANIA

Contro ogni previsione, anche questa manifestazione si svolse senza incidenti, quasi un'anticipazione della «rivoluzione pacifica» che avrebbe avuto luogo solo cinque giorni dopo.

3. La svolta del 1989

Della grande incertezza e indeterminatezza dei giorni e delle settimane successive al 9 novembre non sempre si tiene conto a sufficienza nelle ricostruzioni che identificano nel crollo del muro di Berlino la «svolta» (*Wende*) successivamente culminata nella riunificazione delle due Germanie (*Wiedervereinigung*). L'esistenza di un legame inestricabile tra i due eventi è evidente, ma il secondo non può essere interpretato come un esito sostanzialmente pre-determinato dopo il verificarsi del primo, pena il rischio di uno scivolamento nel determinismo retrospettivo. Inoltre, l'impiego del concetto di *Wende* appare alquanto problematico, dal momento che era stato il successore di Erich Honecker, Egon Krenz, a introdurlo nel discorso pubblico.

Un approccio storicista ci porta invece a rimarcare il fatto che all'indomani del crollo del muro lo scenario di una rapida riunificazione, per quanto fosse stato da subito evocato nei mass media, appariva come molto poco probabile. Non era certamente questo l'obiettivo per il quale i movimenti di opposizione politica al regime della Sed si erano mobilitati, bensì quello di una «terza via» che prefigurava una non meglio precisata Germania orientale socialista e democratica¹⁶. Ma soprattutto lo scenario di una rapida riunificazione risultava scarsamente realistico alla luce delle forti resistenze che di lì a breve si sarebbero manifestate non solo in Unione sovietica, ma anche in paesi europei come Gran Bretagna e Francia.

Su questo sfondo non deve sorprendere più di tanto se le prime

¹⁶ Martin Sabrow, *Der vergessene «Dritte Weg»*, in «Aus Politik und Zeitgeschichte», n. 11, 2010, pp. 6-13.

ricostruzioni storiche apparse sul mercato librario tedesco si sono concentrate soprattutto sul ruolo avuto dal governo della Germania Federale e in particolare su quello del cancelliere Helmut Kohl¹⁷. In ciò la storiografia tedesca fu agevolata dalla disponibilità a pochi anni dalla conclusione di quegli eventi di raccolte di documenti e testimonianze dirette¹⁸. Helmut Kohl è stato effettivamente uno dei primi uomini politici e anche uno dei pochi a immaginare che vi potessero essere dei margini di manovra per cercare di imporre un disegno unitario. D'altra parte, lo stesso Kohl avrebbe maturato questa convinzione solo gradualmente¹⁹. Quando a fine novembre presentò il suo piano in dieci punti davanti al Bundestag, che tracciava l'ipotesi di una federazione tra i due stati tedeschi nel quadro di una comune casa europea, la sua iniziativa fu oggetto di reazioni durissime. Nelle sue memorie, l'allora ministro degli Esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher descrive l'incontro avvenuto il 5 dicembre 1989 con il capo del Cremlino e con il ministro degli Esteri sovietico Eduard Ševardnadze come «il suo incontro più spiacevole»²⁰. Michail Gorbačëv bollò l'iniziativa di Kohl come «un ultimatum» e come «un'intromissione inaccettabile negli affari di un altro paese sovrano»²¹, mentre il suo ministro degli Esteri sbottò: «Una cosa del genere non se la sarebbe permessa nemmeno Hitler»²². Eloquente fu anche il com-

¹⁷ Si veda in particolare Andreas Rödter, *Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung*, München, Beck, 2009.

¹⁸ Kerstin Brückweh, *Das Vereinte Deutschland als zeithistorischer Forschungsgegenstand*, in «Aus Politik und Zeitgeschichte», n. 28-29, 2020, pp. 4-10, qui p. 6

¹⁹ Cfr. *Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989-1990*, a cura di Hanns Jürgen Küsters e Daniel Hofmann, München, Oldenbourg, 1998; Horst Teltschik, *329 Tage: Innenaussichten der Einigung*, Berlin, Siedler, 1991.

²⁰ Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin, Siedler, 1995, p. 683.

²¹ Le due citazioni sono tratte da Aleksandr Galkin, Anatolij Tschernajajew (a cura di), *Michail Gorbatschow und die deutsche Frage. Eine Dokumentensammlung 1986-1991*, München, Oldenbourg, 2006, pp. 273-284.

²² Citazione tratta da Alexander von Plato, *Die Vereinigung Deutschland – ein weltpolitisches Machtspiel. Bush, Kohl, Gorbatschow und die geheimen Moskauer Protokolle*, Berlin, Ch. Links, 2002, p. 132.

mento della premier britannica Margaret Thatcher, secondo la quale il cancelliere tedesco mostrava «di non avere la più pallida idea di quali fossero le sensibilità dei paesi europei rispetto alla questione tedesca», mentre il presidente francese François Mitterrand si recò prima in Unione Sovietica e poi nella Repubblica democratica tedesca con il chiaro intento di trovare una sponda per cercare di scongiurare lo scenario di una rapida riunificazione²³. Istruttivo è anche l'osservatorio italiano, dove le élite politiche e intellettuali, accanto allo stupore, espressero da subito una forte preoccupazione per le possibili ricadute negative di un'accelerata soluzione della «questione tedesca» sugli equilibri europei²⁴.

Nelle settimane successive alla caduta del muro, il principale alleato di Kohl fu la maggioranza della popolazione della Germania Est che, diversamente da quanto auspicato dai leader dei gruppi di opposizione ma anche da molti politici e intellettuali tedeschi-occidentali vicini al Partito socialdemocratico tedesco (Spd), aderì con entusiasmo alla prospettiva di una riunificazione in tempi rapidi. Il comizio tenuto da Helmut Kohl a Dresda il 19 dicembre 1989 davanti alle telecamere della T_v della Ddr e a una folla di cittadini unita dalle parole d'ordine «unità» (*Einheit*) e «noi siamo un popolo» (*Wir sind ein Volk*) ci restituiscono una delle immagini più eloquenti della forza popolare che era pronta a mobilitarsi per la causa della riunificazione²⁵. Kohl riuscì a sfruttare abilmente questo consenso popolare, facendo apparire anacronistica la fotogra-

²³ Ulrich Lappenküper, *Mitterrand und Deutschland. Die enträtselte Sphinx*, München, Oldenbourg, 2011, pp. 267 ss. e 302.

²⁴ Gabriele D'Ottavio, *La caduta del muro di Berlino vista dall'Italia: istantanee di una cesura storica*, in Federico Niglia, Daniele Pasquinucci (a cura di), *La Germania nell'Unione europea. Stereotipi e ruolo storico*, Roma, Istituto italiano di Studi Germanici, 2019, pp. 89-106. Per una ricostruzione approfondita del punto di vista del governo italiano basata sulle carte dell'archivio di Giulio Andreotti si veda Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna, il Mulino, 2013.

²⁵ Non a caso il filmato del discorso di Dresda del 19 dicembre 1989 è anche uno dei documenti audiovisivi che si possono guardare nel Deutsches Historisches Museum a Berlino, nella parte espositiva della mostra permanente sulla storia tedesca dedicata alla riunificazione.

fia scattata solo qualche giorno prima, l'11 dicembre 1989, che ritraeva i rappresentanti americano, sovietico, inglese e francese, riunitisi d'urgenza per consultarsi sulla questione tedesca, che avevano riportato in vita, dopo diciotto anni dalla sua ultima riunione, il Consiglio alleato di controllo.

Gli eventi precipitarono nel febbraio 1990, quando Gorbačëv lasciò intendere di essere pronto ad accettare una possibile ricomposizione delle due Germanie all'interno di un'unica entità statale, purché il nuovo soggetto rimanesse fuori dal sistema di difesa occidentale. Fu a quel punto che Kohl, forte del sostegno dell'amministrazione Bush, passò a una politica operativa di riunificazione, lanciando il 6 febbraio la proposta di un'unione monetaria tra Germania Ovest e Germania Est, da realizzarsi in sei mesi. Si trattava di un provvedimento che andava incontro allo stato d'animo dei cittadini tedesco-orientali e al loro desiderio di far parte il prima possibile della società del benessere tedesco-occidentale. Dal punto di vista economico, però, l'unione monetaria venne ritenuta un progetto sconsiderato e fu duramente criticata dagli esperti – tra i quali l'allora presidente della Bundesbank Karl Otto Pöhl – che sollecitarono invece l'attuazione preventiva di drastiche riforme strutturali nella Germania Est. Kohl ignorò tali rilevanti obiezioni e proseguì, con il sostegno decisivo degli Stati Uniti, lungo la strada che aveva tracciato²⁶. Il 14 febbraio 1990, al vertice Est/Ovest di Ottawa, Hans-Dietrich Genscher riusciva a far passare la formula «2+4», cioè il principio in base al quale ai negoziati, insieme alle due Germanie, solo Usa, Fra, Gb e Urss avrebbero avuto voce in capitolo, escludendo così tutti gli altri paesi Nato o altri paesi, come la Polonia, che avrebbero potuto far valere richieste di riparazioni o comunque ritardare i tempi del negoziato. Il 18 marzo 1990 le prime elezioni libere nella Germania Est diedero la vittoria alle forze politiche che si erano dichiarate favorevoli a una Germania unita, membro della Nato e della Comunità europea.

²⁶ Andreas Rödder, *Geschichte der deutschen Wiedervereinigung*, München, Oldenbourg, 2011.



L'OTTANTANOVE IN GERMANIA

Nel frattempo Kohl si era prodigato per fugare i timori dei suoi «amici» europei che temevano che una Germania non più divisa avrebbe potuto perdere interesse per l'integrazione europea. I documenti diplomatici oggi accessibili dimostrano che il governo tedesco fu oggetto di forti pressioni all'indomani della caduta del muro, soprattutto da parte della Francia di Mitterrand e della Gran Bretagna di Thatcher, e che in talune circostanze esso si trovò nella situazione di dover cedere alle richieste degli altri paesi membri. Al Consiglio europeo di Dublino, il 18 aprile 1990, Kohl riuscì finalmente a incassare il *nulla osta* della Comunità europea al ricongiungimento delle due Germanie²⁷.

Il 1° luglio 1990 entrava in vigore l'unione economica e monetaria tedesca, che introduceva il marco tedesco nella Germania Est. Il 16 dello stesso mese Gorbačëv toglieva l'ultimo ostacolo all'unificazione, annunciando al cancelliere tedesco che l'Urss non si sarebbe opposta all'inserimento della Germania unita all'interno della Nato. L'intesa che scaturì dal vertice di Stavropol, nel Caucaso, riconosceva la piena sovranità del nuovo Stato unitario e dunque non ne ostacolava l'eventuale adesione all'Alleanza atlantica e alla Comunità europea, salvo alcune limitazioni di natura transitoria. L'accordo prevedeva infatti che le strutture militari Nato non potessero stazionare sul territorio della ex Germania orientale fino al 1994 e che il disimpegno militare sovietico avvenisse con gradualità, nell'arco di un quadriennio. Veniva inoltre fissato il limite di 370.000 unità per le forze armate del nuovo Stato e una serie di clausole sul rispetto degli impegni economici già sottoscritti dalla Ddr e sulla cooperazione economica bilaterale tra la futura Germania unita e l'Unione sovietica. In questo modo, Gorbačëv otteneva vantaggi economici immediati per far fronte alla crisi del proprio paese e un importante impegno di assistenza e cooperazione da parte tedesca per gli anni a venire.

Il dado era tratto. Il 31 agosto veniva sottoscritto a Berlino Est

²⁷ Michael Staack, *Handelstaat Deutschland. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik in einem neuen internationalen System*, Paderborn, Schöningh, 2000, p. 378.

il trattato di unificazione tra le due Germanie e il 12 settembre le potenze vincitrici della seconda guerra mondiale firmavano a Mosca il trattato che restituiva alla Germania la piena sovranità²⁸. A 45 anni dalla fine della seconda guerra mondiale, venivano regolamentate le questioni che la mancata sottoscrizione di un trattato di pace aveva lasciato in sospeso. Oltre a rinunciare ai loro diritti sul territorio tedesco (Berlino compresa), gli ex alleati della coalizione antihitleriana delimitavano il territorio tedesco una volta per tutte entro i confini del 1945, sancendo come definitiva la frontiera tedesco-polacca lungo il fiume Oder-Neisse. Infine, il 3 ottobre 1990 avvenne quello che per decenni era apparso impensabile: l'unificazione, con l'adesione della Repubblica democratica alla Germania Federale, attraverso l'applicazione dell'articolo 23 della Carta costituzionale di Bonn, venne celebrata con una grande festa organizzata nei pressi della porta di Brandeburgo²⁹.

4. L'approdo in Occidente

Le stesse modalità attraverso la quale fu realizzata la riunificazione tedesca, sancita dalla cessazione dei poteri alleati con il cosiddetto «Trattato 2+4» del 12 settembre 1990 e formalizzata il 3 ottobre 1990, indussero storici, scienziati politici e altri osservatori a considerare la *Wiedervereinigung* come il corollario di una «storia di successo» (*Erfolgsgeschichte*). La riunificazione non era avvenuta attraverso una riattivazione del potere costituente, come richiesto da quella parte della popolazione tedesca che si era autorappresentata al grido «Wir sind ein Volk», bensì tramite l'estensione delle strutture politiche e legali della Brd ai Länder della Germania orientale. Più precisamente, dal punto di vista tecnico la riunifica-

²⁸ Cfr. Werner Weidenfeld (a cura di), *Aussenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/1990. Geschichte der deutschen Einheit*, vol. IV, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1998.

²⁹ Cfr. Vera Caroline Simon, *Tag der Deutschen Einheit: Festakt und Live-Übertragung im Wandel*, in «Aus Politik und Zeitgeschichte», n. 33-34, 2015, pp. 11-17.



L'OTTANTANOVE IN GERMANIA

zione era stata realizzata attraverso una modifica della lista dei Länder previsti nel preambolo al testo costituzionale e l'abrogazione dell'art. 23 della Legge fondamentale, il quale prevedeva la futura adesione di altre parti della Germania non appartenenti alla Repubblica Federale.

Con la fine del regime della «doppia statualità», il modello negativo dell'ex Ddr si aggiungeva, quindi, a quello del «complesso di Weimar», che tanto aveva pesato nel processo di costruzione storica e politica dell'identità nazionale della democrazia di Bonn. L'assunzione del 1989-1990 sotto l'insegna del «successo» ebbe, d'altra parte, come effetto dirompente anche quello della sistematica retrospezione e, nel tentativo di cercare nel passato la spiegazione di quanto era avvenuto, anche della tentazione di considerare la riunificazione come l'esito di un processo storico iniziato nel 1949, nel 1945 o anche prima. In questo approccio devono ricondursi sia alcune ricostruzioni politologiche o pamphlettistiche di taglio divulgativo, pubblicate a ridosso o in occasione del cinquantesimo anniversario della nascita della Brd, sia alcuni studi più elaborati dal punto di vista storiografico³⁰.

Per ampiezza e organicità, l'opera sulla storia tedesca in due volumi di Heinrich August Winkler è certamente lo studio che ha avuto maggior successo, anche fuori dai confini nazionali; il suo principale pregio risiede nell'adozione di una prospettiva di lungo periodo³¹. Partendo dal crollo del «vecchio impero» (primo volume) ed estendendo la narrazione storica fino agli inoltrati anni Novanta (secondo volume), Winkler giungeva addirittura a capovolgere il paradigma del *Sonderweg* («via speciale»), suggerendo come chiave di lettura l'idea che la riunificazione tedesca avesse rappresentato una sorta di punto di non ritorno alle «vie speciali»,

³⁰ Su questo punto si rinvia anche a Gabriele D'Ottavio, *La Repubblica Federale nella contemporaneistica tedesca*, in Christoph Cornelissen, Gabriele D'Ottavio (a cura di), *Germania e Italia. Sguardi incrociati sulla storiografia*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 49-80.

³¹ Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, 2 voll., C.H. Beck, München, 2000 (trad. it., *Il lungo cammino verso Occidente*, 2004).

ovvero il compimento di una «lunga via verso Occidente». Secondo l'interpretazione di Winkler, dal punto di vista culturale la Germania da sempre faceva parte dell'Europa occidentale. La storia nazionale tedesca non solo era stata segnata dalla divisione dei poteri tipica del periodo medievale, dalle prime forme di separazione tra potere spirituale e potere temporale, nonché dai processi di emancipazione della prima età moderna, dall'Umanesimo all'Illuminismo passando attraverso la Riforma, ma aveva anche in larga parte contribuito a forgiare tali processi. Tuttavia, alcune rilevanti implicazioni dell'Illuminismo – le idee scaturite dalla Rivoluzione americana del 1776 e da quella francese del 1789 e segnatamente le idee dei diritti universali dell'uomo, della sovranità popolare e della democrazia rappresentativa – erano state per molto tempo respinte dalle élite tedesche. Fu solo dopo il 1945 che, secondo lo storico berlinese, le ragioni di tale atteggiamento di chiusura verso l'Occidente vennero meno. D'altra parte, l'occasione – la seconda, dopo il breve esperimento di Weimar – di costruire una democrazia stabile e capace di difendersi da sola venne concessa solo a una parte della Germania, quella occidentale. È questo il ragionamento sottostante all'affermazione di Winkler secondo cui nel 1990 sarebbero finiti sia il «Sonderweg post-nazionale» della vecchia Repubblica Federale sia il «Sonderweg internazionalista» della Repubblica Democratica³².

L'opera di Winkler segnava forse anche l'inizio di una nuova fase nella produzione storiografica sulla vicenda della Repubblica Federale. Nel giro di alcuni anni furono portati a termine altri importanti progetti editoriali sulla storia nazionale tedesca, per lo più centrati sulla vicenda della Repubblica Federale, che se da un lato contribuivano a consolidare la tesi della *Erfolgsgeschichte*, dall'altro lato facevano compiere allo stato della ricerca significativi passi avanti, fornendo delle ricostruzioni sempre più solide e articolate³³. Elemento comune di queste ricostruzioni restava comunque

³² *Ivi*, p. 652.

³³ Cfr. in particolare Edgar Wolfrum, *Die geglättete Demokratie*, BpB, Bonn, 2007.

l'orientamento verso ciò che era stato acquisito dopo il 1989 e le sue implicazioni per la comprensione della storia nazionale tedesca. Heinrich August Winkler non fu infatti né il primo, né l'ultimo storico tedesco a cedere alla tentazione di un'analisi condizionata da un'impostazione tendenzialmente teleologica. Prima e dopo di lui altri studiosi finirono, esplicitamente o implicitamente, per accreditare l'idea che la riunificazione potesse essere interpretata rispettivamente come «un'estensione alla Germania orientale delle conseguenze salutari del 1945-49»³⁴, come «approdo in Occidente»³⁵, oppure come l'esito in larga parte determinato da un'asimmetria socio-economica strutturale risalente addirittura a prima della creazione delle due Germanie³⁶.

5. Una rivoluzione pacifica

Bisognerà attendere un nuovo anniversario, il settantesimo della nascita della Repubblica Federale che coincise con il ventennale della caduta del muro di Berlino, per osservare un significativo mutamento di prospettiva nell'analisi della storia tedesca più recente. Nelle trattazioni generali sulla storia della *Bundesrepublik* iniziarono a fare la loro comparsa *topoi* narrativi alternativi a quello della «storia di successo»³⁷, mentre nella ricostruzione delle dinamiche dell'Ottantanove l'attenzione si spostò gradualmente dalla Repubblica Federale alla ex Ddr. Si trattava di un mutamento di

³⁴ Jürgen Kocka, *1950 nach 1989/90. Zur sich wandelnden Bedeutung des Endes von NS-Diktatur und Krieg*, in Christian Jansen, Lutz Niethammer, Bernd Weisbrod (a cura di), *Von der Aufgabe der Freiheit. Politische Verantwortung und bürgerliche Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Hans Mommsen*, Berlin, Akademische Verlag, 1995, pp. 599-608.

³⁵ Alex Schildt, *Ankunft im Westen. Ein Essay zur Erfolgsgeschichte*, Frankfurt a.M., Fischer, 1999.

³⁶ Hans-Ulrich Wehler, *Von der Gründung der beiden deutschen Staaten bis zur Vereinigung 1949-1990*, C.H. Beck, München, 2008.

³⁷ Eckart Conze, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Siedler, Berlin, 2009.

prospettiva che rifletteva, da un lato, la crescente attenzione della storiografia per la storia della Germania Est, favorita dalla progressiva apertura degli archivi (in particolare quelli della Stasi), dall'altro un'esigenza avvertita dal mondo politico e culturale di rivedere criticamente una cultura storica che, salvo qualche rara eccezione, sembrava avesse relegato la storia della Ddr a una nota a piè di pagina (per citare la nota battuta dello scrittore Stefan Heym)³⁸.

In una prospettiva *top-down*, si iniziò a riflettere sul ruolo decisivo che la violenza aveva avuto nelle vicende del 1989 e in particolare sul mancato ricorso all'uso della forza da parte delle autorità della Ddr, quindi sulle ragioni di una «tragedia evitata»³⁹. Inoltre, la pubblicazione di nuove raccolte di documenti consentì di gettare nuova luce sul ruolo che, insieme alla Cancelleria federale, avevano avuto sia la diplomazia della Germania Ovest sotto la guida di Hans-Dietrich Genscher, sia il Ministero degli Esteri della Ddr⁴⁰.

In una prospettiva *bottom-up*, si affermò invece come *topos* prevalente quello della «Rivoluzione pacifica» (*Friedliche Revolution*), un'idea-guida che venne contrapposta al controverso concetto di «svolta» (*Wende*)⁴¹. Naturalmente l'attenzione per il ruolo che aveva avuto la società civile tedesca orientale non costituiva una novità; nuovo fu soprattutto il contesto politico-culturale entro il quale si cercò di affermare una narrazione dominante che riconoscesse ai cittadini che avevano partecipato ai movimenti di protesta e/o animato i gruppi di opposizione il merito di aver portato al successo la prima rivoluzione democratica della storia della Germa-

³⁸ Christoph Kleßmann, «Deutschland einig Vaterland»? Politische und gesellschaftliche Verwerfungen im Prozess der deutschen Vereinigung, in «Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History», n. 1, 2009, pp. 85-104.

³⁹ Martin Sabrow (a cura di), *1989 und die Rolle der Gewalt*, Wallstein, Göttingen, 2012.

⁴⁰ Horst Möller, Ilse Dorothee Pautsch, Gregor Schöllgen e Hermann Wenterker (a cura di), *Die Einheit. Das Auswärtige Amt, Das Ddr-Außenministerium und der Zwei-Plus-Vier-Deutschland*, München, Oldenbourg, 2015.

⁴¹ Ray Eppert, *Gegen die Wende-Demagogie – für den Revolutionsbegriff*, in «Deutschlandarchiv», n. 6, 2007, pp. 1084-1086.



L'OTTANTANOVE IN GERMANIA

nia⁴². Tale approccio all'analisi retrospettiva delle vicende dell'Ottantanove tedesco si inseriva all'interno di una nuova fase nella politica della memoria che se da un lato si proponeva di ancorare il ricordo delle colpe storiche della Germania a una cultura della memoria europea, se non addirittura globale, dell'Olocausto, dall'altro affermava la necessità di valorizzare nei processi di costruzione e definizione dell'identità storica dei tedeschi anche le esperienze «positive» della loro storia⁴³. È sempre in questa temperie che il Parlamento tedesco approvò un finanziamento per la costruzione del monumento per la Libertà e Unità (*Freiheit und Einheit*) da dedicare alla memoria dei protagonisti della rivoluzione dell'Ottantanove. Un ulteriore momento di esplicitazione significativa del tentativo di creare attorno all'idea della *Friedliche Revolution* un possibile nuovo mito fondativo positivo della Germania riunificata fu la decisione di tematizzarla all'interno di un'imponente mostra che venne simbolicamente allestita nella piazza Alexanderplatz e inaugurata il 7 maggio, cioè lo stesso giorno in cui vent'anni prima la scoperta dei brogli elettorali alle elezioni comunali avevano innescato un movimento di protesta nella società civile della Germania Est⁴⁴. In questo contesto, si osservò una più generale nuova attenzione per gli «eroi», veri o presunti, della «rivoluzione pacifica», un tema che peraltro era già stato affrontato in un romanzo satirico di grande successo⁴⁵. Si iniziarono così a studiare più da vicino le forme del dissenso e dell'opposizione politica all'interno della Ddr⁴⁶, il ruolo che avevano avuto la Chiesa

⁴² Hope M. Harrison, *After the Berlin Wall. Memory and the Making of the New Germany, 1989 to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 337-393.

⁴³ Sebastian Klinge, *1989 und wir. Geschichtspolitik und Erinnerungskultur nach dem Mauerfall*, Transcript, Bielefeld 2015; Costanza Calabretta, *Rivoluzione pacifica e Unità. Celebrazioni e culture della memoria in Germania (1990-2015)*, Roma, Viella, 2019.

⁴⁴ Berlin Kulturprojekte GmbH (a cura di), *„Wir sind das Volk!“ Magazin zur Ausstellung Friedliche Revolution 1989/90*, Berlin, GmbH, 2009.

⁴⁵ Thomas Brussig, *Eroi come noi*, Milano, Mondadori, 1999 (*Helden wie wir*, 1995).

⁴⁶ Ehrhart Neubert, *Unsere Revolution*, Piper, München 2008; Id., *Opposition in der Ddr*, Erfurt, Landeszentrale für politische Bildung, 2009.

Evangelica e in particolare alcuni pastori protestanti⁴⁷, i vari movimenti dei cittadini (*Bürgerrechtler*) e di protesta (*Protestbewegungen*), che secondo alcuni studiosi avevano propiziato il crollo del regime comunista⁴⁸, e ciò a dispetto del fatto che la maggioranza della società tedesco-orientale non si era affatto sentita vittima del regime della Sed⁴⁹. In occasione del venticinquesimo e del trentesimo anniversario del crollo del muro, il *topos* della «Friedliche Revolution», concepita come movimento di liberazione di successo originato dal basso, veniva ulteriormente rafforzato attraverso una serie di iniziative artistiche e culturali di grande impatto mediatico, come in particolare le due installazioni *Lichtgrenze* (il confine della luce) e *Visions in Motion* (visioni in movimento): la prima opera si componeva di 8.000 palloncini riempiti d'elio e illuminati al loro interno da led bianchi, che si estendevano lungo i 15 chilometri del muro di Berlino e che la sera del 9 novembre 2014 furono fatti volare in aria, mentre la seconda da 120.000 nastri colorati, di cui 30.000 contenenti messaggi scritti a mano dai cittadini tedeschi, sospesi e fluttuanti in una sorta di nuvola per circa 150 metri, sempre lungo la scia del muro che dal 1961 al 1989 aveva diviso in due la città.

6. L'Ottantanove conteso

In Germania la Storia è tornata alla ribalta nel dibattito pubblico e nel discorso politico. Le spiegazioni di questo fenomeno so-

⁴⁷ Horst Dähn, Joachim Heise (a cura di), *Schwierige Gratwanderung. Nachdenken über die Rolle der Evangelischen Kirche in der Ddr 20 Jahre nach der friedlichen Revolution*, Gesellschaft zur Förderung Vergleichender Staat-Kirche Forschung, Berlin, 2010.

⁴⁸ Ilko-Sascha Kowalczyk, *Endspiel: Die Revolution von 1989 in der Ddr*, München, Beck, 2009.

⁴⁹ Thomas Ahbe, *Revolution und Vereinigung. Viele Erfahrungen und eine Große Erzählung*, in «Journal für politische Bildung», n. 4, 2019, pp. 10-16, qui p. 16. Sul tema si veda anche Kerstin Brückweh, Clemens Villinger, Kathrin Zöller (a cura di), *Die lange Geschichte der «Wende». Geschichtswissenschaft im Dialog*, München, Beck, 2020.



L'OTTANTANOVE IN GERMANIA

no molteplici. Le molte ricorrenze e i numerosi anniversari della storia tedesca ed europea celebrati negli ultimi anni hanno rappresentato sicuramente un terreno fertile per la divulgazione della storia nazionale nel dibattito pubblico, così come per la sua commercializzazione in libreria, nei musei, nelle mostre, al cinema, in televisione e sulla stampa. D'altra parte, all'origine di questo risveglio d'interesse per la Storia nella sfera pubblica vi è probabilmente un'altra ragione di natura meno contingente: essa risiede nella persistente singolarità del passato tedesco e del modo in cui i contemporanei tendono a collegarlo ad ogni nuovo presente⁵⁰.

In questa luce si spiega anche il modo in cui il trentesimo anniversario dell'Ottantanove è stato recentemente ricordato ma anche dibattuto pubblicamente. Molte delle iniziative che sono state promosse all'interno del vastissimo programma culturale «30 anni Rivoluzione pacifica – crollo del muro»⁵¹ da case editrici, direttori di musei, organizzatori di mostre hanno ricevuto grande attenzione presso l'opinione pubblica e sono state premiate, dai lettori o ai bottegghini, suscitando alcuni vivaci dibattiti⁵².

Le discussioni più animate si sono svolte attorno a due delle principali interpretazioni dell'Ottantanove tedesco che abbiamo richiamato: il 1989 come rivoluzione pacifica e il 1989 come momento di svolta. Come all'epoca della «controversia tra gli storici» della seconda metà degli anni Ottanta su «il passato che non passa», anche se con minore risonanza mediatica, alcuni studiosi incrociavano le loro penne, intervenendo su uno dei principali quotidiani nazionali, la «Frankfurter Allgemeine Zeitung». L'11 luglio 2019 Detlef Pollack, sociologo delle religioni all'Università di Münster, pubblicava un articolo in cui contestava apertamente il concetto di «rivoluzione» e l'idea sottostante che a condurla fosse

⁵⁰ Su questo rinvio a Silvia Bolgherini, Gabriele D'Ottavio, *La Germania sospesa*, Bologna, il Mulino, 2019, capitolo primo, pp. 13-39.

⁵¹ <https://kulturprojekte.berlin/presse/artikel/news/7-tage-7-orte-30-jahre-friedliche-revolution-mauerfall/>.

⁵² Per una rassegna dei principali dibattiti si veda <https://havemanngesellschaft.de/themen-dossiers/streit-um-die-revolution-von-1989/>.

stata un'avanguardia politica⁵³. Più che di una rivoluzione di pochi, secondo Pollack, si era trattato di una rivolta dei molti, cioè della maggioranza di cittadini normali che si erano semplicemente stancati di un regime delegittimato sia sul piano interno che a livello internazionale. Il bersaglio polemico dell'articolo di Pollack era la mitizzazione da parte di alcuni intellettuali tedeschi orientali del ruolo che avevano avuto i leader dei movimenti di opposizione politica e la tendenza a distinguerli, nell'attribuzione dei meriti, dagli altri cittadini della Germania Est. A questo intervento replicava quattro giorni dopo lo storico di Berlino Est Ilko-Sasha Kowalczuk, sostenendo invece la tesi opposta: il ruolo dei gruppi di opposizione era stato determinante nel propiziare la crisi del regime fino a determinarne il crollo⁵⁴. La replica di Kowalczuk veniva condita anche con alcuni attacchi personali diretti a screditare l'autorevolezza di Pollack, che contribuivano ad accendere i toni della controversia. Sullo sfondo di questa polemica si potevano intravedere sia piani di analisi distinti, sia esperienze personali e memorie unilaterali contrapposte e soprattutto modi diversi di rispondere alla domanda «a chi appartiene l'Ottantanove». Sulla stessa questione dei diritti di titolarità dell'eredità dell'Ottantanove negli stessi giorni tenne banco un'altra polemica, questa volta innescata dalla notizia che Gregor Gysi, ex funzionario del Partito socialista unitario tedesco e primo segretario della Linke, avrebbe tenuto un discorso in occasione del trentesimo anniversario della mobilitazione di protesta di Lipsia del 9 ottobre 1989⁵⁵.

Infine, la contesa sulle interpretazioni storiche dell'Ottantanove tedesco assumeva una connotazione politica ancor più esplicita nel momento in cui, alla vigilia del voto regionale in Brandeburgo, Sassonia e Turingia nell'autunno 2019, il partito di destra radicale Alternative für Deutschland (AfD) faceva un ripetuto utilizzo di slogan e parole d'ordine (come «noi siamo il popolo»)

⁵³ Detlef Pollack, *Es war ein Aufstand der Normalbürger*, in «Faz», 11 luglio 2019.

⁵⁴ Ilko-Sascha Kowalczuk, *Eine Minderheit bahnte den Weg*, in «Faz», 15 luglio 2019.

⁵⁵ Tilman Steffen, *Ex-Bürgerrechtler mobilisieren gegen Gregor Gysi*, in «zeitonline», 28 giugno 2019.



L'OTTANTANOVE IN GERMANIA

mutuati dal linguaggio politico della dissidenza all'epoca della Ddr, con l'obiettivo di mobilitare i cittadini delusi della riunificazione tedesca. In tal modo, AfD si faceva a sua volta portavoce di una reinterpretazione dell'Ottantanove tedesco nei termini di una «svolta incompiuta» o di una «rivoluzione tradita», ricorrendo a *topoi* narrativi ai quali fino a quel momento avevano fatto ricorso solo i post-comunisti della Linke⁵⁶.

Le difficoltà che si frappongono alla possibilità di creare attorno all'evento del crollo del muro di Berlino un mito fondativo condiviso non dipendono evidentemente solo da un passato che non passa: nella storia tedesca il 9 novembre è infatti una data che richiama non solo il crollo del muro, ma anche il fallito putsch di Hitler nel 1923 e soprattutto il pogrom condotto dai nazisti contro gli ebrei durante la famigerata «notte dei cristalli» nel 1938. A distanza di oltre trent'anni, l'Ottantanove tedesco rimane controverso anche e soprattutto per la sua capacità di evocare vecchi ma anche nuovi significati sullo sfondo di ogni nuovo presente.

⁵⁶ Antonie Rietzschel, Jens Schneider, *Der Faktor Ost-Wut*, in «Süddeutsche Zeitung», 6 agosto 2019.



Il trattato di Maastricht negli archivi di François Mitterrand

di Alessandro Giacone*

L'obiettivo di questo articolo è ricostruire, attraverso gli archivi della presidenza di François Mitterrand, i negoziati che, nel corso del 1991, portarono alla firma del trattato di Maastricht¹. A tal fine, verranno utilizzati i resoconti degli incontri al vertice (sia bilaterali che in sede di Consiglio europeo) e le note dei consiglieri presidenziali (in particolare Caroline de Margerie). Ci limiteremo quindi a un approccio «franco-centrico» che escluderà sia i numerosi lavori accademici sui negoziati di Maastricht² che il contributo degli altri paesi, qui analizzato solo attraverso gli incontri con Mitterrand³.

Le fasi preliminari sono note. Il 28 giugno 1988, a Hannover, il Consiglio europeo aveva dato incarico a un comitato presieduto dal Presidente della Commissione Jacques Delors di preparare un rapporto sull'Unione economica e monetaria (Uem). Oltre a Delors, questo include i governatori delle Banche centrali dei Dodici

* Professore associato in Storia delle istituzioni presso l'Università di Bologna.

¹ Ringrazio Leila el Houssi per aver riletto la prima versione di questo saggio.

² Mi limito a citare Jacques Delors, *Mémoires*, Parigi, Plon, 2004; Kenneth Dyson e Kevin Featherstone, *The road to Maastricht, Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999; Bino Olivi, *L'Europa difficile, Storia politica dell'integrazione europea (1948-2000)*, Bologna, il Mulino, 2001; Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna, il Mulino, 2013.

³ Su questo periodo dell'azione politica di Mitterrand, cfr. in particolare Jacques Attali, *Verbatim III (1990-1991)*, Parigi, Fayard, 1995; Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *La décennie Mitterrand*, t. 3, *Les défis*, Parigi, Seuil, 1996; Éric Rousset, *François Mitterrand, De l'intime au politique*, Parigi, Robert Laffont, 2015.

e il segretario generale Tommaso Padoa Schioppa. Il rapporto, che verrà consegnato al Consiglio europeo di Madrid (26-27 giugno 1989), prevede un piano in tre fasi, aggiornando le condizioni di «fattibilità» di una moneta unica europea già delineate, all'inizio degli anni Settanta, dal rapporto Werner. In parallelo, procedono anche i lavori sull'«unione politica», espressione utilizzata fin dagli anni Sessanta (piani Fouchet e vertice dell'Aia) che indicava una politica estera e di sicurezza comune, un accrescimento dei poteri del Parlamento, delle istituzioni più efficaci e una cittadinanza europea per i cittadini che vivono in un altro stato europeo.

L'insistenza sul tema della politica estera è ovviamente dettata dai grandi eventi che caratterizzano il biennio 1989-1990: le prime elezioni democratiche in Polonia, l'apertura delle frontiere in Ungheria, il crollo del muro di Berlino e la conseguente riunificazione tedesca, la fine delle democrazie popolari, le crescenti difficoltà di Gorbaciov in Unione sovietica e, in Medio Oriente, l'invasione del Kuwait da parte delle truppe irachene di Saddam Hussein. Spetta alla presidenza irlandese (primo semestre 1990) e italiana (secondo semestre 1990) affrontare le conseguenze di tali snodi epocali. Nel settembre 1990, il Presidente di turno del Consiglio europeo, Giulio Andreotti, propone che le attività di difesa dell'Ueo (Unione dell'Europa occidentale, fondata nel 1954), entrassero fra le competenze comunitarie. Ciò suscita le riserve di Gran Bretagna e Paesi Bassi, che temono l'indebolimento del legame con gli Stati Uniti. Il tema dei rapporti tra Nato e Ueo sarà costantemente al centro dei dibattiti durante tutto il negoziato di Maastricht. Il Consiglio europeo di Roma (14-15 dicembre 1990), in cui viene decisa l'apertura delle conferenze inter-governative (Cig) sull'unione politica e sull'Uem, costituirà il nostro punto di partenza nella ricognizione degli archivi mitterradiani.

1. Il semestre di presidenza lussemburghese

Il 1° gennaio 1991, il Lussemburgo assume la presidenza del Consiglio europeo mentre l'ampia coalizione internazionale di-

retta dagli Stati Uniti si appresta ad intervenire militarmente in Irak. Il 14 gennaio, Mitterrand riceve all'Eliseo il nuovo Primo ministro britannico John Major. La prima parte dell'incontro verte sull'imminente Guerra del Golfo (l'ultimatum americano scade l'indomani: «Non capisco perché Saddam Hussein rischi, con una partita persa d'anticipo, di perdere quello che ha costruito. È un fenomeno quasi psichico. Saddam Hussein non aveva la reputazione di un mistico fanatico»). Si passa quindi ai temi europei. Major spiega che il Regno Unito intende avere un ruolo significativo in Europa, ma esprime alcune perplessità sull'Uem: «Se ci si chiede di prendere un impegno per la moneta unica, senza condizioni, la cosa non sarebbe accettata dal Parlamento». Il Primo ministro inglese insiste sulla necessità di arrivare ad una convergenza tra le monete (fase 2) prima di passare ad una moneta comune (fase 3). Per quanto riguarda la futura Politica di difesa e sicurezza comune (Pesc), Mitterrand spiega che l'Ueo non può essere subordinata alla Nato: «Se sono sempre stato favorevole a una difesa europea specifica, è perché intravedo il momento in cui l'Europa dovrà contare su se stessa [...] Auspico un nucleo in materia di difesa e sicurezza, un'autonomia di decisione. Difendo quindi l'idea di un'Ueo che vada di pari passo con l'unione politica»⁴.

A questo punto, i partner europei attendono un documento sull'Uem, ma la Francia non ha ancora chiarito la propria posizione. Il ministro dell'Economia Pierre Bérégovoy, da anni fautore della politica del «franco forte», si è impegnato a presentare un progetto: personalmente, è favorevole a una moneta comune, ma non unica (come del resto auspicano i britannici). Come emerge da una nota manoscritta indirizzata alla sottosegretaria agli Affari esteri Elisabeth Guigou, tale posizione irrita Mitterrand: «Persisto a non capire concretamente a cosa serva l'ecu forte o l'ecu moneta comune se non a ritardare o a rendere impossibile la

⁴ Archives François Mitterrand (Afm), A21-Europe, Europe 91a-Lux, Entretien-déjeuner François Mitterrand-John Major, Paris, 14 janvier 1991 (in ogni nota è stato conservato il titolo francese dei documenti).

3^a fase»⁵. Il 26 gennaio, si svolge una riunione decisiva all'Eliseo⁶, durante la quale Mitterrand espone i propri obiettivi con grande franchezza, imponendo la propria visione al ministro dell'Economia, le cui reticenze emergono chiaramente dal verbale:

Il Presidente: Non dobbiamo nascondervi che esiste un dibattito tra una moneta comune, soluzione preferita da P. Bérégovoy e la moneta unica. La politica della Francia, è la moneta unica. [...]

Ho bisogno di una politica che ci permetta di frenare la potenza tedesca, ma che non ci impedisca di passare alla moneta unica.

P. Bérégovoy: Ho una concezione socialista dell'economia. Una banca centrale autonoma avrà delle conseguenze sull'economia dell'Europa. Ma ne sono diventato fautore. C'è un deficit democratico in Europa. Non sono contro la moneta unica più in là nel tempo.

Il Presidente: Mi ero opposto a lungo a una Banca centrale europea. La situazione presente è pericolosa, perché [il governatore della Bundesbank, Karl Otto] Pöhl rischierà di fare da solo. La Francia avrà più peso nella Banca centrale che sul marco. [...]. Occorrerà molta sottigliezza per tenere l'equilibrio. Tutto si giocherà sul piano diplomatico⁷.

In nessun documento appaiono in modo così esplicito le ragioni che spinsero Mitterrand a scegliere la moneta unica, cioè ancorare la nuova Germania alla futura Unione europea per diminuirne la potenza. Ma ciò implica anche un'accettazione delle tesi tedesche secondo le quali la futura Banca centrale avrebbe avuto un ruolo essenzialmente anti-inflazionistico (senza cui la Bundesbank non avrebbe dato il suo assenso). Per Mitterrand, non esistono alternative all'asse franco-tedesco: «Per il momento, diffidiamo dei tedeschi, ma dobbiamo tenerli come alleati principali per tutto il processo. Nessun cambio di alleanza. Gli

⁵ Afm, A21-Europe, Europe 91a-Lux, Note de François Mitterrand à Elisabeth Guigou, 23 janvier 1991.

⁶ Oltre a Mitterrand e a Bérégovoy, vi partecipano il Primo ministro Michel Rocard (che, stando al verbale, non prende la parola), il ministro degli Esteri Roland Dumas, il ministro delegato agli Affari europei Elisabeth Guigou e il segretario generale dell'Eliseo Jean-Louis Bianco.

⁷ Afm, A21-Europe, Europe 91a-Lux, Réunion sur le projet français sur l'Uem chez le Président de la République, le 26 janvier 1991.

inglesi sono allineati con gli Stati Uniti. La nostra posizione si è fragilizzata»⁸.

Una volta stabilita la posizione francese, Mitterrand moltiplica i contatti con gli interlocutori europei. Il 15 febbraio, si svolge un incontro con il Cancelliere Kohl, di cui non è stato reperito il verbale ma solo la trascrizione della conferenza stampa (dedicata in gran parte alla guerra del Golfo). Kohl indica ai giornalisti che, grazie al contributo franco-tedesco, le due Cig stanno procedendo bene: «Permettami di ripetere quello che ho già detto in una precedente conferenza stampa: per me è di primaria importanza, dopo aver ritrovato l'unità del nostro paese, fare avanzare anche l'unità dell'Europa»⁹. Il 19 febbraio, Mitterrand riceve all'Eliseo il vicepresidente del Consiglio italiano Claudio Martelli, che nell'auspicare una maggior cooperazione in materia di giustizia e di politica sociale, e un programma di aiuti per i paesi del Mediterraneo, afferma: «Ho parlato a Felipe Gonzales, a Michel Rocard e a Mario Soares dell'utilità di un approccio latino per i problemi europei». Degna di nota è l'ironica risposta del presidente francese: «Ciò è molto comodo, voi riflettete e fate il lavoro, e non ci resta che mettere in pratica»¹⁰. Il 21 marzo, è il turno del presidente federale tedesco Richard von Weizsaecker, accompagnato dal ministro degli Esteri Hans-Dietrich Genscher, ai quali Mitterrand illustra, con una frase lapidaria, il suo concetto di difesa comune: «Tutti quelli che pongono in termini antinomici il problema della Nato e della difesa europea hanno torto. [C'è] una realtà: la Nato. Si attenuerà. [C'è] una virtualità: la difesa europea. Si rafforzerà»¹¹. Si commentano in seguito le recenti dichiarazioni del governatore

⁸ *Ibidem*.

⁹ Afm, A21-Europe, Europe 91a-Lux, Conférence de presse conjointe de M. le président de la République et de M. Helmut Kohl, Chancelier de la République fédérale d'Allemagne.

¹⁰ Ivi, Entretien - déjeuner François Mitterrand-Claudio Martelli, le 19 février 1991 à 13h.

¹¹ Ivi, Compte rendu du déjeuner du Président de la République avec M. von Weizsaecker, président de la République fédérale d'Allemagne (jeudi 21 mars 1991, 13h15).

della Bundesbank¹² e di Delors, che aveva espresso critiche sui meccanismi intergovernativi della politica estera comune¹³.

Il giorno seguente, si svolge un importante incontro tra Mitterrand e il presidente del Consiglio Andreotti. Nel recente passato, i due statisti avevano espresso concordanza di vedute sui grandi temi di politica estera, dalla riunificazione tedesca alla guerra del Golfo, ma Andreotti, sul piano nazionale, si trova in una situazione alquanto complicata a causa del crescente deficit di bilancio e di un'incombente crisi di governo¹⁴. Mitterrand esordisce esprimendo le sue riserve sulla futura Banca centrale europea (Bce), ricordando l'esperienza della sinistra francese nel 1924. Viene quindi affrontato il tema della difesa europea. Andreotti suggerisce di affidarla alla Nato, Mitterrand risponde che non si possono concedere poteri politici ai militari e che bisogna evitare di contrapporre Nato e Ueo: «L'Ueo può fare molte cose (standardizzazione degli armamenti). Il giorno in cui gli americani, cesseranno di essere presenti, gli europei vedranno come stanno le cose. Per il momento, continuiamo come oggi. Lasciamo alla Nato il suo compito, cioè garantire la nostra sicurezza».

L'altra questione che viene affrontata durante l'incontro è relativa alla sede del Parlamento europeo. Andreotti teme una «deriva» nel caso di un trasferimento di tutte le sessioni a Bruxelles. Mitterrand spiega che al momento non esiste una capitale europea – potrebbe esserlo la città carolingia di Aquisgrana – ma solo sedi di istituzioni: «Togliere oggi un Parlamento a un paese sarebbe un'offesa. Oggi non chiederò Strasburgo. Ma dopo 33 anni, non

¹² Il 19 marzo 1991, Karl-Otto Poehl aveva dichiarato che l'unione monetaria tedesca era stata «un disastro». Weiszacker risponde che tale dichiarazione poteva essere considerata indirettamente come un sostegno all'Uem.

¹³ «Jacques Delors plaide pour une politique de sécurité commune», *Les Échos*, 8 marzo 1991. «On vit dans la fiction» commenta Mitterrand nell'incontro con von Weizsaecker.

¹⁴ Sulla situazione italiana nei primi mesi del 1991, cf. Antonio Varsori, *op. cit.*, pp. 207-211. Sull'intesa Andreotti-Mitterrand, cf. Gilles Bertrand, Jean-Yves Frégné, Alessandro Giaccone, *La France et l'Italie, histoire de deux nations sœurs de 1660 à nos jours*, Parigi, Armand Colin, 2016, pp. 392-395.

possiamo rinunziarvi. Se si togliesse il Parlamento da Strasburgo, ci ritireremmo dalle istituzioni»¹⁵.

Il 24 aprile, Mitterrand riceve Kohl a una cena all'Eliseo. Dopo uno scambio di opinioni sulla situazione in Urss, si evocano i problemi dell'industria europea, della successione di Delors alla Commissione europea (con le possibili candidature del belga Martens e dell'olandese Lubbers) e dei poteri del Parlamento europeo. Mitterrand esprime il suo scetticismo: «Sarei un ultra-parlamentarista se ci fosse un vero Parlamento europeo. Ma non ho mai pensato di consultare un parlamentare europeo sui problemi dell'Europa». Kohl risponde che bisogna pur cominciare da qualcosa e propone di definire un calendario per le competenze del Parlamento fino al 1994¹⁶.

Il Presidente francese mantiene un'intensa diplomazia dopo il cambio di governo¹⁷. Il 16 maggio, un incontro con il Primo ministro olandese Lubbers e il ministro degli Esteri van den Broek, che assumeranno la presidenza del Consiglio europeo nel secondo semestre 1991. Nella nota preparatoria, Caroline de Margerie spiega che Lubbers conta su un esito positivo del semestre di presidenza olandese poiché aspira alla presidenza della Commissione. I Paesi Bassi diffidano del Consiglio europeo e sono pro-Commissione; non vogliono scontentare gli americani in tema di difesa; sul piano monetario, sono molto vicini ai tedeschi; pensano che l'Uem debba farsi rapidamente a sei o sette paesi («temono di dover pagare per gli stati del Sud») e che l'idea di un «governo economico», caro alla Francia, debba assolutamente essere proscribta¹⁸. Lubbers, che si dice contrario «a formule troppo strin-

¹⁵ Afm, A21-Europe, Europe 91a-Lux, Dîner du Président de la République avec M. Andreotti (vendredi 22 mars 1991, 20h).

¹⁶ Ivi, Entretien du Président de la République avec le Chancelier Kohl, Paris, mercredi 24 avril 1991 (19h-21h30).

¹⁷ Il 15 maggio 1991, Michel Rocard è stato sostituito da Édith Cresson a capo del governo.

¹⁸ Afm, A21-Europe, Europe 91a-Lux, Note pour le Président de la République, Votre déjeuner avec MM. Lubbers et Van den Broek (jeudi 16 mai à 13h).

genti» sull'Uem, propone di migliorare il progetto lussemburghese (vedi *infra*) e di precisare le intenzioni sulla difesa: «Non è il momento per organizzare una Comunità europea di difesa, ma bisogna dire che nel 1992, bisognerà prendere delle decisioni». Mitterrand replica, sostenendo che «la difesa europea è una speranza. L'Alleanza è la realtà», ma è tuttavia necessario introdurre una frase che riconosca, in prospettiva, il ruolo dell'Ueo. Infine, è pronto ad accettare un'Europa di carattere federale, con elementi di sovranità, ma vuole esserne partecipe: «Non consegnerò al Parlamento e alla Commissione il potere di disporre delle sorti della Francia»¹⁹.

Queste tematiche sono riprese durante il vertice franco-tedesco di Lilla (29-30 maggio 1991). Nel colloquio del 29 maggio, Kohl e Mitterrand elogiano il Primo Ministro Jacques Santer e il ministro delle Finanze Jean-Claude Juncker per il lavoro compiuto durante la presidenza lussemburghese, che si appresta a pubblicare un documento. Sottolineano tuttavia che il Consiglio europeo di Lussemburgo costituiva solo una tappa intermedia, e che le decisioni finali sarebbero state prese a Maastricht. Mitterrand rinnova le sue convinzioni sulla difesa comune europea: se la Nato rappresenta il presente, «quando il presidente americano, sottoposto a pressioni di bilancio e alla sua opinione pubblica, deciderà di ritirarsi, avrà timore che gli europei si organizzino tra di loro»²⁰. Nel colloquio della mattina del 30 maggio, il presidente francese riafferma le idee già esposte a Lubbers: «Siamo pronti a rinunciare a una parte della nostra sovranità a favore della Comunità, ma se questa non vuole avere la propria autonomia, allora resteremo da parte»²¹.

Il rapporto tra gli Stati Uniti e l'Europa è al centro delle preoccupazioni del Presidente francese, anche perché è in gioco il progetto di Confederazione europea che egli ha presentato il 31 di-

¹⁹ *Ivi*, Déjeuner avec MM. Lubbers et Van den Broek (16 mai 1991, 13h30-15h).

²⁰ *Ivi*, Entretien du Président de la République et du Chancelier Kohl, Lille, le 29 mai 1991 (17h-18h).

²¹ *Ivi*, Petit déjeuner entre le Chancelier et le Président, Lille, Jeudi 30 mai 1991 (8h30-9h30).

cembre 1989. Si tratta di associare i paesi dell'ex blocco sovietico in una struttura paneuropea. La riunione decisiva si svolge a Praga il 13-14 giugno 1991, con il discorso di apertura del presidente cecoslovacco Vaclav Havel, che ha ottenuto la presenza di osservatori americani. Il progetto di Confederazione naufraga sotto la doppia opposizione degli Stati Uniti e dei paesi dell'Est, che non vedendo di buon occhio la presenza dell'Unione sovietica, temono che la Confederazione sia un espediente per ritardare loro adesione alla Cee. Anche i negoziati della Cig sull'unione politica incontrano una serie di difficoltà. La presidenza lussemburghese ha proposto la struttura del «tempio dorico» che poggia su tre pilastri (trattato di Roma e Uem; politica estera e di sicurezza; Giustizia e Affari interni, Jai). Il carattere intergovernativo (e non comunitario) del secondo e del terzo pilastro è criticato da Delors, nel corso di un incontro con Mitterrand, il 4 giugno²². Il Presidente della Commissione avrebbe preferito che tutte le nuove competenze fossero iscritte nel trattato di Roma²³. Il tema dell'unione politica è affrontato in un Consiglio ristretto dei ministri al quale partecipano il Primo ministro Édith Cresson e nove ministri. Mitterrand riafferma la propria linea: «Ho detto a Lubbers che ero pronto a cedere molto alla Comunità, ma non agli Stati Uniti»²⁴.

Alla vigilia del Consiglio di Lussemburgo, Mitterrand incontra Major a Dunkerque nel quadro del vertice franco-britannico (24 giugno). Il Premier inglese teme che la presidenza lussemburghese voglia bruciare le tappe, mentre il Regno Unito desidera concludere a dicembre a Maastricht. Mitterrand precisa di accordare molta importanza alla posizione della Gran Bretagna. «Tuttavia, l'Europa esiste da più di 30 anni, e non siamo sempre stati in Dodici. [...] Che voi accelerate meno di noi, va bene. Ma non dovrebbe diventare un freno». Major ricapitola la situazione, affermando che sull'Uem si può giungere a un accordo, con concessioni da

²² *Ivi*, Votre entretien avec M. Delors (mardi 4 juin à 18h15).

²³ *Ivi*, Préparation du Conseil européen de Luxembourg, 18 juin 1991.

²⁴ *Ibidem*.

parte di tutti; il Regno Unito tiene molto alla struttura dei tre pilastri; se tutto rientrasse nel quadro del trattato di Roma (in particolare la Politica estera e di sicurezza comune), non sarebbe riuscito a fare adottare il trattato. Per quanto riguarda la moneta unica, conclude Major, «voglio che la decisione finale sia presa dal mio paese quando constaterò che la convergenza è stata raggiunta e che le economie [dei Dodici] sono pronte». Mitterrand risponde che comprende le preoccupazioni sull'Uem e che, sull'unione politica, è pronto ad accettare i tre pilastri. I disaccordi riguardano la Forza d'azione rapida della Nato, a cui la Francia non intende partecipare. La parola passa a Bérégovoy, che espone la posizione francese sull'Uem: la 2^a fase deve iniziare il 1^o gennaio 1994, con la creazione di un embrione di Banca centrale. Per quanto riguarda la durata della 2^a fase, il testo lussemburghese fissa un appuntamento al 1997: «È un approccio giusto» commenta il ministro francese dell'Economia. Major risponde che «la moneta unica non può venire imposta, deve venire in modo naturale», mentre il ministro degli Esteri Douglas Hurd sottolinea che, avendo essi hanno cambiato posizione sull'Uem, si dovrebbe poter giungere ad un accordo. Con fermezza, Mitterrand sottolinea che la decisione politica è già stata presa, ed oggi si parla solo del calendario. Poi constata che sulla Nato, le posizioni si stanno allontanando, poiché gli Stati Uniti e il Regno Unito non accettano di dare poteri sostanziali all'Ueo²⁵.

L'indomani, 25 giugno, Mitterrand ha due importanti colloqui, prima con il cancelliere Kohl, poi con il Primo ministro Santer. Al mattino, Kohl et Mitterrand fanno il punto sulla situazione internazionale, in particolar modo sulla Jugoslavia. Entrambi rivelano un certo timore rispetto al pericolo di implosione europea con un continente diviso tra 60 nazionalità. Il Cancelliere riassume il concetto con queste frasi: «La mia politica europea resta una politica

²⁵ *Ivi*, Compte rendu de l'entretien entre le Président de la République entre le Président de la République et M. John Major, Premier ministre britannique (Dunkerque, lundi 24 juin 1991, 14h-14h50).

franco-tedesca. Non vi è alternativa. Non è presuntuoso. Lo constatiamo ad ogni vertice. È opportuno che le personalità si capiscano. Non sarà sempre così. [Per questo] bisogna fissare le cose oggi»²⁶. Passando allo stato di avanzamento delle Cig²⁷, Mitterrand riafferma la posizione francese: «Concludere alla fine dell'anno; senza adottare tutto, prendere atto di quello che è stato fatto negli ultimi sei mesi; noi vogliamo la moneta unica, consci che bisognerà passare da una serie di tappe; d'accordo sui pilastri che dovremo discutere a Lussemburgo; Parlamento: può essere consultato sotto una forma o l'altra, ma il Consiglio deve prendere le decisioni finali; nella fase attuale, il Consiglio deve mantenere la sua preminenza. Kohl elenca i temi che devono ancora essere affrontati prima di Maastricht: il diritto di asilo politico, il traffico di droga, la politica sociale e industriale, questione cara ai francesi, ma su cui Kohl si mostra conciliante («da me ci sono dei dogmatici, ma non ne faccio parte»). Il Cancelliere vuole rafforzare i poteri del Parlamento europeo, e propone, per il futuro, che esso possa partecipare alla scelta del Presidente della Commissione. Rinnova la sua stima per gli ottimi risultati della presidenza lussemburghese («bisogna evitare che gli olandesi riprendano i lavori da capo») e insiste sul fatto che si debba concludere a Maastricht. Mitterrand continua ad inquietarsi per le tesi del segretario di Stato James Baker, che vorrebbe riservare alla Nato l'esclusività degli interventi «fuori zona» (cioè extra europei): «Sono del tutto pro-americano, ma [...] gli Stati Uniti hanno una concezione errata del loro ruolo. Che resterà della nostra cooperazione? La brigata franco-tedesca avrà un ruolo decorativo e l'Ueo non avanzerà. Si va verso un'Europa politica, ma essa non si sta dotando di mezzi di

²⁶ *Ivi*, Entretien du Président de la République et de Monsieur Helmut Kohl, le 25 juin 1991 (petit-déjeuner de travail).

²⁷ Questa parte è trascritta in un altro verbale, ma si tratta sempre della stessa colazione di lavoro (forse per un cambio di verbalizzante). *Ivi*, Compte rendu de l'entretien entre le Président de la République et le Chancelier Helmut Kohl (Petit-Déjeuner jeudi 25 juin 1991 à 9h).

difesa. Tutto passerà alla Nato e alla Csce»²⁸. Kohl non condivide un tale pessimismo. Sulla «vocazione federale», non bisogna discutere sulle parole, ma ottenere progressi sull'unione politica «che non sarebbe immaginabile (*undenkbar*) senza una politica di difesa». Riferisce quindi sui contatti avuti nel quadro del Partito popolare europeo con gli altri leader continentali: «Ci siamo visti con Santer, Andreotti, Mitsotakis, Lubbers e Martens. Ho difeso la mia posizione. Nei Paesi Bassi, c'è una controversia tra il Primo ministro e Van den Broek. Lubbers non vuole allontanarsi da noi». In merito alle discussioni sulla Forza di reazione rapida²⁹, istituita al Consiglio atlantico di Copenhagen (6 giugno) Kohl conclude che, in quanto Cancelliere tedesco, «non può ammettere che le strade tra la Francia e la Germania possano divergere. [...] A Maastricht bisogna preparare un testo che precisi un tale impegno». Mitterrand chiude il colloquio su una nota pessimistica: «L'Europa politica è lanciata, [ma] rischia di cristallizzare delle istituzioni incomplete».

L'incontro con Jacques Santer, presidente di turno del Consiglio europeo, è più breve. Dopo averlo ringraziato per il lavoro effettuato, Mitterrand sintetizza le discussioni con il Primo ministro britannico: «Major è favorevole ai tre pilastri; a me non danno fastidio. Major è contro il dibattito federale. È il dibattito di fondo. Si vedrà più tardi». Santer spiega di aver cercato un compromesso: «Il testo tiene conto delle preoccupazioni degli uni e degli altri, salvo sulla difesa e sulla struttura [dei tre pilastri], ma si tratta di un compromesso». Mitterrand conferma l'accordo francese su tutti i punti, salvo sulla questione della sede delle istituzioni, e Santer spinge perché la presidenza di turno si concluda con una scelta definitiva, affermando che il tempo gioca contro Strasburgo e Lussemburgo: «I belgi hanno intrapreso grandi lavori. E il Parla-

²⁸ Csce: Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, creata nel 1973 nel quadro dei negoziati per gli accordi di Helsinki.

²⁹ La Forza di reazione rapida, istituita sul territorio tedesco, raggruppa le truppe integrate della Nato, e le sue missioni possono essere estese anche al di fuori della zona di difesa dell'Alleanza atlantica.

mento potrebbe scegliere autonomamente di riunirsi a Bruxelles». Il presidente francese risponde con un *niet*: «Se questo è il progetto, un giorno ci sarà un colpo di forza. Saremo di fronte ad un'aggressione, che potrebbe rimettere in questione molte cose»³⁰.

Dopo questa fitta serie di incontri bilaterali, il Consiglio europeo si riunisce a Lussemburgo (28-29 giugno). La riunione è qui presentata grazie al verbale «Antici», redatto in tempo reale dai funzionari della Commissione³¹. Il problema della Jugoslavia occupa la prima mattina. Andreotti sottolinea che «l'Europa deve bloccare l'evoluzione verso una guerra civile, che metterebbe in pericolo la vita della Cee», proponendo l'invio immediato della troika, mozione unanimemente accettata. Mitterrand interviene nel dibattito affinché si esiga dalla Jugoslavia il rispetto degli impegni assunti con la Cse e la Carta di Parigi: «La troika dovrà ricordare che siamo a favore dell'unità jugoslava. Se la violenza dovesse continuare, sospenderemo gli aiuti». Delors interviene per ricordare i progressi del mercato unico (con l'adozione di 200 testi previsti dal libro bianco della Commissione), ma deplora la battuta d'arresto dell'Europa sociale, quando la Cee conta 12 milioni di disoccupati. Infine, invita gli stati membri a cercare una convergenza sulle politiche di immigrazione.

Kohl coglie la palla al balzo per denunciare i ritardi della lotta contro la droga e la criminalità, e i rischi di reazioni anti-europee nelle opinioni pubbliche. Annuncia la presentazione di un testo per armonizzare le politiche di accoglienza, di immigrazione e di lotta contro la droga e la criminalità³². Major giudica a sua volta che l'immigrazione è un «*key problem*» ed è quindi necessario rafforzare i controlli alle frontiere esterne della Comunità coordinando l'attività dei governi. Il Primo ministro belga Martens ritiene, invece, che le questioni legate alla Giustizia e agli Affari interni debbano essere trattate «con un sistema chiaro e trasparente» nel

³⁰ *Ivi*, Entretien avec M. Jacques Santer, Premier ministre luxembourgeois (Paris, le 25 juin 1991, 11h).

³¹ *Ivi*, Conseil européen de Luxembourg, 28-29/06/1991 (Notes Antici).

³² Il testo sarà allegato alle conclusioni del Consiglio europeo.

quadro della Cee, e non in un pilastro fondato sulla cooperazione intergovernativa. Il tema è affrontato nuovamente nella seduta pomeridiana. Andreotti ricorda che esistono già regole e quote nazionali (l'Italia ha adottato una legge per regolarizzare parte dell'immigrazione albanese) e che gli eventi jugoslavi creeranno una nuova ondata migratoria. Tutti gli interlocutori accettano il testo di Kohl, anche se il ministro degli Esteri francese Dumas invita a fare attenzione alla presentazione, distinguendo immigrazione e criminalità.

Il Presidente di turno, Jacques Santer, apre quindi la discussione sui tre temi (Unione politica, coesione, Unione economica e monetaria) per «consolidare» il lavoro realizzato nel corso del semestre. Sul primo tema, Andreotti propone di evitare diatribe superflue (come sulla parola «federale») e di migliorare i contatti tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali. L'intervento di Mitterrand è particolarmente conciso: «Non ho chiesto la parola. Non ho problemi in merito al testo della presidenza». Le opposizioni vengono da tre paesi. Il Primo ministro irlandese Haughey esprime le sue riserve sulla Pesc: «L'Irlanda ha difficoltà sulla difesa comune. Un giorno, vi parteciperà, ma oggi la cosa è prematura». Il Primo ministro danese Schluter giudica ambiguo il termine «federale» e preferisce si parli di «Unione europea»; ritiene che tutte le decisioni (anche applicative) riguardo alla Pesc debbano essere prese all'unanimità; e giudica prematuro conferire alla Comunità prerogative in tema di difesa prima di coordinarsi con la Nato. Major si dice d'accordo con Schluter su quest'ultimo tema. Ricorda che il futuro trattato dovrà «essere accettabile per tutti» e quindi occorre «che tutto sia accettato». Non è contrario alla Pesc, ma con strutture flessibili per adattarsi facilmente alla nuova situazione internazionale. Rifiuta l'estensione dei poteri del Parlamento europeo che, a suo avviso, non ha la stessa legittimità democratica del Consiglio. Pur accettando alcune norme della Carta sociale europea, teme che un voto a maggioranza qualificata rischi di ostacolare le politiche per l'occupazione: «Una regolamentazione eccessiva porta a una diminuzione dei posti di lavoro». Di contro,

Martens riafferma le tesi federaliste, sostenendo che il voto all'unanimità debba essere riservato a pochi settori e di «comunitarizzare» le competenze del 2° e del 3° pilastro. Lubbers appoggia tale richiesta per preservare l'esistenza di una sola comunità ed evitare la nascita di un'Europa a più velocità (cambierà idea nel semestre di presidenza). Santer chiude il dibattito riaffermando la necessità di concludere a Maastricht (*absolute deadline*).

Sul tema della coesione, il lungo intervento di Delors, volto a creare gli strumenti (fondi strutturali, reti transeuropee, risorse proprie della Comunità...) per assorbire gli shock del completamento del mercato unico, viene unanimemente lodato, in attesa di un'approvazione a Maastricht.

In merito all'Uem, il Presidente Santer osserva che il progetto di trattato è accettabile per la maggior parte degli stati membri. Il Primo ministro greco Mitsotakis sottolinea che ogni stato deve poter partecipare ad ogni fase ed ottenere delle deroghe se incontra delle difficoltà. Kohl si dice soddisfatto, sia per la data di inizio della seconda fase (1° gennaio 1994) che per il lavoro effettuato con l'obiettivo di dare avvio alla terza fase il 1° gennaio 1997. Martens insiste sulla necessità di un'armonizzazione e di una cooperazione fiscale tra gli Stati. Major frena gli entusiasmi formulando una serie di domande e opponendosi alla creazione prematura di una Banca centrale europea: «La Bce dovrebbe essere istituita *solo* quando avrà un compito chiaro, cioè al momento in cui si deciderà di passare alla terza fase. Saranno necessari degli sviluppi istituzionali durante la seconda fase». È un chiaro tentativo di ritardare quanto più possibile il passaggio effettivo alla moneta unica. Lubbers, dal canto suo, esprime i suoi dubbi sull'opportunità di prevedere un'evoluzione istituzionale tra la 2ª e la 3ª fase. A questo punto, il Presidente Santer conclude il dibattito dichiarando che, per quanto concerne il passaggio alla 3ª fase, «nessuno può bloccare e nessuno può essere obbligato a sottoporvisi»³³.

³³ La sessione del 29 giugno è dedicata quasi esclusivamente al problema ju-

Durante il Consiglio di Lussemburgo, si noterà l'estrema discrezione di Mitterrand: egli affronterà la questione cruciale del passaggio alla terza fase solo nell'imminenza del vertice di Maastricht, al quale sono rinviate le decisioni finali.

2. Il semestre di presidenza olandese

Dopo la fine della presidenza lussemburghese, il testimone passa all'Olanda. Nonostante i propositi espressi nell'ultima riunione, Lubbers si mostrerà particolarmente conciliante nei confronti della Gran Bretagna (e degli altri paesi reticenti), proponendo uno schema alternativo a quello dei tre pilastri, sul quale era stato ottenuto un certo consenso. Come auspicato dalla Commissione europea, gli olandesi propongono di «comunitarizzare» le nuove competenze, rappresentate dai rami di un albero, sui quali gli stati possono posizionarsi secondo il loro desiderio di integrazione. Un tale schema è immediatamente bocciato dalla Francia, come si rileva dalla nota indirizzata a Mitterrand da Caroline de Margerie: «La presidenza olandese non rispetta veramente le decisioni prese al Consiglio europeo di Lussemburgo, che riconosceva che sull'unione politica e l'unione economica e monetaria, i testi preparati dai Lussemburghesi dovevano costituire la base dei negoziati del secondo semestre. Ora, gli olandesi hanno preparato due testi che non ci soddisfano, né l'uno né l'altro». Per quanto riguarda l'Unione politica, il testo seguiva la logica «del minimo comune denominatore», eliminando il capitolo sulla Pesc, il riferimento (a lungo termine) alle politiche comuni di difesa, dell'immigrazione e dell'industria. Pur essendo stati favorevoli alla struttura del progetto lussemburghese, i britannici potrebbero accettare un testo fatto per accontentarli. Inoltre, sottolineava De Margerie, *«gli olandesi ci hanno accuratamente nascosto il testo»*. Lubbers non ne ha parlato al mi-

goslavo. Le note «Antici» sulla Cig sono frammentarie, e riguardano la formulazione delle conclusioni.

nistro ad agosto, mentre il progetto era stato ufficiosamente trasmesso ai tedeschi, agli italiani, agli spagnoli e ai belgi». La presidenza olandese ha preparato un testo anche sull'Uem, che «istituzionalizzerebbe un'Europa monetaria a due velocità», prevedendo dei criteri molto stringenti per accedere alla terza fase, e che la partecipazione di sei stati sarebbe stata sufficiente per passare alla moneta unica. «Ciò corrisponde esattamente al desiderio tedesco di una Uem a sei». Anche gli inglesi sostengono il progetto olandese, ma «quello che a loro piace è piuttosto la confusione generata dal testo che il testo stesso»³⁴.

Da questo momento, la diplomazia francese passerà all'offensiva per bloccare il progetto olandese e tornare al testo lussemburghese. L'11 settembre 1991, Mitterrand ne discute con il Premier britannico, come attesta il succinto resoconto dell'Eliseo:

Major (con una smorfia): Provo un «mixed interest» per il testo olandese.
Il Presidente: Anch'io. Sull'Uem: sono contrario all'Europa a due velocità.
Major: È un dilemma. Se si fa [l'Uem] con sei paesi, si fa in fretta. Se si fa l'Europa a due velocità, ci sarà un ritardo irrimediabile per la seconda metà dell'Europa³⁵.

Lo stesso giorno, Mitterrand indice una conferenza-stampa all'Eliseo per manifestare l'opposizione della Francia rispetto all'Europa differenziata: «In quanto alla posizione olandese, sul sistema a due velocità, capiamo le preoccupazioni dell'Olanda, ma non le condividiamo e preferiamo che i Dodici avanzino nello stesso modo. [...] La porta è aperta ai paesi che vorranno aderire alla Comunità, a condizione di sottoporsi agli stessi obblighi [...] in particolare quelli che implica l'Unione economica, monetaria e politica. Se non vogliono, non aderiranno»³⁶. Il discorso raccoglie anche il plauso di Jacques Delors che, parlando al segretario

³⁴ Afm, A21-Europe, Europe 91b, Note pour le Président de la République, Votre entretien avec M. Major (Paris le 10 septembre 1991).

³⁵ *Ivi*, Entretien entre le Président et M. John Major (11 septembre 1991).

³⁶ *Ivi*, Conférence de presse de M. François Mitterrand, Palais de l'Élysée (11 septembre 1991).

generale dell'Eliseo, Hubert Védrine, consiglia al Presidente di telefonare a Lubbers: «Questi è orientato molto più favorevolmente verso le nostre tesi che [il ministro] Van des Broek, anche perché pensa al futuro (successione di J. Delors) e diffida peraltro delle ambizioni di Martens»³⁷. A questo punto, entra nuovamente in gioco l'asse franco-tedesco. A luglio, Kohl e Mitterrand si erano incontrati a Bad Wiessee (Baviera) per rilanciare l'Eurocorps, considerato come l'embrione di una futura difesa comune europea. Il Cancelliere, nel proporre un coordinamento tra Nato e Ueo, sostiene che la sede di quest'ultima possa essere spostata da Londra a Bruxelles; i rappresentanti degli stati avrebbero un doppio mandato (Ueo e Nato) e potrebbero riunirsi in sede Ueo prima del Consiglio atlantico. La replica di Mitterrand è alquanto pessimista: «Quando se ne parla, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi ed alcuni altri sono scandalizzati. Non c'è veramente uno spirito europeo per assicurare la difesa comune. Si vogliono adagiare sulla forza degli Stati Uniti». Consiglia quindi un incontro a tre con il presidente Bush, ma Mitterrand frena. Sulla questione della sede del Parlamento, Kohl sostiene la Francia nella difesa di Strasburgo: «Non ho nulla contro Bruxelles, ma credo che non sia una città per il Parlamento. È una città fredda e senza anima»³⁸.

I due statisti si rivedono a Bonn il 18 settembre per riflettere sulla strategia da adottare in merito all'unione politica³⁹. Il Cancelliere introduce il tema: «La presidenza olandese non è molto elegante. Lubbers lo riconosce, bisogna riprendere le cose in mano, ma forse in modo meno ufficiale. Non ho l'ambizione di mettermi in primo piano, ma voglio che Maastricht sia un successo». Il

³⁷ *Ivi*, Note de Hubert Védrine (13 septembre 1991).

³⁸ *Ivi*, Entretien du Président de la République avec le Chancelier Kohl à Bad Wiessee (23 juillet 1991).

³⁹ In una nota che precede l'incontro, Caroline de Margerie scrive: «Riassunto, credo che il miglior modo di salvare Maastricht è quella di parlare quasi solo di Maastricht». *Ivi*, Note pour le Président de la République, M. Major, M. Kohl, les élargissement et Maastricht (18 septembre 1991).

resto dell'incontro è dedicato alla guerra in Jugoslavia⁴⁰. Le diplomazie europee, infatti, stanno adottando linee divergenti: Kohl si inquieta per il rischio che «Maastricht fallisca a causa di Belgrado», mentre Mitterrand teme un ritorno alla situazione del 1914: «Nel corso dei secoli, la carta dell'Europa è stata disegnata dai vincitori. È la forza che ha tracciato le frontiere [...]. Oggi non ci sono più né imperi, né autorità centrale. Non c'è che il dialogo». In questo delicato frangente, Kohl insiste sulla cooperazione franco-tedesca: «Sono convinto che non riusciremo a lasciare il passato dietro di noi, se non realizziamo l'unione politica e l'unione economica e monetaria. [...] Dobbiamo farle noi due, altrimenti ciò richiederà moltissimo tempo». Da qui nasce l'idea di una lettera alla presidenza olandese: «I nostri partner si offenderanno» commenta Mitterrand «ma tutto deve essere fatto prima di Maastricht»⁴¹.

Il 30 settembre, i ministri degli Affari esteri bocchiano il nuovo schema olandese (dieci voti contro due), e si ritorna al progetto lussemburghese dei «tre pilastri». Resta però il problema della difesa europea, in particolare il ruolo rispettivo di Nato e Ueo. Mentre Kohl e Mitterrand mettono mano alla loro lettera, il 4 ottobre i ministri degli Esteri di Italia e Regno Unito (Gianni De Michelis e Douglas Hurd), presentano una dichiarazione congiunta sulla sicurezza e la difesa. Il paragrafo più rilevante è l'11bis: «L'Alleanza resterà il luogo essenziale di adozione delle politiche che hanno un'incidenza sugli impegni di difesa e di sicurezza dei suoi membri»⁴². Come scrivono Favier e Martin-Roland, il progetto anglo-italiano «equivale a distruggere in nuce quello di Kohl e Mitterrand, che vedono nella futura divisione franco-tedesca l'embrione di un esercito europeo autonomo»⁴³. Il 15 ottobre, Védérine si reca

⁴⁰ A fine agosto, è iniziata la battaglia di Vukovar, in cui si affrontano le truppe serbe e croate.

⁴¹ Afm, A21-Europe, Europe 91b, Entretien entre le Président de la République et le Chancelier Kohl (Bonn, mercredi 18 septembre 1991, 13h15-15h).

⁴² Cit. in Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *op. cit.*, IV, p. 233.

⁴³ *Ibidem*.

all'Aia per consegnare a Lubbers il testo della lettera di Kohl e Mitterrand, di cui sono stati informati gli altri leader europei⁴⁴. Il Premier olandese reagisce parlando di «iniziativa importante ed intelligente», ribadendo il desiderio «di concludere assolutamente a Maastricht». Nel suo resoconto, Védrine aggiunge: «Lubbers mi è sembrato meno nervoso di Van der Broek rispetto alle iniziative franco-tedesche»⁴⁵. Nella loro lettera, dopo aver ricordato le varie tappe della Cig, Kohl e Mitterrand affrontano di petto la questione della Pesc, dando all'Ueo chiare competenze in materia militare: «È importante che gli europei dimostrino chiaramente, con decisioni concrete e misure istituzionali, di voler assumere responsabilità più grandi nei campi della sicurezza e della difesa. Vi esponiamo la nostra iniziativa sotto forma di progetti di testo: comprendono un articolo sugli obiettivi generali del Trattato, un articolo sulla sicurezza e la difesa [...], e di una dichiarazione degli stati membri dell'Ueo sulla cooperazione tra Ueo, l'Unione europea e l'Alleanza atlantica. Vogliamo parimenti farvi conoscere le nostre intenzioni per quanto riguarda lo sviluppo della cooperazione militare franco-tedesca in una prospettiva europea»⁴⁶. Visibilmente irritato, il ministro degli Esteri olandese Van den Broek risponde che l'Europa «non deve essere sottomessa al consenso franco-tedesco»⁴⁷.

Nel frattempo, insorge una nuova difficoltà. Ai primi di settembre, in Germania si fa viva la richiesta che i 18 rappresentanti (osservatori senza diritto di voto) dei Länder dell'ex Rdt diventino a pieno titolo deputati europei. Kohl, dal canto suo, si era impegnato per mantenere lo *status quo*⁴⁸. Dall'inizio della costruzione europea, vigeva infatti il principio secondo il quale gli Stati più

⁴⁴ Afm, A21-Europe, Europe 91b, Note de Hubert Védrine (10 octobre 1991).

⁴⁵ *Ivi*, Note de Hubert Védrine (16 octobre 1991).

⁴⁶ *Ivi*, Lettre de François Mitterrand e Helmut Kohl à Ruud Lubbers (11 octobre 1991).

⁴⁷ «Le Monde», 18 octobre 1991.

⁴⁸ *Ivi*, Note pour le Président de la République, Représentation allemande au Parlement européen (Paris, le 17 septembre 1991).

grandi (Francia, Germania, Italia e, in seguito, Regno Unito) dovessero essere rappresentati in modo paritario. Un'annotazione manoscritta rivela il pensiero del Presidente francese: «No. Non rivolgersi ai parlamentari. Che Dumas me ne parli al più presto»⁴⁹. Il 9 ottobre, una risoluzione del Parlamento europeo sosterrà tuttavia la rivendicazione tedesca, il che costituirà un nuovo ostacolo nel corso dei negoziati.

Il 17 ottobre, nel quadro dell'annuale vertice franco-italiano, Mitterrand e Andreotti si incontrano a Viterbo. La prima parte dell'incontro è dedicata ai negoziati di Maastricht che stanno andando «avanti bene». Per l'Uem, si oppongono alla possibilità di un *opting out* generale, che deve essere riservato alla Gran Bretagna. Si propongono inoltre dei criteri «non esclusivamente numerici» per il passaggio alla terza fase: in altre parole, una data. Per quanto riguarda l'eventualità di nuovi deputati tedeschi, Andreotti afferma che Kohl non gliene ha mai parlato, mentre Mitterrand sottolinea che ciò accresce le sue riserve rispetto al Parlamento europeo. Sui temi della sicurezza, Mitterrand allude al recente piano De Michelis-Hurd ed aggiunge, con un sorriso: «Adesso apparteniamo a sistemi di alleanza diversi». Andreotti risponde: «C'è un certo attivismo dei ministri [sottinteso De Michelis]. Sono stato messo a conoscenza molto tardi del contenuto del testo anglo-italiano». E Mitterrand sintetizza: «Gli inglesi fanno quello che vogliono gli americani e gli italiani fanno quel che vogliono gli inglesi»⁵⁰.

Il tema viene approfondito durante la conferenza stampa. Un giornalista chiede perché l'Italia abbia presentato una proposta con la Gran Bretagna, pur condividendo la proposta franco-tedesca. La risposta del presidente del Consiglio italiano è chiara: «Politicamente, considero sempre molto utile tutto ciò che può rafforzare le relazioni della Germania con gli altri paesi, e in parti-

⁴⁹ *Ivi*, Note pour le Président de la République, Représentation allemande au Parlement européen (Paris, le 27 septembre 1991).

⁵⁰ Afm, A-33, Pays Cee, Italie 1990-1995, «Entretien du Président de la République avec M. Andreotti» (Viterbe, jeudi 17 octobre 1991).

colare quando si tratta della Francia. Noi vecchi, per così dire, sappiamo come questa regione sia stata all'origine di crisi e conflitti. I giovani di oggi, tranne quelli che studiano la storia, parlano dell'Alsazia e della Lorena senza conoscere quali sono i problemi che sono sorti dietro a questi nomi». Anche Mitterrand tende ad attenuare le differenze: «I due documenti – il documento anglo-italiano; il documento franco-tedesco – affrontano le stesse questioni, in modo certamente diverso. Ma trattano lo stesso tema per uno stesso obiettivo, poiché la dichiarazione anglo-italiana parla di difesa comune europea, che è un obiettivo a termine, e forse nella mente di alcuni un obiettivo di lungo termine». Il presidente francese conclude auspicando il successo del Consiglio di Maastricht⁵¹.

Il 23 ottobre, si svolge all'Eliseo un Consiglio interministeriale dedicato all'avanzamento delle Cig⁵². Mitterrand non giudica accettabile l'aumento del numero dei parlamentari tedeschi. Élisabeth Guigou propone una soluzione, cioè di aumentare sia il numero dei deputati tedeschi che quelli degli altri «grandi». Il Presidente risponde: «Sì, se i tedeschi sono d'accordo»⁵³. Kohl e Mitterrand affronteranno la questione nel vertice che si terrà a Bonn (14-15 novembre). Pur comprendendo le ragioni tedesche, Mitterrand ritiene che «l'aumento unilaterale dei 18 è una grave violazione dello spirito dei trattati originari fondati sulla parità. Mi si dirà dappertutto che si passa a un'Europa tedesca. Nessuno contesta il ruolo determinante della Germania. Ma tali decisioni rischiano di costare care. Il vostro paese diventa il paese più abitato, la prima potenza economica. Se ha uno statuto particolare all'interno della Comunità, risveglieremo cose inquietanti»⁵⁴. Poiché si

⁵¹ *Ivi*, «Conférence de presse conjointe de M. François Mitterrand et de M. Giulio Andreotti» (Viterbe, jeudi 17 octobre 1991).

⁵² Oltre a Mitterrand, vi partecipano Pierre Bérégovoy, Roland Dumas, Élisabeth Guigou, Pierre Joxe, Philippe Marchand, Henri Nallet, Hubert Védrine.

⁵³ Afm, A21-Europe, Europe 91b, Conseil restreint sur les conférences intergouvernementale (24 octobre 1991).

⁵⁴ Afm, A21-Europe, Europe 91c, Entretien du Président de la République avec le Chancelier Kohl (Bon, le 14 novembre 1991).

rischia una prova di forza tra i due paesi, il problema viene posticipato al dopo-Maastricht. Bisognerà attendere il Consiglio europeo di Edimburgo (11-12 dicembre 1992) perché la Germania ottenga i suoi 18 deputati supplementari (da 81 a 99), mentre la rappresentanza di Francia, Italia e Regno Unito passerà da 81 a 87 deputati.

Alla vigilia del Consiglio atlantico di Roma (7-8 novembre 1991⁵⁵), l'altra questione molto dibattuta è l'identità di difesa europea. Il 25 ottobre, John Major invia una lettera a Mitterrand per opporsi alla forza franco-tedesca: «La questione di fondo è sapere se la nostra difesa europea avrà la vocazione di essere distinta dall'Alleanza, o se vi resterà collegata». La prima ipotesi, indica il Premier britannico, «non è semplicemente negoziabile», perché non sarebbe mai accettata dal Parlamento inglese: «Non ignoro la gravità delle nostre divergenze di principio, ma so che bisognerà risolverle se vogliamo inserire il settore della difesa nel trattato di Unione politica»⁵⁶. Il 25 ottobre, Mitterrand incontra a Madrid il Premier spagnolo Felipe Gonzales e gli confida: «Gli americani hanno ragione di preoccuparsi per l'iniziativa franco-tedesca. Non è rivolta contro la Nato, ma è un'altra forma di organizzazione»⁵⁷. Gli Stati Uniti esercitano forti pressioni per ridurre la Francia a più miti consigli. Alla vigilia del vertice di Roma, Mitterrand scrive a Major che «i progressi verso la difesa comune avranno luogo in varie tappe, in stretta cooperazione con la Nato»⁵⁸. A Roma, i Sedici sottoscrivono la nuova strategia atlantica, che prevede «l'affermazione progressiva di un'identità europea di sicurezza e di difesa». Venuta a cadere l'opposizione inglese, viene meno uno degli ostacoli che si contrappongono all'accordo sull'unione poli-

⁵⁵ Su questa vicenda, non direttamente pertinente a Maastricht (ma con profonde implicazioni sul futuro trattato), cfr. Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *op. cit.*, t. 4, p. 238-245.

⁵⁶ Afm, A21-Europe, Europe 91b, Lettre de John Major à François Mitterrand (25.10.1991).

⁵⁷ Cit. da Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *op. cit.*, t. 4, p. 238.

⁵⁸ *Ivi*, p. 240.

tica. Tuttavia, il Presidente francese rifiuta di firmare la dichiarazione americana sull'evoluzione dell'Unione sovietica, perché prevede un paragrafo sull'economia di mercato e i valori del capitalismo. Dopo essersi astenuto, Mitterrand dichiara alla stampa: «L'Alleanza è positiva, ha avuto successo, ma non è una Santa Alleanza. Non deve mettersi a fare teologia [...]. Non abbiamo una missione evangelica»⁵⁹.

Alla fine di ottobre, la presidenza olandese ha presentato un nuovo progetto sull'Uem, che prevede la creazione di un Istituto monetario europeo (prefigurazione della futura Bce) il 1° gennaio 1994. Nei giorni a cavallo del Consiglio atlantico di Roma, Mitterrand ha una fitta serie di incontri. Il 4 novembre, riceve una delegazione del Parlamento europeo, condotta dal Presidente Enrique Baron Crespo. Questi esprime le proprie insoddisfazioni rispetto al nuovo progetto, perché il Parlamento non detiene un vero e proprio potere di «co-decisione» e vorrebbe partecipare alla scelta del Presidente della Commissione e della Bce. Mitterrand risponde che «sarebbe necessario che la struttura [del trattato] fosse uniforme, ma è troppo difficile ottenerlo». Sul secondo punto, spiega che «rinunciando alla dipendenza della Bce, [ha] fatto una concessione importante», e quindi sarebbe complicato rinunciare anche alla nomina del suo Presidente (che spetterà esclusivamente al Consiglio europeo⁶⁰). Il 5 novembre, è il turno di Jacques Delors, favorevole a sua volta all'elezione del presidente della Commissione da parte del Parlamento⁶¹. Nell'archivio Mitterrand, non si trova il resoconto di questo incontro, ma da una lettera di ringraziamento dello stesso Delors (inviata l'11 novembre), traspare la sua insoddisfazione rispetto all'unione politica: «Come stabilito, le faccio pervenire tre note personali sui due progetti di trattato,

⁵⁹ *Ivi*, p. 245.

⁶⁰ Afm, A21-Europe, Europe 91c, Entretien du Président de la République avec M. Baron Crespo, Président du Parlement européen (Paris, le 4 novembre 1991 à 17h).

⁶¹ *Ivi*, Note pour le Président de la République, Votre entretien avec M. Delors (Mardi 5 novembre, 17h).

come si presentano oggi. Mi sono sforzato su ciò che, ai miei occhi, è essenziale. Ma ci sono molti altri punti incoerenti»⁶². A Roma, in margine ai lavori del Consiglio atlantico, Mitterrand si intrattiene anche con Lubbers, in presenza dei ministri degli Esteri Dumas e van den Broek (7 novembre). I Paesi Bassi hanno rinunciato, almeno a livello ufficiale, all'idea di una moneta unica riservata a pochi paesi. Il Premier olandese riassume la situazione: «Abbiamo accettato che ogni paese sia membro, ma non possiamo obbligare nessuno. A livello di Consiglio europeo, abbiamo bisogno del consenso di tutti gli Stati membri, ma in Consiglio Ecofin, uno o due Stati devono poter dire: non siamo ancora pronti». A Maastricht, Lubbers intende fissare definitivamente la sede delle istituzioni, provocando uno scontro. Mitterrand gli risponde con fermezza che «Strasburgo è la sede del Parlamento europeo, toglierla sarebbe un insulto. Ho detto che non chiediamo altro». In compenso, una decisione in tal senso metterebbe a rischio la ratifica del trattato in Francia. Per quanto riguarda la sede della Bce, Lubbers indica che sono candidate quattro città: Amsterdam, Francoforte, Londra e Lussemburgo. Dumas precisa la posizione francese: «Lussemburgo: non vi sono ragioni politiche; Francoforte: non si può dare tutto alla Germania; Amsterdam: perché no?». Mitterrand afferma che «Londra non può avere tutte le banche», aggiungendo umoristicamente: «Voto per Amsterdam, se mi promettete di non abbruttire la città come a Bruxelles»⁶³.

Alla vigilia del già citato incontro di Bonn (14-15 novembre 1991) tra Kohl e Mitterrand, una nota di Caroline de Margerie riassume le novità del testo olandese sull'Uem. Per la prima volta, si citano i futuri parametri di Maastricht, cioè tasso di inflazione, tasso di deficit e di debito, tassi di interessi a lungo termine e appartenenza al Sistema monetario europeo: «Oggi solo la Francia e

⁶² *Ivi*, Lettre de Jacques Delors à François Mitterrand (11 novembre 1991).

⁶³ *Ivi*, Entretien du Président de la République avec M. Lubbers, Premier ministre des Pays-Bas (Rome, le 7 novembre 1991).

il Lussemburgo rispettano tutte queste condizioni». L'elemento più importante è il passaggio alla 3^a fase, che non è precisato con una data, ma solo dalla clausola seguente: «Il Consiglio europeo deciderà, al più tardi alla fine del 1996, la data del passaggio alla 3^a fase». La nota della consigliera presidenziale ne dà un giudizio del tutto negativo: «La clausola inventata dalla presidenza olandese per tradurre il principio secondo cui nessuno Stato può essere obbligato a partecipare all'Uem è redatta in termini che rende quasi obbligatoria, per gli Stati membri, una nuova consultazione dei loro parlamenti». Mitterrand annota un commento manoscritto: «Voglio conoscere le proposte di E. Guigou e di P. Bérégovoy»⁶⁴. La posizione ufficiale della Francia sarà quella di considerare che la ratifica del trattato impegna in modo irreversibile gli Stati firmatari e quindi ostile a una nuova decisione dei parlamenti nazionali, che avrebbero sicuramente complicato il passaggio alla moneta unica.

A Bonn, dopo aver sintetizzato i suoi recenti incontri con Major e Gonzales, Kohl propone a Mitterrand di approntare una serie di documenti franco-tedeschi, trovando inaccettabile il progetto olandese di Uem: «Ciò vorrebbe dire che il Trattato sarebbe firmato, ratificato e che, nel 1996, all'inizio della terza fase, i Parlamenti dovranno nuovamente pronunciarsi. Il modo di uscirne è una dichiarazione separata grazie a cui la Gran Bretagna si riserva il diritto, valido solo per lei, di sottoporre il nuovo testo al suo Parlamento». L'unico punto su cui Francia e Germania non sono in sintonia, è la questione della politica monetaria. Come spiega Mitterrand: «Noi riteniamo che la Banca centrale non debba avere l'ultima parola. Voi, sì». Kohl risponde che, a sua volta, «si batte contro i banchieri», ai quali ha detto che la responsabilità finale spetta al potere politico. Divertente il suo giudizio sul governatore Karl Otto Pöhl: «Guadagna bene. Quando andrà in pensione, giocherà a golf. Non è il mio modo di fare». Sostenendo la posizione

⁶⁴ *Ivi*, Note pour le Président de la République, Union économique et monétaire (Paris, le 12 novembre 1991).

francese sulla sede di Strasburgo, il Cancelliere dimostra la sua determinazione, insistendo sull'eccezionale sintonia del momento tra Francia e Germania: «Nel mondo, c'è una tendenza al nazionalismo. Dobbiamo fermamente costruire l'Europa. Prima di lasciare questa stanza, ho un'ambizione: che il treno tedesco prenda in modo irreversibile la direzione dell'Europa. Senza poterlo dire, l'Spd mi sostiene. Ci sono poche persone veramente impegnate per l'Europa, ma detengono il potere: siamo noi»⁶⁵. Nella conferenza stampa, i due statisti insistono sulla dimensione storica del futuro trattato, con toni sin troppo ottimistici. Mitterrand sottolinea «l'inizio di una sicurezza propriamente europea», mentre Kohl riassume l'incontro con queste parole: «Siamo decisi a fare in modo che l'Europa corrisponda alla sua vocazione federale»⁶⁶.

Alla vigilia del Consiglio europeo, i contatti tra le cancellerie si infittiscono. Il 26 novembre, Lubbers invia una lettera a Mitterrand per proporre che Strasburgo sia confermata come sede del Parlamento e che vi si svolgano dodici sessioni all'anno, mentre le altre riunioni avrebbero luogo a Bruxelles⁶⁷.

Il 27 novembre 1991, si svolge un consiglio interministeriale per preparare il vertice europeo⁶⁸. Il progetto olandese sull'Uem può bloccare il passaggio alla terza fase. La ministra delegata agli Affari europei, Elisabeth Guigou, elenca una serie di proposte per

⁶⁵ *Ivi*, Entretien du Président de la République avec le Chancelier Kohl (Bonn, le 14 novembre 1991). In parallelo, si svolgono anche i colloqui tra i due ministri degli Esteri, Dumas e Genscher.

⁶⁶ *Ivi*, Conférence de presse conjointe de M. François Mitterrand, Président de la République française et M. Helmut Kohl, Chancelier de la République fédérale d'Allemagne (Bonn, Chancellerie fédérale, vendredi 15 novembre 1991).

⁶⁷ *Ivi*, Lettre de Ruud Lubbers à François Mitterrand (La Haye, le 26 novembre 1991).

⁶⁸ Oltre a Mitterrand, vi partecipano il Primo ministro Édith Cresson, i ministri Bérégovoy, Charasse, Dumas, Guigou, Joxe, Marchand, Nallet, il segretario generale dell'Eliseo Hubert Védrine, la consigliera Caroline de Margerie, e due alti funzionari del governo e del Quai d'Orsay (Renaud Denoix de Saint-Marc e Pierre de Boissieu).

impedire che la 3^a fase fosse ritardata indefinitamente e perché solo il Regno Unito potesse beneficiare dell'esenzione. Anche sull'Unione politica le principali difficoltà vengono dai britannici. Il Presidente conclude i lavori spiegando che «bisogna rassegnarsi a una prova di forza fino all'ultimo con la Gran Bretagna⁶⁹».

Per questi motivi, il 2 dicembre Mitterrand effettua un rapido viaggio a Londra. Durante il pranzo, John Major ricorda che il Parlamento britannico è del tutto ostile alla moneta unica e ne descrive i rischi. Mitterrand gli risponde che tutto ciò è giusto, ma dimostra che si ha ragione di diffidare degli inglesi. Major protesta: «Avete un Primo ministro britannico pronto a impegnarsi in Europa più di qualunque altro. Non mettetemi in una posizione in cui sarei costretto a dir di no». Mitterrand riconosce il coraggio politico ed intellettuale del suo interlocutore, ma il principio del passaggio alla moneta unica non può essere rimesso in causa: «Non sarebbe una concessione, ma una rinuncia». Sulla Pesc, Major accetta il concetto di una difesa comune, ma non il voto a maggioranza. Le maggiori divergenze riguardano la Carta sociale europea. Major contesta la direttiva sul tempo di lavoro (che prevede un massimo di 48 ore settimanali), che potrebbe costare fino a 6 miliardi di sterline all'economia britannica. Mitterrand risponde che, per quanto lo riguarda, la Carta sociale è indispensabile, in quanto contrappeso naturale di una politica economica comune. Anche sulla politica industriale, il Premier britannico ritiene che il progetto sia troppo interventista e troppo protezionista. Avendo elencato i punti problematici, Mitterrand conclude con la frase: «Bene, adesso che abbiamo esaminato tutto questo, incroceremo i ferri... Ma come nei duelli, signor Primo ministro, ci fermeremo alla prima ferita, e non andremo oltre!». Nonostante le divergenze, tra i due leader è nata una stima reciproca. Mitterrand apprezza l'abilità e la franchezza del suo interlocutore, a cui rivolge un

⁶⁹ Afm, A21-Europe, Europe 91c, Conseil restreint (mercredi 27 novembre 1991), Préparation du sommet de Maastricht.

complimento: «Se un giorno dovessi aver bisogno di un avvocato, mi rivolgerò a lei...»⁷⁰.

Il 3 dicembre, Mitterrand incontra il cancelliere austriaco Vranitzky, poi riceve Helmut Kohl, recatosi a Parigi con alcuni collaboratori. Il Presidente francese riassume l'incontro con Major, il quale teme l'isolamento, ma non sembra disposto a rifiutare l'accordo. Kohl si dice «pronto a lottare», segnala le reticenze danesi ed auspica che la presidenza olandese possa essere ragionevole. La seconda difficoltà riguarda la Carta sociale, poiché la Gran Bretagna è l'unico paese a non avere una legislazione sulla durata settimanale del lavoro. Si potrebbe risolvere il problema con un altro *opting out*, ma Mitterrand precisa che: «Un trattato con dei buchi non è un trattato». Anche Kohl ritiene che non si possano «lasciare i lavoratori fuori dal trattato» e che, alla lunga, i britannici non potranno andare avanti con il sistema sociale ereditato dal *that-cherismo*⁷¹.

Durante la cena all'Eliseo, dopo uno scambio di opinioni sulla situazione internazionale, Mitterrand e Kohl parlano delle città candidate per la sede della Bce (Francoforte, Amsterdam, Lussemburgo). Il Cancelliere fa notare che la Germania è l'unico paese senza una sede europea. Il Presidente risponde che si sarebbe potuto pronunciare quando sarebbe stata confermata la scelta di Strasburgo per il Parlamento europeo: «Lubbers vi è pronto, ma temo un inganno»⁷².

Si passa quindi ai punti di vista «non antinomici, ma diversi» sulla Jugoslavia, dopo il riconoscimento tedesco dell'indipendenza della Croazia e della Slovenia. I due leader decidono di non evoca-

⁷⁰ Afm, A21, Europe, Europe 91d-Maas, Déjeuner du Président de la République avec M. John Major à Londres (lundi 2 décembre 1991, 13h-15h15).

⁷¹ *Ivi*, Entretien du Président de la République avec le Chancelier Helmut Kohl (mardi 3 décembre 1991).

⁷² Pochi giorni dopo, Lubbers invierà una lettera per precisare che la questione della sede della Bce non sarà evocata a Maastricht. Come noto, essa sarà poi stabilita a Francoforte sul Meno. La scelta di Strasburgo (per almeno dodici sessioni annuali del Parlamento) sarà confermato solo con il trattato di Amsterdam, nel 1997.

re la questione durante il Consiglio europeo, per evitare una spaccatura franco-tedesca⁷³.

L'8 dicembre, Mitterrand riceve il presidente della Commissione. Negli ultimi tempi, con la franchezza che lo caratterizza, questi si è espresso molto negativamente sul progetto di unione politica, che giudica «inapplicabile e paralizzante». Delors fa notare che «l'Unione non ha la personalità giuridica» e che «non esistono passerelle con la Cee esistente, da qui una schizofrenia organizzata in tema di relazioni estere»⁷⁴. Non è stato reperito il verbale di questo incontro, ma il contenuto si desume dalla lettera inviata pochi giorni dopo a Mitterrand: in merito alla Pesc, Delors indica che: «il dispositivo attualmente previsto non porterà nessun progresso rispetto alle procedure attuali di cooperazione politica: nella decisione, la maggioranza qualificata interviene solo in seguito a una cascata di decisioni all'unanimità, nel corso delle quali i reticenti [...] disporranno di mezzi di bloccare il processo con questioni procedurali». Il presidente della Commissione propone un sistema alternativo, in cui il Consiglio definirebbe *ex ante* le azioni comuni, mentre il Consiglio dei ministri ne discuterebbe a maggioranza l'applicazione⁷⁵.

3. Lo svolgimento del Consiglio europeo

Alla vigilia del Consiglio europeo, il diplomatico Pierre de Bois-sieu redige una nota che riassume la posizione delle delegazioni nazionali⁷⁶. Il Regno Unito affronta un dilemma: come poter dire no a tutto evitando che gli altri paesi europei organizzino un'unione politica senza di loro? La Germania non ha veramente

⁷³ *Ivi*, Dîner du Président de la République avec le Chancelier Kohl (mardi 3 décembre 1991).

⁷⁴ «M. Delors juge inapplicable et paralysant l'actuel projet d'union politique», «Le Monde», 22 novembre 1991.

⁷⁵ *Ivi*, Lettre de Jacques Delors à François Mitterrand, 8 décembre 1991.

⁷⁶ *Ivi*, Fiche, Position des délégations (Paris, le 25 novembre 1991).

negoziato a causa dei dissensi tra Kohl e Genscher: «I tedeschi sono fautori del voto a maggioranza qualificata, ma rifiutano la politica industriale, hanno esitazioni sulla cultura, potrebbero indebolirsi su quella sociale. A Maastricht bisognerà tener d'occhio la delegazione tedesca». L'Italia è definita come «la grande assente»: «A Maastricht, il discorso italiano sarà senza sorpresa: l'appello alla purezza del dogma comunitario si alternerà con l'incitamento al realismo; la difesa europea diventerà, come per miracolo, un elemento dell'atlantismo più classico; il meglio che si possa sperare è che non capeggi una fronda del Parlamento». La Spagna crede all'Unione, «ci ha seguiti ciecamente sulla politica estera, la sicurezza e la difesa», ma chiede in cambio una nuova politica di coesione. Il Portogallo e la Grecia sono stati inesistenti, a parte la richiesta di aiuti economici. I Paesi Bassi, dopo aver abbandonato lo schema alternativo, hanno collaborato «strettamente, sinceramente, efficacemente. Lubbers vuole che Maastricht sia un successo. Starà al gioco, per il prestigio suo e del suo paese. Meno si parlerà di difesa e [metodo] intergovernativo, e meglio sarà. Più si parlerà di Parlamento, Commissione e Stati Uniti, più sarà contento. Ma dovrà presiedere». Il Belgio, in preda a una crisi di governo, è stato inesistente. I Danesi sono definiti come «i francesi della Scandinavia»: vogliono promuovere una politica sociale e l'ambiente; non amano né il Parlamento né la Commissione. Il Lussemburgo è stato «*remarquable*» dall'inizio alla fine dei negoziati ed ha servito da cauzione comunitaria sulle questioni controverse. Infine, la Commissione è stata sistematicamente «fuori tempo, fuori procedura e fuori priorità» per quanto riguarda l'unione politica, «forse l'unico negoziato comunitario che [essa] non abbia né previsto, né capito, né controllato». Con il tono tipico del Quai d'Orsay, De Boissieu parla di «ambiguità» della Commissione: «Essa cerca sinceramente di migliorare lo stato delle cose e a rafforzare la Comunità. Si è obiettivamente posizionata nel campo di coloro che, in fondo, rifiutano l'Unione e sarebbero soddisfatti da un 'Atto unico bis'».

François Mitterrand arriva a Maastricht la sera di domenica 8

dicembre e cena *en tête à tête* con Giulio Andreotti, uno dei pochi interlocutori che non aveva consultato nelle ultime settimane. Le scarse note presa da Caroline de Margerie riassumono i temi dell'incontro, che avrà un'importanza non secondaria⁷⁷. Andreotti affronta subito il tema della terza fase dell'Uem, precisando che avrebbe richiesto un controllo più stretto delle politiche nazionali di bilancio. Mitterrand lancia l'idea di una data precisa per il passaggio alla 3ª fase («Una data. Punto e basta⁷⁸») ottenendo il benestare del presidente del Consiglio italiano. È questo l'aspetto decisivo dell'incontro, che permetterà a Mitterrand di lanciare la sua «bomba» il giorno seguente. I due statisti evocano la Carta sociale rifiutata dai Britannici. Andreotti propone di includere la politica sociale facendo riferimento alla Carta sociale del Consiglio d'Europa. Per quanto riguarda le questioni istituzionali (parlamentari tedeschi, riduzione del numero dei commissari), Andreotti e Mitterrand propongono di rimandare la riforma. Il resto della discussione verte in gran parte sul problema jugoslavo.

Lo svolgimento del vertice di Maastricht è nuovamente presentato attraverso le note «Antici» dell'archivio Mitterrand. Il 9 dicembre, dopo il discorso inaugurale del Presidente europeo, Enrique Baron Crespo⁷⁹, il Consiglio europeo entra nel vivo⁸⁰. Lubbers presiede la sessione proponendo un metodo: «Oggi si approfondiscono i problemi, durante la notte si faranno nuove proposte». Kohl sottolinea che il punto decisivo è il passaggio alla terza fase dell'Uem: «Bisogna decidere a Maastricht, in modo irreversibile. I criteri devono essere oggettivi, non esistono paesi di serie A e di serie B. Non bisogna diluire i criteri di convergenza». Gonzalez è d'accordo con Kohl sul fatto di decidere in modo irrevocabi-

⁷⁷ Afm, A-21, Europe 91-d-Maastricht, Sujets de Maastricht (abordés entre le Président de la République et M. Andreotti), 8 décembre 1991.

⁷⁸ *Ivi*, Interview de Pierre Morel à Françoise Carle, 13 décembre 1991.

⁷⁹ Secondo la prassi, il presidente del Parlamento europeo non partecipa ai lavori del Consiglio europeo, ma si limita a pronunciare un discorso inaugurale.

⁸⁰ Afm, A-21, Europe 91-d-Maastricht, Conseil européen de Maastricht (8-10 décembre 1991), Notes Antici.

le il passaggio alla terza fase, per la quale vorrebbe una decisione politica e non puramente tecnica. Maertens si dice preoccupato per l'assenza di armonizzazione fiscale e il rischio di svalutazione competitiva tra i paesi. L'intervento più lungo è quello di Major, che indica che il Regno Unito non è pronto ad impegnarsi per una moneta unica. Preferiva il testo olandese in cui ogni paese era libero di partecipare: «La convergenza è la condizione prelabile e la decisione deve essere unanime, altrimenti esiste il rischio di un'Europa a due velocità».

A questo punto, Mitterrand effettua l'intervento preannunciato ad Andreotti: «La decisione deve essere irreversibile. Il criterio di convergenza deve essere rispettato. Per la 3^a fase, bisogna fissare una data in modo preciso, *probabilmente l'inizio del 1999*. L'*opting out* [...] non deve essere generale, altrimenti sarebbe un invito a non agire». Come in un gioco delle parti, Andreotti approva la proposta di Mitterrand, che raccoglie anche l'assenso di Kohl (nonostante questi non ne fosse al corrente). Nel trarre le conclusioni, Lubbers insiste sulle divergenze riguardo al passaggio irrevocabile alla terza fase e rinvia la discussione ai ministri delle Finanze.

Si passa quindi al tema della Pesc. Martens si dice pronto a rinunciare alle disposizioni in vigore solo se il voto a maggioranza diventerà la regola generale, posizione sostenuta anche da Santer. Major vi si oppone, adducendo che la «maggioranza qualificata indebolirà i Dodici»: il Regno Unito può essere favorevole alla «prospettiva» di una difesa comune, ma non a una difesa comune. In questo incontra il sostegno del Premier irlandese. Gonzales dubita che il trattato sia realmente un progresso, perché non semplifica le procedure ed esige una decisione sul ruolo dell'Ueo. Andreotti esprime il suo accordo, ma invita alla prudenza: bisogna decidere a maggioranza qualificata solo per l'applicazione delle misure e informare maggiormente il Parlamento europeo. Genscher rimpiange che non si parli di «difesa comune» poiché la difesa è parte integrante dell'Unione nel quadro dell'Ueo, il che trova l'appoggio di Mitterrand, il quale ricorda che l'Unione deve avere un'autonomia di decisione rispetto alla Nato. Lubbers rias-

sume il dibattito: la presidenza avrebbe presentato un nuovo testo l'indomani, tenendo conto dei suggerimenti di Genscher e di Andreotti.

Dopo il pranzo di gala offerto dalla regina d'Olanda, i lavori riprendono nel pomeriggio. Major accetta le nuove competenze (cittadinanza, creazione del Mediatore europeo, investitura della Commissione, poteri del Parlamento...), ma rifiuta l'articolo 100C sulla politica di immigrazione. La discussione, lunga ed intricata, verte sulle procedure di rilascio dei visti, che il Regno Unito vorrebbe spostare al terzo pilastro (Giustizia e affari interni). A questo proposito, Kohl rimpiange la modestia delle proposte: «Bisogna accontentarsi del possibile e prevedere una clausola evolutiva per comunitarizzare il terzo pilastro». A Major, che si oppone «per ragioni tecniche e non filosofiche» alla vocazione federale dell'Europa, Kohl risponde che gli sconvolgimenti che l'Europa ha vissuto dal 1989 implicano il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. Martens riafferma la necessità di prendere tutte le decisioni a maggioranza qualificata, anche a costo di rinunciare ad alcune nuove competenze. Il verbale registra il primo intervento di Delors e la sua insoddisfazione sia sul capitolo dedicato all'ambiente che sulle decisioni che, in molti settori, restano all'unanimità. Si giunge invece a un accordo sulla questione relativa alla durata del mandato della Commissione, che passa da 4 a 5 anni.

Sul tema delle politiche di coesione, Gonzales sottolinea che il co-finanziamento è una necessità vitale non solo per la Spagna, ma per tutta l'Europa. Delors gli risponde che la discussione sarà rinviata all'anno seguente, e afferma: «Le necessità finanziarie sono enormi, ma gli Stati membri hanno politiche di bilancio restrittive: i margini di manovra sono quindi ridotti. Se bisognasse creare un fondo, limitarlo alle reti trans-europee e all'ambiente».

Sul capitolo sociale, Major si oppone «per motivi pratici» alle norme che limitano il lavoro settimanale a 48 ore. Si dice certo che «il settore industriale chiederà che il Parlamento voti contro il trattato. Questo testo è inaccettabile. Non potrei rientrare in Inghilterra». Come anticipato a Mitterrand, Andreotti propone di

adottare le norme contenute nella Carta sociale del Consiglio d'Europa, aggiornata a Torino nel 1991 e accettata anche dal Regno Unito. Infine, il Presidente del Consiglio italiano invita Major a compiere uno sforzo: «L'economia di mercato non è in contraddizione con l'economia sociale di mercato». Una posizione condivisa dal Premier danese: «Perché questo testo modesto è inaccettabile per alcuni Stati membri?». Lubbers conclude, lanciando un appello al Regno Unito sulla necessità di un capitolo sociale e di una proposta di compromesso.

Il 10 dicembre è la giornata decisiva. Come ad ogni Consiglio europeo, Kohl e Mitterrand fanno colazione assieme. Secondo il racconto del diplomatico Pierre Morel, Mitterrand premette che la giornata sarebbe stata dura («*La journée sera rude*») e Kohl gli avrebbe risposto: «Ebbene, François, sarà necessario battersi assieme. Bisogna farlo con determinazione»⁸¹.

Nell'archivio Mitterrand, non abbiamo reperito il verbale «Antico» della seconda giornata. Le discussioni e il punto di vista del presidente francese sono tuttavia riassunte dalle testimonianze dei suoi collaboratori, raccolte quasi in tempo reale⁸². «La discussione sull'unione politica ricomincia. Tutti i temi vengono passati in rivista. Lubbers rimanda tutte le difficoltà a un esame ulteriore». Caroline de Margerie fa passare una nota al Presidente, ritenendo che il metodo olandese sia pericoloso e conduca ad una seconda Maastricht. Durante il pranzo, il Presidente interviene: «Trovo che la discussione si stia dilungando». All'uscita, il Presidente dice alla collaboratrice: «Le cose stanno andando male. La presidenza pende dalla parte degli olandesi e degli inglesi. Perché gli altri non reagiscono?»⁸³. La tattica dilatoria di Lubbers ha provocato l'irritazione del tandem franco-tedesco. Dopo una passeggiata sul-

⁸¹ *Ivi*, Intervista di Pierre Morel a Françoise Carle, 13 dicembre 1991.

⁸² La testimonianza di Pierre Morel è stata raccolta tre giorni dopo, e quella di Caroline de Margerie sette giorni dopo la fine del Consiglio europeo di Maastricht.

⁸³ Afm, A-21, Europe 91-d-Maastricht, Caroline de Margerie, Entretien avec Françoise Carle, 17 décembre 1991.

le rive della Mosa, alle 16 Mitterrand incontra Kohl per un bilaterale a cui assiste solo Caroline de Margerie, alla quale dobbiamo il seguente resoconto⁸⁴.

Il Presidente: Non va bene. La Presidenza [olandese] non sta ai patti. Ho voluto che ci vedessimo per decidere quello che faremo assieme.

Il Cancelliere: Abbiamo già acquisito molte cose: l'Uem; la coesione, come voleva Gonzales. Dobbiamo batterci sulla difesa, Major non ne fa un punto essenziale. E dopo diremo: chi vuole il Trattato con [la parte] sociale? E ci conteremo. Lubbers dirà: non fate crollare tutto a causa delle dichiarazioni sui lavoratori.

Oggi occorre una decisione. Bisogna dire: gli Undici accettano e danno ai Britannici un tempo di riflessione.

Il Presidente: Ma non bisogna dar loro la possibilità di bloccarci o di ritardare la nostra intesa a Undici.

Il Cancelliere: Ovviamente. Non toccheremo più il trattato. Avremo l'accordo definitivo di tutti gli altri.

Essendosi spartiti i ruoli, nella sessione pomeridiana Mitterrand parla del capitolo sociale, Kohl della difesa, per spingere la presidenza olandese a constatare che esiste un accordo a undici sulle questioni sociali. I lavori vengono interrotti alle otto di sera, con una serie di negoziati paralleli tra Kohl, Lubbers, Mitterrand, Delors e Major. All'una del mattino dell'11 dicembre, l'accordo viene raggiunto con un protocollo sociale firmato da undici stati, ma non dalla Gran Bretagna.

Le conclusioni del Consiglio europeo indicano che è stata raggiunta un'intesa sull'Unione politica e sull'Unione economica e monetaria. «L'ultima stesura e l'armonizzazione dei testi dal punto di vista giuridico dovrà essere completata in vista della firma del trattato» all'inizio di febbraio del 1992. Per quanto riguarda la politica sociale, il Consiglio europeo conferma che le attuali disposizioni del trattato possono essere considerate un «*acquis communautaire*», per poi precisare: «Il Consiglio europeo constata che undici Stati membri desiderano continuare sulla via tracciata dalla Carta socia-

⁸⁴ *Ivi*, Entretien du Président de la République avec le Chancelier Kohl (Maastricht, mardi décembre 1991, 16h).

le del 1989. A tal fine è stato deciso di allegare al trattato un protocollo concernente la politica sociale che impegnerà le istituzioni della Comunità a prendere e attuare le necessarie decisioni adattando le procedure decisionali ai fini dell'applicazione da parte di undici Stati membri»⁸⁵.

Alle due del mattino, François Mitterrand indice una conferenza stampa, in cui sottolinea i progressi effettuati nel campo monetario e diplomatico. «È stata decisa una moneta unica per l'Europa e, secondo l'espressione stessa del testo, il processo è irreversibile. Su domanda della Francia, una data, quella del 1° gennaio 1999, è stata iscritta nel trattato. [...] Per la prima volta, i Dodici agiranno assieme in politica estera. Fino ad ora esisteva solo un coordinamento, ora ci saranno azioni comuni in tutti gli ambiti di politica estera e di sicurezza che saranno stabiliti. Un giorno, avranno una difesa comune, prospettiva che ci sembra essenziale per l'unione politica. [...] Per l'identità europea, era importante dare all'Ueo un ruolo particolare, specifico, complementare a quello dell'Alleanza atlantica, ma non esattamente sottoposto alle decisioni dell'Alleanza atlantica»⁸⁶.

La sera dell'11 dicembre, Mitterrand interviene al telegiornale del secondo canale (Antenne 2): «Siamo lanciati in una grande avventura, [...] è l'atto più importante da quando è stato firmato il trattato di Roma». Un concetto riaffermato alla stampa, il 13 dicembre: «La cosa più importante è l'accordo sulla moneta unica. Bisognava fissare una data, che non era nel progetto. L'ho proposta ed è stata accettata». Anche gli omologhi anglosassoni esprimono il loro compiacimento. Ne è testimonianza la telefonata che Mitterrand riceve il 15 dicembre dal presidente americano Bush («È grazie a lei, in gran parte, che la conferenza ha potuto concludersi con un successo»). Lo stesso John Major – che alla fine del Consiglio di Maastricht aveva manifestato la sua soddisfazione

⁸⁵ https://consilium.europa.eu/media/20517/1991_dicembre_-_maastricht_it_.pdf. [ultima consultazione: 23 novembre 2020].

⁸⁶ Afm, A-21, Europe 91-d-Maastricht, Conférence de presse de M. François Mitterrand (Maastricht 10 décembre 1991).

con la frase «*Game, set and match*» – invia una lettera a Mitterrand: «Le sono riconoscente della comprensione dimostrata questa settimana di fronte alla difficoltà molto reali che presentava per noi il Capitolo sociale nel progetto di Trattato. Abbiamo potuto trovare un compromesso che ci permette di raggiungere un accordo a livello di tutta la Comunità, ed è un *acquis* molto importante. Qui l'accordo è stato calorosamente accolto, e il fatto che ci sia data soddisfazione sull'Uem e sul capitolo sociale ha reso la popolazione più incline a considerare il risultato globale come un successo per la Comunità»⁸⁷.

4. La ratifica del trattato e il referendum francese

Nel discorso televisivo di fine anno, il Presidente francese dedica alcune frasi all'accordo raggiunto a Maastricht: «Nella prossima primavera, la Francia dovrà ratificare il trattato che ho sottoscritto in suo nome. Cinque secoli dopo la scoperta dell'America; sarà un altro modo di scoprire l'Europa, quella del terzo millennio»⁸⁸. Il trattato è firmato il 7 febbraio 1992 con una cerimonia che si svolge nuovamente a Maastricht, ma il processo di ratifica non sarà particolarmente agevole. In primo luogo, il 9 aprile 1992, il Consiglio costituzionale francese conferma la necessità di una revisione della costituzione per conferire ai cittadini europei il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni amministrative, per delegare la sovranità in materia monetaria e per adottare a maggioranza (e non più all'unanimità) la politica di rilascio dei visti. Il 22 aprile, il progetto di legge costituzionale è adottato in Consiglio dei ministri e il 13 maggio dall'Assemblea nazionale francese (398 voti a favore, 77 contrari e 99 astensioni). Il Senato lo ratifica a sua volta nella notte tra il 16 e il 17 giugno (192 voti a favore, 117 contrari). Il 23

⁸⁷ *Ivi*, Lettre de John Major à François Mitterrand, 18 décembre 1991.

⁸⁸ *Ivi*, Allocution prononcée par François Mitterrand lors de la présentation des vœux, 31 décembre 1991.



MAASTRICHT NEGLI ARCHIVI DI MITTERRAND

giugno le due Camere, riunite in Congresso a Versailles, adottano la revisione costituzionale (592 voti contro 73).

La procedura potrebbe considerarsi terminata, ma il 2 giugno 1991, il popolo danese, consultato con un referendum, vota a 50,7% contro il trattato. Mitterrand reagisce a questo evento inatteso con un colpo di scena, che rischia di ipotecare l'avvenire del trattato: il 3 giugno annuncia l'organizzazione di una consultazione anche in Francia. Negli archivi, si trova il resoconto di una telefonata con il cancelliere Kohl in cui spiega le ragioni della sua scelta:

HK: Mi dica, ha indetto un referendum?

FM: Sì, ma solo sulla ratifica, non sulla revisione costituzionale.

HK: Ma perché lo indice?

FM: Perché c'è un'importante corrente di opinione in Francia che si pone domande su Maastricht ed è meglio affrontare direttamente il problema. Credo che abbiamo buone chance di vittoria⁸⁹.

La prospettiva di un referendum era stata evocata già nel febbraio 1991: il ministro del Bilancio Michel Charasse aveva indirizzato una nota a Mitterrand in cui si evocava, per la prima volta, l'ipotesi di una ratifica con il voto popolare. Con una certa preveggenza, Charasse metteva in guardia il Presidente contro le polemiche che potevano sorgere nell'opinione pubblica: «Il Paese è collettivamente a favore dell'Europa, ma individualmente i francesi sono piuttosto riservati, perché il comportamento degli 'eurocrati' è male accetto. [...] Certo, può essere utile andare verso una battaglia referendaria: ma non sarà per forza vinta. [...] La battaglia che si prepara su questo tema sarà molto difficile ed è indispensabile prepararsi»⁹⁰.

Il referendum è fissato al 20 settembre 1992. In un primo tempo, i sondaggi sono orientati verso una vittoria del sì. Mitterrand

⁸⁹ Afm, Europa 91-d, Ratification. Telefonata Kohl-Mitterrand (3 giugno 1991).

⁹⁰ Afm, A21-Europe, Europe 91a-Lux, Note à l'attention de Monsieur le Président. Observations sur quelques problèmes d'actualité (le 6 février 1991).

interviene più volte in televisione. Il 1° luglio, spiega ai telespettatori: «Perché un referendum? Mi sarei potuto accontentare dell'approvazione del Parlamento in cui esiste, come abbiamo visto, una forte maggioranza a favore del trattato. Ma ho pensato che su un tema che impegna, come raramente nella nostra storia, l'avvenire della Francia, dovevo rivolgermi direttamente a voi. [...] Durante i prossimi tre mesi, potrete riflettere, dibattere e sciogliere. [...] Adesso lasciamo che la democrazia si esprima». Nella tradizionale intervista del 14 luglio, il Capo dello Stato insiste sull'aspetto storico del trattato: «Votare no equivarrebbe a mettere fine a 45 anni di politica estera della Francia». Come in Parlamento, i grandi partiti sono favorevoli al trattato: il Partito socialista, i centristi giscardiani dell'Udf si esprimono a favore, mentre il leader dei neogollisti, Jacques Chirac, annuncia il suo voto favorevole «senza entusiasmo ma senza esitazioni». Dopo l'annuncio del referendum, nasce tuttavia un composito fronte del no a Maastricht: il partito comunista è contrario, in nome dell'opposizione «all'Europa delle banche» e si registrano delle defezioni anche tra i socialisti, in particolare l'ex ministro Jean-Pierre Chevènement (che in seguito lascerà anche il Ps). Nello schieramento di centro-destra, i neogollisti Philippe Séguin e Charles Pasqua e il centrista Philippe de Villiers sono i principali animatori di una campagna particolarmente efficace (anche se non sempre veritiera). Alla fine di agosto, si invertono le curve dei sondaggi e il no passa in testa, provocando un'ondata di panico nelle cancellerie europee: una vittoria del no in Francia (contrariamente a quello danese) avrebbe provocato l'abbandono del trattato di Maastricht e della moneta unica.

Il momento decisivo della campagna è certamente il dibattito che si svolge il 3 settembre nel Grande anfiteatro della Sorbona, in diretta televisiva. Reduce da un'operazione alla prostata, François Mitterrand vi affronta Philippe Séguin: sarà un dibattito cortese, anche per il rispetto manifestato da Séguin nei confronti delle condizioni di salute del Presidente⁹¹. Anche il Cancelliere Kohl interviene in diretta,

⁹¹ Il testo è disponibile su vie-publique.fr/discours/138357-declarations-

consigliando ai francesi «in quanto amico» di votare a favore del trattato. Il 20 settembre 1992, il sì vincerà con il 51,04%, mentre il no otterrà il 48,95% dei voti (rispettivamente 13.162.992 e 12.623.582). Come noto, dopo un secondo referendum danese, il trattato di Maastricht entrerà in vigore il 1° novembre 1993, e la moneta unica (ribattezzata euro) in circolazione dal 1° gennaio 2002.

5. Conclusioni

Nei trent'anni che hanno seguito l'approvazione del trattato di Maastricht, si sono rivelati sia i suoi successi che i suoi limiti. Tra i primi, bisogna sicuramente annoverare l'esistenza stessa della moneta unica. Di fronte alle crisi monetarie del 1992-1993 e alla fragilità politica di vari paesi europei nella seconda parte degli anni Novanta, vi erano le premesse per cui l'Uem facesse la stessa fine del piano Werner. Il contributo maggiore di François Mitterrand, con il sostegno costante di Helmut Kohl, fu sicuramente quello di inserire una data irrevocabile per il passaggio alla 3^a fase (cosa che non era avvenuta negli anni Settanta). Nell'ultimo decennio, vi è stato un ampio dibattito pubblico sui cosiddetti «difetti di concezione» della moneta unica, sia per il carattere rigoroso dei criteri di Maastricht che per l'indipendenza della Bce. Lo scavo negli archivi di Mitterrand dimostra che queste preoccupazioni erano ben presenti (specie in Francia) al momento del negoziato del trattato, ma che nel contesto degli anni 1988-1991, non sarebbe stato possibile un compromesso diverso, considerate le reticenze della Germania nell'abbandonare il marco (in seguito, i criteri si sarebbero potuti rivedere, ma questo è ovviamente un dibattito che esula dal presente saggio). In nome del realismo politico, il Presidente francese dovette ritenere che era comunque preferibile ancorare la Germania all'Europa per evitare le spinte nazionalistiche che si

de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-tf (consultato il 13 dicembre 2020).

manifestavano in altre parti del continente, anche a costo di realizzare la moneta unica su «basi tedesche».

Anche i limiti del trattato di Maastricht erano ben noti durante le Cig, e si può dire che il tempo abbia dato ragione alle critiche espresse, in particolare, da Jacques Delors. La struttura dei «tre pilastri» ha dimostrato la sua inefficacia per la complessità delle procedure, in cui si mescolavano il metodo comunitario e la cooperazione intergovernativa. Non è sicuramente un caso che l'ultimo trattato comunitario, quello di Lisbona (entrato in vigore nel 2009), abbia abolito la struttura di Maastricht, «comunitarizzando» il secondo e il terzo pilastro. Negli anni Novanta e nel primo decennio del Duemila, si è manifestata la debolezza della politica estera europea, prima in occasione delle guerre in ex Jugoslavia, poi della guerra in Irak. Anche se l'Eurocorps franco-tedesco si è trasformato nel 2002 in una Forza di reazione rapida europea, capace di mobilitare 60.000 militari, non si può dire che si sia realizzato il disegno di Kohl e Mitterrand, che vedevano in esso l'embrione di un futuro esercito europeo. Lo stesso discorso vale anche per l'Ueo, che lungi dal diventare il pilastro europeo della Nato, è stata addirittura soppressa nel 2011. Insomma, resta ancora molto da costruire.

Il referendum francese su Maastricht segna anche la (ri)nascita dell'euroscetticismo francese, che si manifesterà in tutta la sua intensità, tredici anni dopo, con il voto contrario al progetto di trattato costituzionale. Una delle grandi differenze tra il 1992 e il 2005 fu sicuramente l'impegno e la convinzione con cui Mitterrand affrontò la campagna referendaria, contribuendo non poco alla vittoria di stretta misura del sì. Un'ultima considerazione riguarda l'attenzione e la pazienza con cui i vari leader dell'epoca affrontavano, specie in sede bilaterale, le questioni che potevano porre problemi ai loro colleghi, cercando compromessi e vie di uscita. Esempio, a tal riguardo, la relazione tra Major e Mitterrand, divisi praticamente su tutto, ma comunque capaci di trovare un'intesa e di stabilire una relazione di stima. Altri tempi, insomma, rispetto all'epoca attuale, in cui mesi di sforzi diplomatici possono venire annullati da un'improvvisa dichiarazione su facebook o su twitter...



L'Italia e la fine di un'era (1989-1992)

di Antonio Varsori

1. Introduzione

Fin dalla fine degli anni Novanta alcuni storici hanno indicato come la caduta del muro di Berlino, o meglio la fine della guerra fredda, e il trattato di Maastricht avessero inciso profondamente sugli equilibri politici interni italiani, concorrendo in maniera significativa al crollo della cosiddetta «prima repubblica»¹. Questa interpretazione sarebbe stata confermata in studi successivi e chi scrive avrebbe condiviso tale valutazione, cercando di giustificarla sulla base di una ampia documentazione d'archivio, in un volume dedicato agli ultimi due governi guidati da Giulio Andreotti fra l'estate del 1989 e la primavera del 1992². Nel presente contributo

¹ Cfr. ad esempio Piero Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Milano, Tea, 1996, p. 1016; Paul Ginsborg, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996*, Torino, Einaudi, 1998, p. 318; Simona Colarizi, *Biografia della Prima Repubblica*, Roma/Bari, Laterza, 1998, pp. 203-206; Lucio Caracciolo, *L'Italia alla ricerca di se stessa*, in Giovanni Sabbatucci e Vittorio Vidotto (a cura di), *L'Italia contemporanea dal 1963 a oggi*, Roma/Bari, Laterza, 1999, pp. 565-571. Queste valutazioni sono state riprese anche in studi più recenti, cfr. ad esempio Silvio Pons, *La bipolarità italiana e la fine della guerra fredda*, in Silvio Pons, Adriano Rocucci, Federico Romero (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, Vol. I, *Fine della guerra fredda e globalizzazione*, Roma, Carocci, 2014, pp. 35-54; Umberto Gentiloni Silveri, *Storia dell'Italia contemporanea 1943-2019*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 247-257.

² Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna, il Mulino, 2013; Idem, *The Andreotti Governments and the Maastricht Treaty: Between European Hopes and Domestic Constraints*, in «Jour-

si intende sottolineare ulteriormente lo stretto netto esistente fra le radicali trasformazioni del contesto internazionale verificatesi tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio del decennio successivo e l'evoluzione del quadro interno italiano, sulla base, non solo della produzione scientifica apparsa in questi ultimi anni, ma anche di nuove fonti archivistiche resesi nel frattempo disponibili. Si tenterà inoltre di offrire qualche nuova annotazione di carattere interpretativo nella speranza di apportare un seppur modesto contributo alla comprensione delle cause e delle dinamiche che favorirono la fine della «repubblica dei partiti», un fenomeno in qualche modo unico nel panorama europeo occidentale che fa della vicenda italiana un caso che paradossalmente presenta qualche similitudine con le nazioni del «socialismo reale», dove appunto in questo breve scorcio di tempo la conclusione della guerra fredda implicò anche la crisi e la fine dei vari sistemi politici sul piano interno.

2. Il governo Andreotti e la vigilia del crollo del muro di Berlino

Nel luglio del 1989, dopo una non facile crisi di governo, si formava un governo di pentapartito (Dc, Psi, Psdi, Pri e Pli), sotto la guida di Giulio Andreotti, che dal 1983 aveva ricoperto la carica di ministro degli Esteri in tutti gli esecutivi succedutisi dopo quella data. La formula politica appariva ormai collaudata, ma era parsa logorata dai continui contrasti fra la Democrazia Cristiana e il Partito Socialista, ciò nonostante la collaborazione fra i due maggiori partiti della coalizione era stata riproposta dopo un accordo fra Bettino Craxi, lo stesso Andreotti e il segretario della Dc Arnaldo Forlani, il cosiddetto Caf³. La riconosciuta abilità del nuovo

nal of European Integration History», vol. 19, 2013, n. 1, pp. 23-44; Idem, *Italy and the End of Communism in Albania, 1989-1991*, in «Cold War History», vol. 12, n. 4, November 2012, pp. 615-636.

³ Sull'evoluzione della situazione interna e le vicende del pentapartito cfr. Piero Craveri, *op. cit.*

Presidente del Consiglio sembrava garantire la stabilità della nuova compagine governativa e a rappresentare il Psi nell'esecutivo era chiamato un leader socialista di spicco, noto per il suo attivismo e le ambizioni, quale Gianni De Michelis, che non a caso assumeva l'incarico di ministro degli Affari Esteri⁴.

Al momento della costituzione del governo, l'Italia sembrava godere di un credito sul piano internazionale, che era stato raggiunto solo nel periodo del «miracolo economico». Da alcuni anni i media di vari paesi proponevano l'immagine di un paese che, non solo aveva superato la lunga crisi degli anni Settanta, ma stava vivendo un processo di modernizzazione: l'economia appariva prospera, caratterizzata dall'emergere di attività in nuovi comparti, dalla moda ai mezzi di comunicazione, e dall'azione di nuovi attori, i cosiddetti «condottieri» dell'economia e della finanza, da Gianni Agnelli a Carlo De Benedetti, da Raul Gardini a Silvio Berlusconi. Milano si era ormai imposta come una brillante e vivace città europea, centro industriale e degli affari, ma anche di una intensa vita mondiale. Persino nell'ambito della politica, da sempre percepito all'estero come uno dei punti deboli del paese, sembravano essere apparse personalità che si proponevano in maniera nuova: da Sandro Pertini, «presidente del popolo» a Bettino Craxi con il suo «decisionismo», all'uomo di cultura Giovanni Spadolini, senza trascurare Marco Pannella, artefice di singolari forme di comunicazione politica, che egli aveva portato anche all'interno del Parlamento Europeo⁵. Quanto al ruolo internazionale dell'Ita-

⁴ Sulla figura di Gianni De Michelis cfr. il recente contributo di Gennaro Acquaviva (a cura di), *Il riformismo di Gianni De Michelis*, Venezia, Marsilio, 2020, nonché Gianni De Michelis, *La lunga ombra di Yalta. La specificità della politica italiana*, Venezia, Marsilio, 2003.

⁵ Cfr. ad esempio Valentine Lomellini e Antonio Varsori, «*Italian Way of Life: vizi e virtù dell'Italia degli anni Ottanta nella stampa internazionale*», in «Memoria e Ricerca», n. 2, 2016, maggio-agosto, pp. 261-282. Come è ovvio, non si trattava solo di «immagini» degli anni Ottanta furono caratterizzati da un desiderio e da tentativi di modernizzazione, in proposito cfr. le importanti valutazioni nel volume di Marco Gervasoni, *Storia d'Italia negli anni Ottanta: quando eravamo moderni*, Venezia, Marsilio, 2011.

lia, il governo Andreotti poteva contare su una serie di «successi» che avevano portato la nazione a giocare un ruolo di tutto rispetto. Nel contesto dell'alleanza atlantica e del rapporto con gli Stati Uniti, a dispetto di momenti di tensione, come nel caso di Sigonella o dell'operazione «Eldorado Canyon», l'amministrazione Reagan aveva mostrato di considerare l'Italia, in particolare grazie alla ferma posizione assunta sugli «euromissili», un alleato forte e affidabile, non condizionato da forme di servilismo verso il partner maggiore. Persino sul piano militare si era manifestata una significativa evoluzione nel ruolo delle Forze Armate, che sull'onda della missione di pace in Libano e della presenza di ufficiali «moderni» e «manageriali», avevano visto scomparire le ombre «golpiste» dei due decenni precedenti per presentarsi con un'immagine di professionalità e con il compito di forze di pace. Il tutto rientrava d'altronde nel tentativo di alcune forze e personalità politiche di rilanciare il concetto di «patria» e di una forte identità nazionale democratica. Nel contesto europeo, soprattutto Craxi e Andreotti sembravano aver rafforzato la posizione italiana, giocando ad esempio un ruolo centrale in occasione del Consiglio Europeo di Milano del giugno 1985 nel favorire un «rilancio» del processo di integrazione che avrebbe condotto alla firma dell'Atto Unico Europeo, nonché nella fase conclusiva del negoziato sull'adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità. Quanto allo scenario mediterraneo e medio orientale, i vari governi di pentapartito erano riusciti a destreggiarsi abilmente nelle tensioni fra gli Stati Uniti e la Libia, difendendo i cospicui interessi economici italiani nel paese nordafricano. Forse più importante era stato il rafforzamento delle relazioni con l'Olp di Yasser Arafat con il duplice obiettivo di spingere l'organismo palestinese a rinunciare alle azioni terroristiche e a legittimarlo presso l'amministrazione americana nella convinzione che solo il coinvolgimento dei rappresentanti dei palestinesi in un processo negoziale potesse condurre a una pace duratura in Medio Oriente. Nonostante la piena fedeltà atlantica, i governi italiani non avevano mancato, soprattutto dopo il 1985, di sviluppare una propria «Ostpolitik», in particolare nei confronti

della Polonia, e di aprire un intenso dialogo con il leader sovietico Gorbaciov, che era culminato nella missione a Mosca del Presidente del Consiglio Ciriaco De Mita nell'ottobre del 1988 e nella visita in Italia della guida del Cremlino nel novembre dell'anno successivo. Nel quadro dell'economia mondiale la posizione dell'Italia era parsa rafforzarsi anche all'interno del G-7, sull'onda della crescita sostenuta del Pil nella seconda metà del decennio e di un'efficace lotta contro l'inflazione, tanto che nel 1987 Craxi poteva annunciare che il paese era divenuto la quinta economia mondiale, preceduta solo dagli Stati Uniti, dal Giappone, dalla Germania Ovest e dalla Francia⁶.

Questo panorama così brillante nascondeva in realtà una serie di contraddizioni e di elementi di debolezza che sarebbero emersi con forza con la fine della guerra e con il trattato di Maastricht. Se alla fine degli anni Novanta il rapporto con gli Stati Uniti restava positivo, l'accordo raggiunto fra Washington e Mosca circa l'eliminazione dei missili di medio raggio e la prospettiva di una sempre più forte distensione fra le due superpotenze rendeva oggettivamente meno rilevante la funzione dell'Italia nel quadro di una alleanza atlantica che doveva ripensare i suoi caratteri e i suoi obiettivi⁷. Quanto al contesto comunitario, l'Italia aveva finito con lo svolgere un ruolo minore nel processo che aveva condotto all'Atto Unico Europeo. Il governo di Roma aveva puntato e continuava a puntare su una incisiva integrazione politica e su un rafforzamento dei poteri del Parlamento, in questa fase al contrario

⁶ Sulla posizione internazionale nel corso degli anni Ottanta cfr. in generale Ennio Di Nolfo (a cura di), *La politica estera italiana negli anni Ottanta*, Lacaita, Manduria, 2003; Silvio Pons, Adriano Rocucci, Federico Romero (a cura di), *op. cit., passim*, Antonio Varsori, *Italy's Foreign Policy in the 1980s: From Enthusiasm to Disillusion*, in Antonio Varsori e Benedetto Zaccaria (eds), *Italy in the International System from Detente to End of the Cold War. The Underrated Ally*, Cham, Palgrave/Macmillan, 2018, pp. 95-126

⁷ Sulla posizione italiana nei confronti della questione degli euromissili cfr. i contributi in Leopoldo Nuti, Frederic Bozo, Marie-Pierre Rey, Bernd Rother (eds), *The Euromissiles Crisis and the End of the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 2015.

centrale era divenuta la posizione della Commissione, guidata da Jacques Delors, inoltre risultava confermata la stretta collaborazione fra Parigi e Bonn e in tale ambito l'Italia poteva aspirare al ruolo di «brillante secondo» della «coppia franco-tedesca». Al di là di ciò la classe politica italiana sembrava non aver compreso come, anche a causa dell'evoluzione nel bilancio comunitario, dell'influenza della Commissione e della nascita dei «fondi strutturali», la costruzione europea non si limitava più al contesto della «high politics», ma investiva il rapporto fra Bruxelles e i singoli sistemi paese con un coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni, dei parlamenti, degli enti locali, degli organi giuridici, tutte aree in cui l'Italia mostrava seri limiti, tanto è vero che alla fine del decennio il paese era lo stato membro colpito da un maggior numero di procedure di infrazione ed era spesso condizionato dalla mancata utilizzazione dei fondi comunitari⁸. Infine stava emergendo una crescente dicotomia fra la classe di governo e una sempre più influente tecnocrazia europeista che aveva il suo nucleo forte nella Banca d'Italia e il suo rappresentante nel governatore Carlo Azeglio Ciampi⁹. Per ciò che concerne l'economia, tra il 1989 e il 1990, da un lato un importante settimanale francese poteva ancora scrivere dei «miracoli italiani», mentre proprio il governo Andreotti avrebbe accettato la libera circolazione dei capitali e l'inserimento della lira nella banda stretta dello Sme,

⁸ Su questa fase della politica europea dell'Italia cfr. Antonio Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 345-352. Cfr. anche vari contributi in Piero Craveri e Antonio Varsori (a cura di), *L'Italia e la costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, Franco Angeli, 2009 e le considerazioni in Daniele Pasquinucci, *L'Europa «a scatola chiusa». L'Italia dall'Atto Unico a Maastricht*, in Sante Cruciani e Giovanna Tosatti (a cura di), *L'integrazione europea tra crisi e rilanci (1947-2017)*, numero monografico di «Officina della Storia», 2019, pp. 115-126.

⁹ Sul ruolo di Guido Carli cfr. Guido Carli, *Cinquant'anni di storia italiana*, Roma/Bari, Laterza, 1993; Piero Craveri (a cura di), *Guido Carli senatore e ministro del Tesoro 1983-1992*, Milano, Bollati Boringhieri, 2009. Su Carlo Azeglio Ciampi cfr. Carlo Azeglio Ciampi, *Da Livorno al Quirinale. Storia di un italiano. Conversazioni con Arrigo Levi*, Bologna, il Mulino, 2010; nonché Umberto Gentiloni Silveri, *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi*, Roma/Bari, Laterza, 2013.

dall'altro si assisteva a una crescita della spesa pubblica e del deficit, alcuni settori del comparto controllato dallo Stato era condizionato da fenomeni di inefficienza e di corruzione¹⁰. Più in generale si manifestava, spesso sotto traccia, a volte esplicitamente, una diffusa sfiducia nei riguardi del sistema dei partiti, che trovava cassa di risonanza, non solo nella stampa, anche in quella tradizionalmente filogovernativa, ma soprattutto nelle nuove forme di comunicazione televisiva che lasciava spazio al malcontento del «uomo della strada»¹¹.

A dispetto di questi aspetti negativi, per ciò che concerne l'azione internazionale del paese, il governo Andreotti sembrò esprimere una visione ottimistica, che trovò d'altro canto riflesso nell'attivismo del nuovo ministro degli Esteri De Michelis, il quale puntò su una ripresa della tradizionale direttrice della politica estera italiana rappresentata dall'area danubiano-balcanica, che grazie alla distensione gorbacioviana, si stava riaprendo all'Occidente¹². Questa visione si tradusse da un lato nella «iniziativa adriatica», un progetto di collaborazione economica e politica tra Italia e Jugoslavia, con un possibile ampliamento all'Albania, dall'altro con la «Quadrangolare», un ulteriore piano di cooperazione in vari ambiti fra Italia, Austria, Jugoslavia e Ungheria¹³.

¹⁰ Sulla situazione economica cfr. Salvatore Rossi, *La politica economica italiana 1968-1998*, Roma/Bari, Laterza, 1998, pp. 65-66; Mariuccia Salvati, *Dal miracolo economico alla moneta unica europea*, in Giovanni Sabbatucci e Vittorio Vidotto (a cura di), *op. cit.*, pp. 374-397. Per una visione critica dell'economia italiana negli anni Ottanta cfr. Paolo Di Martino e Michelangelo Vasta (a cura di), *Ricchi per caso. La parabola dello sviluppo economico italiano*, Bologna, il Mulino, 2017.

¹¹ Cfr. le considerazioni in Simona Colarizi e Marco Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il Partito socialista e la crisi della Repubblica*, Roma/Bari, Laterza, 2005, pp. 229-269.

¹² In generale cfr. Massimo Bucarelli, *L'Italia e le crisi nazionali nei Balcani alla fine del XX secolo*, Silvio Pons, Adriano Roccucci, Federico Romero (a cura di), *op. cit.*, pp. 263-280.

¹³ Sulle iniziative di Gianni De Michelis cfr. la documentazione in Archivio Storico Istituto Luigi Sturzo (d'ora in avanti Asils), Archivio Giulio Andreotti (d'ora in avanti Aga), Jugoslavia, Busta n. 542, in particolare memorandum «Iniziativa adriatica – aspetti politici» del Mae, s.d., ma settembre 1989 e memoran-

3. Il crollo del Muro e l'Italia di fronte alla riunificazione tedesca

Il crollo del muro di Berlino giunse come evento inatteso per la classe dirigente italiana, come d'altronde per quelle di tutti le nazioni occidentali. Se la prima reazione dell'opinione pubblica, sollecitata anche dalle immagini festose di Berlino, subito seguite da quelle di altri capitali dell'Europa centro-orientale e diffuse dalle televisioni, sempre più protagoniste in questi anni di una informazione vissuta in «tempo reale», non scevro di preoccupazioni fu l'impatto di quanto accaduto nella ex capitale tedesca sui leader politici dei maggiori partner europei della Germania, fra cui il Presidente del Consiglio Andreotti. Come François Mitterrand e Margaret Thatcher, Andreotti aveva vissuto l'esperienza della seconda guerra mondiale e aveva visto nella divisione della Germania un portato certamente negativo della guerra fredda, ma anche un fattore di stabilità e di conseguenza di pace per il continente europeo¹⁴. La prospettiva di una rapida riunificazione, come prospettata grazie al «programma in dieci punti» del Cancelliere Kohl, preoccupava il leader democristiano sia perché una Germania unita avrebbe riproposto il problema di una possibile spinta egemonica tedesca in Europa, sia perché tale evento avrebbe potuto mettere in moto una serie di rivendicazioni territoriali sopite all'indomani del 1945 che avrebbe potuto creare gravi conflitti e mettere in discussione la pace europea¹⁵. In qualche modo diversa appariva la posizione di De Michelis e della Farnesina, che giungendo rapidamente alla conclusione circa l'ineluttabilità del processo di riunificazione, in un primo tempo puntarono al coinvolgimento nel probabile negoziato internazionale che avrebbe dovuto

dum «iniziativa ungherese per una collaborazione quadrangolare» del Mae, s.d., ma settembre 1989.

¹⁴ Cfr. Federico Scarano, *Le relazioni con la Repubblica Federale di Germania e la questione tedesca*, in Francesco Lefebvre D'Ovidio e Luca Micheletta (a cura di), *Giulio Andreotti e l'Europa*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2017, pp. 27-46.

¹⁵ In generale sulla posizione di Giulio Andreotti cfr. Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda...*, cit., pp. 23-31.

to gestire l'unione delle due Germanie. Questa aspirazione venne però rapidamente frustrata in occasione del noto episodio del Consiglio atlantico di Ottawa del febbraio 1990, nel corso del quale alle richieste di De Michelis il ministro degli Esteri tedesco Hans/Dietrich Genscher replicò duramente con la lapidaria frase «you are not part of the game»¹⁶. In effetti nelle settimane successive vi fu un parziale riavvicinamento fra Bonn e Roma, sia Kohl, sia Genscher in incontri con Andreotti e De Michelis ribadirono l'intenzione tedesca di tenere informate le autorità italiane sulle trattative circa la riunificazione, nonché l'intenzione di non voler modificare i quadri atlantico e europeo¹⁷. L'Italia dunque ripiegò sulla individuazione di alcune condizioni che avrebbero reso accettabile la rapida nascita di una Germania unificata: la sopravvivenza dell'alleanza atlantica, in altri termini la perdurante garanzia della presenza americana in Europa, il rafforzamento dell'integrazione europea, la riforma della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Csce). In realtà questi non erano obiettivi esclusivamente italiani perché ad esempio la Francia di Mitterrand puntava su una più stretta cooperazione europea e gli Stati Uniti non erano disposti a smantellare il Patto Atlantico e la Nato¹⁸. In una visione pragmatica Andreotti si adeguò rapidamente a considerare questi obiettivi, soprattutto una maggiore integrazione politica, come obiettivi dell'azione italiana. Questa posizione risultò chiaro nel corso di un incontro fra il Presidente del Consiglio Margaret Thatcher che sperava di convincere il suo interlocutore a formare un fronte di resistenza nei riguardi della rapida riunificazione, suggerendo persino di far aderire l'Urss a questa posizio-

¹⁶ Sul noto episodio cfr. Frederic Bozo, *Francois Mitterrand, la fin de la guerre froide et la reunification allemande*, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 193.

¹⁷ Asils, Aga, Germania, Busta n. 458, lettera, G. Andreotti a F. Cossiga, 12.2.1990.; Gran Bretagna/Margaret Thatcher, Busta n. 465/466, memorandum del Mae, direttore generale degli Affari Politici «Colloqui Andreotti-De Michelis-Genscher a Palazzo Chigi – mercoledì 21 febbraio 1990 – resoconto sommario».

¹⁸ Sulla evoluzione della posizione italiana cfr. Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda...*, cit., pp. 35-46.

ne¹⁹. L'Italia non poteva dunque che assistere al rapido esito del negoziato «2 + 4» e alla nascita nell'ottobre del 1990 di una forte Germania unificata di circa 80 milioni di abitanti al centro dell'Europa. Il peso del passato e l'eredità di un conflitto perduto avevano relegato l'Italia in una posizione marginale nel processo di riunificazione, gestito dalle due Germanie e dai vincitori della seconda guerra mondiale: un segnale non incoraggiante per il futuro ruolo internazionale del paese.

4. Dalla guerra del Golfo alla fine dell'Urss

Nell'agosto del 1990 mentre l'Europa e le due superpotenze stavano concentrando l'attenzione sul futuro della Germania, il Medio Oriente vedeva l'improvviso esplodere di una grave crisi. Dopo una rapida «escalation» di tensione fra l'Iraq di Saddam Hussein e il Kuwait, il Rais di Baghdad lanciava una operazione militare che si concludeva nel giro di pochi giorni con l'occupazione dell'emirato e nella sua successiva annessione allo Stato iracheno. La comunità internazionale si trovava di fronte alla prima sfida al nuovo ordine che stava per nascere con la fine della «guerra fredda». La reazione dell'Onu e della Comunità europea fu rapida e di dura condanna nei confronti dell'aggressione perpetrata dall'Iraq con l'applicazione di sanzioni economiche, supportate dal lancio di una iniziativa militare, che si esprime nell'ampia mobilitazione di forze americane a difesa dell'Arabia Saudita, ritenuta il prossimo obiettivo di Baghdad. L'operazione «Desert Shield» trovò il sostegno della Gran Bretagna e della Francia, nonché di una serie di nazioni arabe, fra cui l'Egitto di Mubarak. A fianco di Saddam Hussein, che cercò di legare la questione di un suo eventuale ritiro dal Kuwait al riconoscimento dei diritti della nazione

¹⁹ Sulla conversazione fra Andreotti e Margaret Thatcher cfr. Asils, Aga, Gran Bretagna/Margaret Thatcher, Busta n. 465/466, «Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri» del Consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio dei Ministri, 24.2.1990.

palestinese, si schierarono la Giordania e l'Olp di Arafat, decisione, quest'ultima, che avrebbe avuto un impatto sulla politica medio-orientale dell'Italia²⁰. Nella fase iniziale della crisi il governo Andreotti, che tra l'altro in questo periodo aveva la presidenza della Comunità Europea, espresse una posizione apparentemente ferma e risoluta contro l'invasione del Kuwait, anche perché essa era condivisa sia dall'Onu, sia dalla Comunità, tanto è vero che si aderì all'applicazione delle sanzioni e si decise di partecipare al dispositivo militare con una piccola squadra navale inviata nel Golfo Persico e con un contingente di otto caccia multiruolo Tornado posizionati nella base di Al Dhafra negli Emirati Arabi Uniti²¹. È probabile che una parte dei responsabili italiani ritenesse che «Desert Shield» si sarebbe limitato a un'azione dimostrativa, una sorta di deterrente a sostegno di un'azione diplomatica. Ben presto la prospettiva che la crisi sfociasse in un vero e proprio conflitto fra gli Stati Uniti e i suoi alleati contro l'Iraq pose in serie difficoltà il governo italiano. In primo luogo si sviluppò rapidamente un significativo quanto composito movimento pacifista, che andava dalle formazioni politiche di estrema sinistra al Pci in via di trasformazione in Pds, a importanti gruppi del mondo cattolico. Le posizioni ostili al conflitto apparivano rafforzate dal problema rappresentato dalla decisione di trattenere in ostaggio nel paese migliaia di cittadini stranieri, fra cui alcune centinaia di italiani con la minaccia di trasformarli in «scudi umani»²². Da un lato si apriva quindi a un Partito Comunista in crisi dopo la caduta del muro di Berlino l'opportunità di riproporsi all'opinione pubblica con un tema largamente sentito, dall'altro, anche a seguito delle prese di posizione contro la guerra di Giovanni Paolo II, si

²⁰ Sulla guerra del Golfo in generale cfr. T.W. Allison, *The Gulf War, 1990-91*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, 2012.

²¹ Per una ricostruzione della posizione italiana nell'ambito della Guerra del Golfo cfr. il capitolo dedicato a questa vicenda in Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda...*, cit., pp. 47-94.

²² Sulla questione degli ostaggi italiani di particolare interesse sono le memorie dell'ambasciatore italiano a Baghdad; cfr. Franco Tempesta, *Ostaggi e venti di guerra a Bagdad*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.

manifestava una grave divisione all'interno del mondo cattolico, che si rifletteva nella Dc, e vedeva ad esempio il giovane esponente democristiano Roberto Formigoni compiere un viaggio a Baghdad ad implicito sostegno a Saddam Hussein in cambio della liberazione degli ostaggi italiani²³. Altrettanto serio per la leadership democristiana era l'evidente frattura con la Santa Sede con il venir meno dell'abituale sostegno vaticano a uomo da sempre vicino alla Curia quale Andreotti²⁴. Non mancavano infine tensioni sul piano istituzionale con il Presidente della Repubblica Cossiga intenzionato a comprendere quali fossero le competenze del Capo dello Stato in caso di guerra. In effetti con l'avvicinarsi della scadenza posta dalle Nazioni Unite all'Iraq e con la crescente probabilità di un conflitto armato sotto l'egida della Stati Uniti per liberare il Kuwait, si accrescevano le preoccupazioni e i timori di settori del governo, in particolare di Andreotti, sia per il possibile insaprirsi delle divisioni sul piano interno, sia per le eventuali conseguenze per gli equilibri in Medio Oriente, visto anche il perdurante appoggio dell'Olp a Saddam Hussein, elemento che poneva in discussione la politica italiana tendente a legittimare politicamente sul piano internazionale, soprattutto agli occhi delle autorità americane l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina²⁵. Emergevano inoltre le contraddizioni dell'impegno militare italiano, che oltre ad essere limitato appariva inadeguato ai compiti derivanti da uno scontro aperto e condizionato da improvvide di-

²³ Sulla visita di Formigoni a Baghdad cfr. *ivi*, pp. 152-165; cfr. anche la documentazione in Asils, Aga, Iraq, Busta n. 1265 e Busta n. 1269.

²⁴ Cfr. l'articolo di fondo de «L'Osservatore Romano», molto critico circa l'ipotesi di un conflitto, «*La guerra è una sconfitta. Non si può camminare a ritroso nella storia*», in «L'Osservatore Romano», 19.1.1991, nonché l'articolo «La guerra è un'avventura senza ritorno» in «La Civiltà Cattolica», 1991, n. 1, pp. 217-224; cfr. anche Asils, Aga, Iraq, Busta n. 1271, tel. n. 17, E. Scammacca (Santa Sede) al Mae, 21.1.1991., urgente, riservato.

²⁵ Sulla politica perseguita da Andreotti nei confronti dell'Olp cfr. Luca Riccardi, *L'ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della prima repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014; nonché i riferimenti nel contributo di Massimo Bucarelli e Luca Micheletta (a cura di), *Andreotti e Gheddafi. Lettere e documenti 1983-2006*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2019.

chiarazioni contro la guerra rilasciate a un settimanale dal responsabile della piccola squadra navale operante nel Golfo, tanto che un anonimo studio indirizzato a Cossiga suggeriva che sul piano militare l'Italia dovesse attenersi alla logica dell'«avanti adagio. Quasi immobili» (sic!)²⁶. Il Presidente del Consiglio, da parte sua, si mostrò convinto sino alla vigilia dell'inizio delle ostilità che fosse possibile individuare una soluzione negoziata puntando su un Gorbaciov, non solo debole all'interno del paese, ma rappresentante di una nazione che appariva sull'orlo della disgregazione, nonché su un Arafat, che a causa della scelta pro-irachena, era riuscito a isolarsi persino nel mondo arabo, in netta maggioranza schierato a fianco degli Stati Uniti²⁷. Quando Washington decise di passare da «Desert Shield» a «Desert Storm», il governo italiano non poté che allinearsi alle posizioni americane, per quanto Andreotti sostenne in Parlamento che non si trattava di una guerra, ma di un'operazione di polizia internazionale sotto l'egida delle Nazioni Unite. Sul piano militare gli otto Tornado furono coinvolti in operazioni di bombardamento: i risultati furono a dir poco deludenti, i velivoli non adatti alle condizioni climatiche dell'area e partiti da una base troppo distante dal teatro di operazioni non riuscirono a portare termine la loro missione e l'unico aereo che fu in grado venne abbattuto e i due uomini dell'equipaggio catturati ed uno di loro costretto a seguito di brutali maltrattamenti ad apparire alla televisione irachena e a compiere dichiarazioni di critica alla guerra²⁸. Schizofrenica fu la reazione di una parte dell'opinione pubblica italiana: alle manifestazioni di protesta contro la

²⁶ Cfr. Archivio Storico della Presidenza della Repubblica (d'ora in avanti Aspr), Ufficio Affari Diplomatici (d'ora in avanti Uad), Busta n. 426, appunto «Crisi del Golfo – riunione del 26.11.1990».

²⁷ Cfr. ad esempio Asils, Aga, Iraq, Busta No. 1270, appunto per il capo di gabinetto su carta del Mae, gabinetto del Ministro, 16.1.1991., riservato; nonché Urss – rapporti con l'Italia, Busta n. 689, appunto per l'On.le Ministro di B. Bottai (Mae), 29.1.1991.

²⁸ Cfr. Piero Ignazi, Giampiero Giacomello, Fabrizio Coticchia, *Italian Military Operations Abroad. NJust Don't Call it War*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, 2012, pp. 92-93.

guerra organizzate dai sindacati e dal movimento pacifista si aggiunse la corsa all'incetta di generi alimentari nei supermercati per un conflitto combattuto a migliaia di chilometri di distanza e che vedeva effettivamente impegnati poche decine di militari di professione²⁹. Al di là di questi aspetti aneddotici, le ambizioni italiane di svolgere un ruolo internazionale comparabile a quello dei maggiori partner europei uscivano dalla guerra del Golfo fortemente ridimensionate. Un'altra conseguenza di medio periodo fu l'indebolimento dell'Olp per il suo essersi schierato dalla parte sbagliata, nonché almeno fino all'11 settembre 2001 la convinzione che solo gli Stati Uniti possedessero la forza militare e gli strumenti politici per risolvere la questione israelo-palestinese senza l'intermediazione dell'Italia, ma in questo caso facendo anche sì che l'Europa nel suo complesso non fosse più in grado di esercitare una reale influenza sulla determinazione degli equilibri in questa parte del mondo³⁰.

La guerra del Golfo e il sostegno dato da Andreotti ai fallimentari tentativi dell'Urss di evitare lo scontro armato pongono in rilievo un'ulteriore contraddizione della politica estera in questa fase di cambiamento degli equilibri mondiali. Come buona parte delle classi dirigenti occidentali, i governi italiani avevano compiuto una ampia apertura di credito nei confronti di Gorbaciov, la stessa opinione pubblica del paese, alla stregua di altre nazioni europee, era stata fortemente condizionata da una «gorbymania» che se poteva apparire giustificata nella fase iniziale della leadership gorbacioviana, dopo il crollo del muro di Berlino e l'accettazione della fine del blocco socialista nel continente europeo aveva ben poco fondamento. In effetti il governo Andreotti si mosse nei rapporti con l'Urss lungo una linea non molto dissimile da quella di altri leader occidentali partendo dal presupposto che solo Gorbaciov fosse in grado di impedire la disgregazione dell'Urss oppu-

²⁹ Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda...*, cit., pp. 71-72.

³⁰ Cfr. Rory Miller, *Inglorious Disarray. Europe, Israel and the Palestinians since 1967*, London, Hurst & Co., 2011. Sul caso italiano si rinvia a Luca Riccardi, *op. cit.*, *passim*.

re il ritorno al potere degli esponenti «conservatori» del Pcus con un ovvio ritorno alla guerra fredda³¹. Singolarmente però, come dimostrato dalle vicende della guerra del Golfo da parte italiana vi era la convinzione – forse la speranza – che l'Urss di Gorbaciov potesse ancora svolgere un ruolo significativo sullo scenario internazionale, nonostante le analisi provenienti dall'ambasciata d'Italia a Mosca indicassero con chiarezza la grave situazione in cui versava l'Unione Sovietica³². Il tentativo di colpo di stato dell'agosto 1991 fu anch'esso un evento inaspettato per il governo italiano, la cui reazione apparve per qualche giorno incerta. Il fallimento del «golpe» e la liberazione di Gorbaciov fecero ritenere per qualche tempo che il leader del Cremlino potesse riprendere in mano la situazione e vi fu una certa fatica a comprendere come la carriera politica di Gorbaciov fosse giunta al termine e la personalità con cui era necessario rapportarsi era quella imprevedibile di Boris El'cin³³. Anche in questo caso alcuni anni di sforzi e di iniziative da parte italiana per inserirsi nel dialogo tra l'Occidente e l'Urss della «Glasnost» e della «Perestrojka» vennero a confliggere con repentini cambiamenti, una situazione, questa, che mostrava le difficoltà incontrate dalla leadership politica italiana, persino da uno statista di comprovata abilità quale Andreotti, a comprendere come il mondo e gli equilibri della guerra fredda appartenessero ormai al passato.

5. Le crisi nei Balcani

Come ricordato, fra le prime iniziative di Gianni De Michelis vi erano state il progetto di stretta cooperazione con la Jugoslavia,

³¹ Su rapporti fra Andreotti e Gorbaciov cfr. il saggio di prossima pubblicazione di Massimo Bucarelli.

³² In questa fase anche l'Unione Sovietica sembra guardare all'Italia come a un interlocutore di rilievo per favorire una soluzione diplomatica della crisi; cfr. ad esempio le memorie di Evgenij Primakov, *Missione a Bagdad. La guerra del Golfo si poteva evitare?*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991.

³³ Sulla posizione italiana nei confronti del tentativo di colpo di stato dell'agosto 1991 in Unione Sovietica cfr. Aspr, Uad, Busta n. 189 e Busta n. 190.

forse ampliabile all'Albania e la «Quadrangolare», nel cui ambito la Jugoslavia figurava accanto all'Austria e all'Ungheria. La particolare attenzione nei confronti di Belgrado non nasceva solo da esperienze di cooperazione transfrontaliera nate negli anni Settanta quali la Comunità AlpeAdria, ma anche dalle crescenti preoccupazioni per la difficile situazione economica vissuta dalla Federazione e dal timore che ciò potesse tradursi in una crescente tensione fra le repubbliche e forse nella stessa implosione dello stato jugoslavo, una prospettiva che la diplomazia italiana paventava da alcuni anni e che aveva spinto Roma a concludere il trattato di Osimo e a perorare il sostegno economico della Comunità europea nei confronti di Belgrado³⁴. Sebbene nel corso del 1990 l'attenzione italiana verso le vicende italiane apparisse scemare probabilmente quale conseguenza del coinvolgimento nella crisi del Golfo e dei progetti per il rafforzamento della costruzione europea, il governo italiano ribadì in più di un'occasione l'obiettivo di preservare l'unità della federazione jugoslava, va notato come la diplomazia italiana fosse probabilmente l'unica in questo periodo ad avere già compreso l'enorme pericolosità della situazione nel Kosovo³⁵. La situazione tendeva a peggiorare rapidamente tra la fine del 1990 e gli inizi del 1991 anche a seguito delle prime elezioni libere in Slovenia e in Croazia che portavano al potere i partiti sostenitori dell'indipendenza di queste due repubbliche. I media italiani, sia la stampa, sia le televisioni, offrivano l'immagine di due popoli aspiranti alla libertà e alla democrazia spingendo l'opinione pubblica verso un atteggiamento nettamente favorevole alle richieste di indipendenza provenienti da Lubiana e da Zagabria, significativa in tale ambito era anche la simpatia mostrata dalla Santa Sede verso le due repubbliche «cattoliche», a cui ben presto

³⁴ Su questi aspetti della politica italiana verso la Jugoslavia si rinvia ai recenti lavori di Benedetto Zaccaria, *The EEC's Yugoslav Policy in Cold War Europe 1968-1980*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, 2016; Idem, *La strada per Osimo. Italia e Jugoslavia allo specchio (1965-1975)*, Milano, Franco Angeli, 2018.

³⁵ Cfr. ad esempio Asils, Aga, Jugoslavia, Busta n. 542, memorandum «Yugoslavia – politica interna» del Mae, s.d., ma inizi 1985.

si sarebbe aggiunto il sostegno dell'Austria e della Germania, entrambe sensibili alla possibilità di ricreare rapporti di influenza esistenti in passato in queste aree³⁶. De Michelis non trascurava gli sviluppi politici nelle due repubbliche settentrionali e mirava a una cauta apertura nei loro confronti, ad esempio attraverso l'apertura di due nuovi consolati a Lubiana e Zagabria e sollecitando la Comunità a sostenere la Jugoslavia, al contempo egli intendeva evitare qualsiasi decisione che ponesse in discussione l'unità della federazione, una posizione condivisa da Andreotti e dal Presidente della Repubblica Cossiga, come dimostrato ad esempio da una conversazione avuta nel giugno del 1991 dal Capo dello Stato con il Presidente sloveno Kucan³⁷. A dispetto dei suggerimenti italiani alla fine dello stesso mese la Slovenia dichiarava la propria indipendenza dando avvio un breve conflitto che vedeva la sconfitta delle truppe federali, scarsamente motivate, ad opera delle milizie slovene. Gli scontri avvenuti in alcuni casi al confine dell'Italia, le cui immagini venivano diffuse dalle televisioni nazionali, rafforzarono i sentimenti favorevoli al processo di indipendenza delle repubbliche secessioniste nell'opinione pubblica del paese³⁸. L'Italia cercò di correre ai ripari per evitare una guerra civile generalizzata ricorrendo ai buoni uffici della Comunità, De Michelis, accompagnato dal ministro degli Esteri lussemburghese Poos e da quello olandese van den Broek – la cosiddetta «Trojka» comunitaria – si recò a Belgrado, Zagabria e Lubiana dove vi furono incontri con i leader politici globali. Il tentativo di mediazione italiano venne in parte frustrato dalla posizione di Berlino a sostegno dell'immediata indipendenza della Slovenia e della Croazia. Ciò nonostante la

³⁶ Per un'analisi dettagliata della posizione italiana cfr. Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda...*, cit., pp. 130-137.

³⁷ Asils, Aga, Jugoslavia Slovenia, Busta No. 547, lettera del Consigliere diplomatico del Presidente della Repubblica a U. Vattani, Consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio, 12.6.1991.

³⁸ Massimo Bucarelli, *La Slovenia nella politica italiana di fine Novecento dalla disgregazione jugoslava all'integrazione euro-atlantica*, in Massimo Bucarelli e Luciano Monzali (a cura di), *Italia e Slovenia tra passato, presente e futuro*, Roma, Edizioni Studium, 2009.

«Trojka», in cui De Michelis era stato sostituito dal portoghese de Deus Pinheiro, fece un nuovo tentativo di conciliazione che si tradusse nell'accordo di Brioni, dal nome dell'isola dell'Adriatico ove si svolsero le trattative. Il compromesso si ispirava alla linea italiana, che prevedeva il congelamento delle dichiarazioni di indipendenza slovena e croata e un ruolo di monitoraggio della situazione da parte di rappresentanti della Comunità Europea³⁹. Nei mesi successivi si intensificarono i contatti di De Michelis, soprattutto nel quadro della «Quadrangolare», ora divenuta «Pentagonale» con l'adesione della Cecoslovacchia, affinché si evitasse un conflitto aperto fra le repubbliche, giungendo perfino a favorire alla fine di luglio un incontro a Dubrovnik dei ministri degli Esteri della «Pentagonale» con la presenza del rappresentante di una federazione jugoslava ormai sull'orlo della completa disgregazione⁴⁰. Si sperava inoltre in un coinvolgimento della Csce nello spirito degli accordi di Helsinki sull'inviolabilità delle frontiere europee, un'ulteriore dimostrazione della fiducia italiana negli equilibri della guerra fredda, ormai compromessi dalla caduta del muro di Berlino, dalla fine del blocco sovietico e dalla crisi dell'Urss. Nelle stesse settimane iniziavano d'altronde gli scontri fra le forze federali controllate dalla Serbia e le milizie croate per il controllo della città di Vukovar, mentre la Comunità Europea si mostrava incapace di ottenere una cessazione del conflitto armato fra serbi e croati. In Italia d'altronde, anche all'interno della Dc si levavano voci a favore del riconoscimento dell'indipendenza della Croazia e della Slovenia, sostenute dagli amministratori delle regioni del Nord Est, probabilmente preoccupati di dover competere con la crescente influenza delle Leghe. Inoltre la gestione della crisi jugoslava si stava ulteriormente internazionalizzando con il rapido coinvolgimento degli Stati Uniti, della Gran Bretagna, della Francia e dell'Onu, togliendo così spazio all'azione italiana⁴¹. Ciò nonostan-

³⁹ Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda...*, cit., pp. 141-146.

⁴⁰ Asils, Aga, Jugoslavia, Busta No. 544, appunto a vari destinatari della Direzione Generale degli Affari Economici del Mae, 3.8.1991.

⁴¹ Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda...*, cit., pp. 146-151. Sulla

te il governo italiano insisteva con varie iniziative, che vedevano coinvolte anche Cossiga, miranti a salvaguardare un qualche legame fra le repubbliche della Federazione⁴². Le pressioni provenienti persino all'interno della Dc e dalla Santa Sede per un cambiamento di rotta nella politica verso la crisi jugoslava si facevano sempre più forti. In novembre Vukovar cadeva nelle mani dei serbi che avviavano il bombardamento della città di Dubrovnik creando sensazione e riprovazione nell'opinione pubblica internazionale e favorendo l'ipotesi di un intervento diretto di forze dell'Onu. In occasione di un Consiglio dei ministri degli Esteri della Comunità tenutosi in dicembre De Michelis fece un ultimo tentativo di guadagnare tempo facendo approvare una risoluzione in base alla quale vi sarebbe stato il principio del riconoscimento dell'indipendenza della Croazia e della Slovenia, a patto che vi fosse un accordo di tutti gli Stati-membri e che le repubbliche rispondessero a criteri di democrazia rilevati da una commissione creata dalla Comunità sotto la presidenza del giurista francese Robert Badinter. Anche questo tentativo si rivelava però inutile: il 19 dicembre la Santa Sede decideva di riconoscere l'indipendenza della Slovenia e della Croazia, seguita quattro giorni dopo dalla Germania senza attendere gli esiti della commissione Badinter. Il 7 gennaio 1992 un elicottero di osservatori della Comunità veniva abbattuto da aerei serbi con la morte di quattro militari italiani, lo sdegno in Italia era unanime e pochi giorni dopo centocinquanta deputati, fra cui numerosi esponenti di spicco della Dc, avanzavano la richiesta affinché fosse riconosciuta l'indipendenza delle due repubbliche del Nord. Il governo si piegava alle tendenze dell'opinione pubblica interna e al fatto compiuto della Germania e della Santa Sede: il 15 gennaio avveniva il riconoscimento dei governi

disgregazione della Jugoslavia fra i vari studi cfr. Joze Pirjevec, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Torino, Einaudi, 2001.

⁴² Asils, Aga, Jugoslavia, Busta n. 544, lettera, S. Berlinguer a G. Andreotti, 8.11.1991, con allegato «Appunto – Incontro del Presidente della Repubblica con il Presidente della Repubblica di Slovenia Kucan (Nova Gorica, 3 novembre 1991)».

di Lubiana e di Zagabria⁴³. Da quel momento l'Italia avrebbe finito con il giocare un ruolo secondario nella gestione della crisi jugoslava anche se forse gli obiettivi indicati da De Michelis sin dal 1990, se perseguiti con determinazione e coerenza, dalla comunità internazionale avrebbero potuto evitare uno dei più brutali e sanguinosi episodi connessi al rivolgimento degli equilibri europei del dopo guerra fredda.

La sorte della Federazione jugoslava non fu l'unico problema a presentarsi nei Balcani e a vedere coinvolta l'Italia in maniera diretta. Il governo Andreotti dovette infatti confrontarsi con l'implosione dello Stato albanese e con il primo grande flusso migratorio verso la penisola. Come nel caso della Jugoslavia, la diplomazia italiana aveva lanciato avvertimenti circa il peggioramento della situazione interna in Albania, nonostante questo paese non fosse immediatamente toccato dall'onda lunga del crollo del muro di Berlino, a differenza di tutti gli altri regimi comunisti europei. Il mantenimento alla guida del governo albanese di Ramiz Alia, un erede di Enver Hoxha, aveva spinto il ministero degli Esteri a puntare su forme di cooperazione economica nel quadro dell'«iniziativa adriatica» lanciata da De Michelis. Nell'agosto però anche a Tirana cominciarono a manifestarsi i primi segnali di crisi del regime con il fenomeno di cittadini che chiedevano asilo nelle rappresentanze diplomatiche occidentali senza che le forze di sicurezza reagissero con decisione⁴⁴. Il governo italiano parve però trascurare le vicende della nazione adriatica anche perché contemporaneamente coinvolto nel conflitto del Golfo Persico e nella disgregazione della Jugoslavia. Nel gennaio del '91 si ebbero in Albania scioperi e manifestazioni determinati anche dalle sempre più gravi condizioni economiche; due mesi più tardi vi era il pri-

⁴³ Antonio Varsori, *L'Italia e la fine della guerra fredda...*, cit., pp. 151-157.

⁴⁴ Cfr. ad esempio le valutazioni in Aspr, Uad, Busta n. 159, varie schede sull'Albania della Segreteria Generale, Ufficio Informazione e Ricerca del Mae, 1.8.1990. Questa busta contiene un'ampia documentazione sull'intera vicenda. In generale sulla posizione italiana verso la crisi albanese cfr. Antonio Varsori, *Italy and the End of Communism in Albania...*, cit., *passim*.

mo esodo di massa e circa 28.000 persone raggiungevano le coste della Puglia. Il governo Andreotti si preoccupò di provvedere vitto e alloggio ai cittadini albanesi e si cercò di definire il loro status giuridico, in un primo tempo si pensò di considerarli rifugiati politici anche se si comprese che gran parte di coloro che erano giunti in Italia miravano soprattutto a cercare un lavoro. Sebbene in un primo tempo le autorità di Roma dovessero subire le pressioni della Chiesa per una politica di accoglienza e l'atteggiamento dell'opinione pubblica fosse stato ispirato a simpatia verso i profughi, esse sui trovavano solo da poco a fronteggiare il fenomeno della trasformazione dell'Italia da paese di emigrazione in paese di immigrazione e nel 1990 era stata approvata la legge Martelli, che settori del mondo politico avevano trovato troppo permissiva⁴⁵. Ci si indirizzò dunque verso la prospettiva del graduale rimpatrio degli albanesi giunti in Italia e nei confronti di un sostegno al processo di democratizzazione della nazione balcanica, affiancato dall'invio di aiuti economici e di generi di prima necessità. L'azione italiana avrebbe favorito tra l'altro l'indizione delle prime elezioni libere nella nazione albanese. Si manifestavano d'altronde frizioni fra il governo centrale e la Regione Puglia a proposito delle competenze e sui costi del mantenimento dei profughi e si assisteva a un rapido mutamento nell'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana verso gli immigrati albanesi anche a seguito di alcuni episodi di microcriminalità. In Albania la situazione era lungi dal potersi definire stabilizzata, agli inizi di agosto si verificavano gravi incidenti e si andava verso il collasso delle strutture dello Stato; migliaia di persone si impossessavano di alcune imbarcazioni, in particolare della motonave «Vlora» che giungeva a Bari stipata all'inverosimile, in 48 ore erano giunti in Puglia circa 18.000 albanesi. Il governo di Tirana, preso dal panico, richiese il rimpatrio dei propri cittadini e l'esecutivo guidato da Andreotti, preoccupato per le

⁴⁵ Sulla posizione italiana verso la questione migratoria cfr. il recente studio di Simone Paoli, *Frontiere Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*, Firenze, Le Monnier, 2018.

conseguenze interne dell'arrivo di una tale massa di persone e per evitare una totale implosione dello stato albanese decise di assumere una linea di condotta dura e di puntare al rapido rimpatrio; nel giro di due settimane con un ponte aereo circa 16.000 persone vennero riportate in Albania. A dispetto della rapidità nelle scelte compiute dal governo, l'intera vicenda finì con il lasciare un'immagine negativa dell'azione del governo sia nell'opinione pubblica interna, sia in quella internazionale: le migliaia di albanesi lasciati per ore sulla «Vlora» o sul molo del porto di Bari, nonché il loro raggruppamento nello stadio del capoluogo pugliese e gli incidenti fra le forze dell'ordine e immigrati furono episodi che vennero interpretati come incapacità dello Stato e del governo di far fronte all'emergenza migratoria, certo improvvisa ma in qualche modo prevedibile visti i precedenti e l'evidente aggravarsi della situazione interna albanese, messa d'altronde in luce dalla rappresentanza diplomatica a Tirana⁴⁶. In realtà nei mesi successivi il governo Andreotti prese una serie di importanti misure economiche per fronteggiare la crisi dell'Albania e nel corso degli anni Novanta le autorità italiane con le missioni «Pellicano» e «Alba» avrebbero non solo sostenuto l'economia albanese, ma favorito un processo di ricostruzione dello stato albanese, al contempo l'Italia avrebbe finito con l'essere il punto di riferimento di un forte flusso migratorio, tanto che la comunità albanese sarebbe divenuta una delle più consistenti comunità straniere nel paese⁴⁷. Ciò non toglie che nel 1992 l'intera vicenda venisse percepita come un ulteriore fallimento della politica italiana nei riguardi dei mutamenti radicali manifestatisi nei Balcani con la fine della guerra fredda.

⁴⁶ Antonio Varsori, *Italy and the End of Communism in Albania...*, cit., pp. 624-629.

⁴⁷ Sulla successiva azione italiana nei confronti del sostegno allo Stato albanese cfr. Federico Niglia (a cura di), *L'Albania verso l'Unione Europea: il ruolo dell'Italia*, Roma, Iai, 2009; Luca Micheletta, *Diplomazia e democrazia. Il contributo dell'Italia alla transizione dell'Albania verso la libertà*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

6. Verso Maastricht

Se nel breve arco di tempo tra gli inizi del 1990 e i primi mesi del 1992 il governo italiano dovette occuparsi di fronteggiare alcune gravi crisi internazionali, dalla guerra del Golfo alla disgregazione della Jugoslavia, al primo grande flusso migratorio, senza trascurare i problemi interni e le tensioni nella coalizione di pentapartito che avrebbero condotto all'uscita del Pri dalla compagine governativa, centrale risultò dal punto di vista internazionale la necessità di concentrare l'attenzione sulla accelerazione del processo di integrazione, che avrebbe condotto al trattato di Maastricht sull'Unione Europea. Fin dal primo manifestarsi dell'ipotesi di una rapida riunificazione tedesca le autorità italiane avevano sollecitato l'esigenza di un deciso passo in avanti nell'integrazione politica, in particolare attraverso un ampliamento delle competenze e dei poteri del Parlamento, obiettivo d'altronde non nuovo nella politica europea dell'Italia, visto che esso veniva sostenuto sin dagli anni Cinquanta e che aveva trovato nuovo vigore grazie al progetto di unione europea avanzato dall'Assemblea di Strasburgo nei primi anni Ottanta quale risultato dell'azione di Altiero Spinelli⁴⁸. L'insistenza italiana non nasceva solo dal tradizionale impegno della classe dirigente verso l'ideale federalista o da una sorta di omaggio nei confronti di Spinelli, scomparso solo qualche anno prima, ma anche da considerazioni realistiche quanto raramente esplicitate. Era infatti evidente come all'interno sia del Consiglio, sia della Commissione, l'Italia corresse il rischio di restare marginale rispetto alla «coppia franco-tedesca» e come i tentativi di dare origine a una coppia alternativa italo-britannica si fossero sempre scontrati con lo scarso interesse di Londra verso questa ipotesi. All'interno del Parlamento, invece, l'Italia avrebbe potuto contare su un consistente gruppo di eurodeputati che al di là delle affiliazioni politiche mostravano una costante condivisione di obiettivi;

⁴⁸ Sul ruolo di Altiero Spinelli e sui suoi rapporti con il mondo politico italiano si rinvia in generale a Piero Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna, il Mulino, 2008.

l'assemblea di Strasburgo inoltre si era sempre mostrata favorevole al rafforzamento di politiche che rispondevano agli interessi italiani, quali la politica sociale e la politica regionale⁴⁹. Il governo italiano non poteva trascurare come al contempo fosse avviata un'altra dinamica comunitaria relativa all'attuazione dell'ambizioso progetto della Commissione Delors per la creazione di un «grande mercato unico», fondato sulle cosiddette quattro mobilità – prodotti, servizi, capitali, persone. A questo proposito, come indicato in precedenza, proprio al fine di adeguarsi alle prospettive indicate dalla Commissione e tenendo conto delle apparenti buone condizioni dell'economia italiana, il governo Andreotti decise di approvare la libera circolazione dei capitali e di inserire la lira nella banda stretta dello Sme⁵⁰. Agli inizi del secondo semestre del 1990 l'Italia assumeva la presidenza di turno della Comunità e forte era l'impegno per dare contenuto concreto al rafforzamento dell'integrazione europea, obiettivo legato alla riunificazione tedesca e condiviso sia dal Cancelliere Kohl, sia dal Presidente francese Mitterrand, anche se fortemente avversato da Margaret Thatcher, che comunque alla fine dell'anno sarebbe stata costretta a lasciare la guida del governo al collega di partito John Major. Nel corso di una serie di vertici europei, in particolare del Consiglio straordinario tenutosi in ottobre a Roma, il governo italiano si fece promotore dell'ipotesi di un doppio negoziato, il primo sull'unione europea, quindi sull'integrazione politica, il secondo per il comple-

⁴⁹ Sull'attenzione mostrata dall'Italia verso il Pe sin dall'inizio del processo di integrazione cfr. Daniele Pasquinucci e Luca Verzichelli, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, Bologna, il Mulino, 2004; Sandro Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della Ceca e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, il Mulino, 2016; Umberto Tulli, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento Europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Firenze, Le Monnier, 2017.

⁵⁰ L'importanza di questi provvedimenti non venne allora colta pienamente, ma essi avrebbero avuto un forte impatto negli anni immediatamente successivi, cfr. le importanti valutazioni in Giovanni Guarino, *Verso l'Europa ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997, pp. 35-59.

tamento dell'Unione Economica e Monetaria (Uem)⁵¹. In questo ambito si stava facendo strada il progetto francese di una moneta unica europea, che d'altronde era stato già indicato come obiettivo finale del «grande mercato unico» dalla Commissione Delors e dal gruppo di studio di cui faceva parte l'economista italiano Tommaso Padoa Schioppa, molto vicino al governatore della Banca d'Italia Ciampi⁵². Il negoziato ebbe luogo nel corso del 1991 e si svolse effettivamente lungo due binari paralleli ma in qualche modo separati, da un lato quello «politico» sul progetto di Unione Europa, dall'altro quello economico relativo all'Uem⁵³. Delle trattative politiche si occuparono prevalentemente Andreotti, De Michelis e la Farnesina, di quelle concernenti l'Unione Economica e Monetaria, in altri termini la creazione di una moneta unica europea, il ministro del Tesoro Carli e Ciampi, in rappresentanza della Banca d'Italia. L'integrazione politica registrò una serie di significativi progressi con un parziale coinvolgimento nel processo decisionale l'assemblea di Strasburgo anche se non nella misurata auspicata dal governo italiano, confermando inoltre la funzione della Commissione, nel cui ambito restava forte, almeno per il momento, la posizione di Delors, sostenitore di una maggiore integrazione ma anche espressione della «coppia franco-tedesca». Le autorità italiane inoltre non si mostrarono disposte ad accettare la tendenza francese a far rientrare all'interno della futura Unione Europea la dimensione della difesa attraverso un rafforzamento della Ueo; si giunse così nell'ottobre del 1991 alla dichiarazione congiunta del ministro degli Esteri De Michelis e del collega britannico Douglas Hurd circa la centralità dell'alleanza atlantica e della Nato per quanto concerneva la sicurezza militare del «vecchio

⁵¹ Sui vertici europei e sul ruolo della presidenza italiana cfr. Antonio Varso-ri, *The Andreotti Governments and the Maastricht Treaty...*, cit., pp. 27-33.

⁵² Sull'importante ruolo di Tommaso Padoa Schioppa cfr. Tommaso Padoa Schioppa, *La lunga via per l'euro*, Bologna, il Mulino, 2008.

⁵³ Sul negoziato di Maastricht cfr. Kenneth Dyson e Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999; il numero monografico del «Journal of European Integration History», vol. 19, 2013, n. 1.

continente»⁵⁴. In realtà il negoziato più importante fu quello sull'Unione Economica e Monetaria; in questo ambito la delegazione italiana si trovò a fronteggiare la posizione di alcune delegazioni, in particolare quella tedesca e quella olandese il cui obiettivo era rappresentato dalla creazione di una moneta forte sul modello del Marco tedesco, vi erano quindi forti dubbi, sulla base della esperienza degli anni Settanta delle «svalutazioni competitive» e delle scelte degli anni Ottanta con la crescita del debito pubblico, circa le capacità delle autorità italiane di impostare efficaci politiche economiche di rigore. La linea di tendenza dei partner dell'Italia fu quella di imporre rigide regole – i noti parametri di Maastricht – a cui le nazioni che aspiravano a entrare a far parte della futura eurozona avrebbero dovuto sottostare. Carli e Ciampi, che godevano della stima dei colleghi europei, furono in grado di ottenere l'attenuazione di uno dei parametri più importanti, quello del rapporto debito pubblico/Pil, ma accettarono tutte le altre condizioni, non solo perché spinti dai colleghi europei, ma anche perché convinti che, come nel caso dello Sme, sarebbe stato possibile attuare la logica del «vincolo esterno»⁵⁵, in altri termini sfruttare un impegno di carattere internazionale per indurre una classe politica debole e timorosa a far accettare all'opinione pubblica interne politiche economiche di austerità, di contenimento della spesa pubblica e di radicali riforme⁵⁶. Questa era d'altronde la convinzione di una ristretta tecnocrazia europeista, che raggruppava oltre ai vertici della Banca d'Italia, settori del Ministero del Tesoro, alcuni autorevoli economisti, i quali contavano sull'appoggio di qualche esponente del mondo imprenditoriale e dei media. Va notato inoltre che l'attuazione dell'Uem avrebbe implicato una audace politi-

⁵⁴ Sulla dichiarazione Hurd-De Michelis cfr. Piers Ludlow, *In Search of a Balance: Italy, Britain and the Dream of Another European Axis?*, in Piero Craveri e Antonio Varsori (a cura di), *op. cit.*, pp. 70-71.

⁵⁵ Sul «vincolo esterno» cfr. Roberto Gualtieri, *L'Europa come vincolo esterno*, in Piero Craveri e Antonio Varsori (a cura di), *op. cit.*, pp. 313-331.

⁵⁶ Su questo aspetto del negoziato cfr. Francesco Lefebvre D'Ovidio, *Il trattato di Maastricht e l'unione economica e monetaria*, in Francesco Lefebvre D'Ovidio e Luca Micheletta (a cura di), *op. cit.*, pp. 231-264.

ca di privatizzazioni che se realizzata in Italia avrebbe implicato una rivoluzionaria trasformazione del sistema economico, largamente influenzato dalla presenza dello Stato, in realtà dei partiti con il corollario di clientelismo e di fenomeni di corruzione, denunciati con insistenza presso l'opinione pubblica dalla stampa e dalle televisioni. Le scelte economiche insite nel progetto di trattato sull'Unione Europea avrebbero avuto un effetto dirompente, non solo sugli equilibri economici e finanziari, ma anche su quelli politici. È dubbio che la classe politica al governo comprendesse questi aspetti connessi all'accelerazione dell'integrazione europea, con alcune eccezioni, fra cui Andreotti e il Presidente della Repubblica Cossiga⁵⁷; entrambi probabilmente ritenevano che essendo prevista la creazione della futura moneta unica un obiettivo di lungo periodo, peraltro condizionato da forti resistenze, ad esempio quelle della Bundesbank, sarebbe stato possibile affrontare le sfide poste dai parametri di Maastricht e dalle privatizzazioni in un adeguato lasso di tempo, in altri termini che vi sarebbe stato il tempo di elaborare il nuovo «vincolo esterno», ben più costringente rispetto allo Sme, con un certo grado di tranquillità. Non ci si rese conto che nel frattempo si stava manifestando un peggioramento delle condizioni economiche del paese, registrato ad esempio dall'agenzia di «rating» «Moody's», nonché da un rapporto del Fondo Monetario Internazionale e da una lettera inviata da Delors al Presidente del Consiglio, che richiamavano l'Italia all'attuazione di politiche economiche di rigore che, sole, avrebbero consentito al paese di rispettare i parametri di Maastricht⁵⁸. Ciò nonostante la leadership di governo al momento della firma del trattato di Maastricht si mostrò prevalentemente preoccupata degli aspetti politici del negoziato, considerando in apparenza le

⁵⁷ Antonio Varsori, *The Andreotti Governments and the Maastricht Treaty...*, cit., pp. 33-34. Nel maggio del 1991 Carli aveva presentato le dimissioni che erano state respinte da Andreotti.

⁵⁸ Asils, Aga, «Carli Guido», Busta n. 995, memorandum di de Fontanay a Carli, 20.11.1991.; «Francia Delors Jacques», Busta n. 433, lettera, Delors a Andreotti, 24.9.1991.

questioni economiche secondarie oppure da affrontare in un secondo tempo⁵⁹. Quanto alle forze politiche, il Parlamento approvò il trattato sull'Unione Europea come una sorta di atto dovuto, se vi furono appunti critici, essi riguardarono la scarsa audacia dei negoziatori nel procedere sulla strada di una maggiore integrazione politica e di un deciso rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo.

7. Conclusioni: la tempesta perfetta e la fine della «prima repubblica»

Agli inizi di aprile del 1992 si tenevano le elezioni politiche: la Dc subiva un netto ridimensionamento (29,7% alla Camera e 27,3% al Senato), come in parte il Pds, erede del Pci (16,1% alla Camera e 17,1% al Senato), mentre le perdite del Psi erano relativamente contenute (13,6% sia alla Camera, sia al Senato), la vera novità era rappresentata dalla Lega che otteneva circa l'8%, essendo però espressione dell'elettorato del Nord. Il risultato delle urne non avrebbe segnato un vero momento di svolta per la «repubblica dei partiti» se quasi contemporaneamente non avessero avuto avvio le inchieste giudiziarie destinate a colpire soprattutto i partiti governativi e non si fossero manifestati gravissimi episodi di criminalità mafiosa come l'uccisione del giudice Falcone che davano il senso dell'estrema debolezza dello stato e di possibili collusioni fra apparati pubblici, mondo politico e la Mafia⁶⁰. Questa sensazione di crisi e di possibile fine di un'era venne amplificata dai media che si fecero cassa di risonanza dei crescenti sentimenti di rigetto della

⁵⁹ Sugli aspetti politici del negoziato cfr. Umberto Morelli, *Il trattato di Maastricht e l'unione politica*, e Marinella Neri Gualdesi, *L'Italia e la nascita della politica estera e di sicurezza*, in Francesco Lefebvre D'Ovidio e Luca Micheletta (a cura di), *op. cit.*, pp. 265-284, 315-328.

⁶⁰ In generale sulle vicende politiche dagli anni Ottanta in poi cfr. Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli, Paolo Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. III, *Istituzioni e politica*, Roma, Carocci, 2014.

classe politica che fino ad allora aveva governato il paese⁶¹. La fine della guerra fredda fu un ulteriore catalizzatore della crisi: il sistema dei partiti era al centro delle critiche e di una forte disaffezione dell'elettorato sin dagli anni Settanta, ma la contrapposizione fra Est e Ovest avevano spinto molti cittadini a continuare a votare «contro» qualcuno piuttosto che «a favore», magari «turandosi il naso», secondo l'espressione coniata negli anni Settanta da Indro Montanelli. Ma ora il nemico era scomparso e soprattutto l'elettorato moderato poteva rivolgersi ad altri partiti senza temere l'avvento al potere dei «comunisti», che d'altronde sarebbero divenuti ben presto «liberali» e sostenitori del «mercato», un'altra importante rapida metamorfosi determinata dalla fine del comunismo in Europa e dalla scomparsa dell'Urss. D'altronde le immagini del crollo del muro di Berlino non dimostravano come ora tutto fosse possibile? Quanto a Maastricht, il sopraggiungere di una crisi economica internazionale nell'estate del 1992 spinse attori speculativi a operare contro le monete deboli dello Sme, lira, franco e sterlina. La Banca d'Italia cercò di difendere la lira sperando nella solidarietà dei partner europei, in particolare della Germania, ma la Bundesbank comprese che la crisi provava l'impossibilità per l'Italia di rispettare i parametri di Maastricht, era quindi inutile cercare di sostenere la divisa italiana nel tentativo di restare all'interno dello Sme. La lira fu quindi costretta a uscire dal Sistema Monetario Europeo, la cui appartenenza era condizione necessaria per poter far parte del primo gruppo di nazioni che avrebbero adottato la moneta unica. In ogni caso le autorità italiane avrebbero dovuto procedere a un ampio programma di privatizzazioni, che avrebbe certo incontrato l'opposizione dei partiti tradizionali, ma che ora appariva come un imperativo per poter restare nel quadro dell'Uem. Si apriva così, con l'eccezione del breve intermezzo rappresentato dal primo governo Berlusconi, la stagione

⁶¹ Su questa fase della crisi della «prima repubblica» fra le varie fonti cfr. Simona Colarizi e Marco Gervasoni, *op. cit.*; Gennaro Acquaviva e Luigi Covatta (a cura di), *Il crollo. Il Psi nella crisi della prima repubblica*, Venezia, Marsilio, 2012.

dell'arrivo alla guida della nazione della tecnocrazia europeista e successivamente dell'Ulivo, il cui unico possibile collante ideologico era rappresentato dall'adesione incondizionata all'ideale europeo, che avrebbe finito con l'identificarsi nella partecipazione all'euro e nell'accettazione della deriva neo-liberista progressivamente assunta dall'Unione Europea del post-Delors, il quale sperato di bilanciare il «libero mercato» con la costruzione di un'«Europa sociale», ridotta presto a ben poca cosa. Per tutti gli anni Novanta comunque una parte consistente degli italiani, abbandonati i vecchi ideali, le vecchie lealtà politiche e le vecchie ideologie, avrebbero creduto nell'ideale europeo, quindi in larga misura nell'accettazione dei parametri di Maastricht e nell'ingresso dell'euro, come una sorta di processo catartico che avrebbe liberato il paese dai mali della partitocrazia e della sua corruzione trasformando l'Italia in una nazione pienamente «europea»⁶².

⁶² Antonio Varsori, *La Cenerentola d'Europa?...*, cit., pp. 375 ss.

**Rappresentanza sociale del lavoro
nei casi nazionali**



L'89 in Europa e il Sindacato *di Adolfo Pepe*

1. Introduzione

È opinione largamente diffusa ed accettata che gli eventi del triennio 1989-1991 abbiano segnato una cesura storica particolarmente profonda nello spazio politico europeo. La riunificazione della Germania, l'implosione dell'Unione Sovietica accompagnata dalla sopravvivenza della Russia quale entità politico-economico e militare, l'autonomia dello spazio centrorientale dell'Europa, lo spostamento del baricentro geopolitico degli Stati Uniti dall'Europa al Golfo Persico, il difficile riallineamento dei Paesi minori dell'Europa orientale, la sostituzione dell'ideologia comunista con quella politico-economica dell'iper-liberismo e della globalizzazione finanziaria, secondo i parametri del modello capitalistico anglosassone, travolgono larga parte dei pilastri politico-istituzionali ed economico-sociali dei Paesi del nuovo spazio europeo, in particolare i sistemi della rappresentanza partitica e di quella sindacale.

Questo processo, rapido e tumultuoso, scuote drasticamente i modelli partitici della sinistra che, ad eccezione parziale della Germania, subiscono una crescente mutazione genetica sia nell'Europa mediterranea che nell'area scandinava ma, più radicalmente in Inghilterra, dove lo storico modello inglese del Labour subisce una torsione senza ritorno.

L'indiscusso vincitore della competizione bipolare, il sistema americano, attraverso il soft power della Presidenza democratica di Clinton, tenta di risolvere il dualismo concorrenziale con lo sto-

rico modello europeo, così come si era sviluppato nella duplice rappresentanza del lavoro fissata nella Mozione approvata nel lontano Congresso di Stoccarda del 1907, con l'estensione all'Europa del modello di Partito americano secondo la formula della «Terza Via». Conclusasi cioè l'esperienza del Partito comunista di derivazione bolscevica, l'Amministrazione Clinton pensava di trasformare il modello continentale socialdemocratico e quello insulare classista e liberista sulla base dei parametri ideologici, organizzativi, programmatici ed elettorali del Partito democratico americano.

Nonostante la grandissima risonanza e l'enorme quantità di analisi dedicate a questo processo, esso è apparso, quasi subito, come un'ingenua e meccanica trasformazione di una fattispecie partitica quale quella degli Usa, difficilmente assimilabile dal contesto storico, culturale e politico-sociale dell'insieme dei paesi europei. Tuttavia, l'effetto destabilizzante sulla struttura dei partiti, soprattutto socialdemocratici e post-comunisti europei, si è rivelato più profondo della sua mancata assimilazione positiva.

Solo con grandissima difficoltà – in virtù di una solidità politico-costituzionale del Paese e al prezzo di riforme sociali tanto stabilizzanti quanto laceranti – la Germania è riuscita ad assorbire ed insieme a neutralizzare questa onda che proveniva d'oltre oceano, traghettandola, con la Cancelleria di Schröder su un piano di consolidamento del sistema politico costitutivo della democrazia tedesca, cioè coinvolgendo insieme il Partito socialdemocratico e i due partiti di centro conservatori Cdu-Csu in un convergente percorso di aggiornamento e di tenuta della propria identità sistemica. Altrove risulterà dirompente l'effetto combinato delle spinte del modello americano e della crisi europea della rappresentanza partitica.

Questa attraverserà non solo i vari movimenti politici dei paesi periferici, ma non risparmierà neanche il modello partitico francese, già radicalmente alterato dall'esperienza di F. Mitterand e polarizzato tra rigidità neostalinista del Pcf ed offuscamento del baricentro politico e della identità culturale e programmatica del Partito socialista.

Sotto l'azione e la contaminazione indotta dal modello america-

no la crisi che incubava nel sistema dei partiti europei si manifesta sempre più marcatamente. Per un verso le rappresentanze conservatrici si spostano non già su posizioni thatcheriane-reaganiane, bensì su posizioni personalistiche, metapolitiche e con crescenti evidenze populiste-autoritarie. Per un altro, i partiti socialdemocratici virano verso connotazioni elettoralistiche e clientelari socialmente indifferenziate, dunque tenuti insieme in maniera crescente dal solo cemento della gestione del potere istituzionale ed economico.

In definitiva i partiti conservatori abdicano al loro ruolo di trasmissione del potere come garanzia della continuità dell'attore statale e nazionale, mentre i partiti della Sinistra abdicano alla loro primaria funzione di rinnovare, integrare e modernizzare le classi dirigenti nazionali con l'innesto dei valori, dei programmi e degli interessi del mondo del lavoro.

Se questo sconvolgimento politico-partitico è abbastanza leggibile storicamente, meno chiara e più controversa è l'analisi che si riferisce all'impatto dei cambiamenti geopolitici del triennio '89-91 sulle rappresentanze sociali del lavoro e sulle sue istituzioni sindacali.

In sintesi la domanda che si pone è duplice: che cosa rende possibile al sistema sindacale europeo di non finire nella deriva in cui precipita il sistema dei partiti, stritolato dall'esaurirsi della sua natura storica ed impossibilitato a rinnovarsi con l'innesto dell'esperienza politica dei partiti di derivazione americana; e, in secondo luogo, qual'è il significato della frammentazione dei modelli sindacali, oltre la stabilizzazione e le conquiste raggiunte nei lunghi decenni dei grandi compromessi di welfare, tra fine anni Trenta ed inizio dell'offensiva antisindacale tatcheriana degli anni Ottanta, proprio a ridosso della frattura dell'89-91.

2. Il fattore esterno: l'esportazione del modello politico americano e la crisi del sistema europeo di rappresentanza

Se la tenuta dell'organizzazione sindacale all'interno dei sistemi sociali ed economici maturati nelle diverse forme di capitalismo

occidentale può essere considerata un fattore comune di resilienza, la divaricazione dei sistemi sindacali, derivata dalle trasformazioni indotte dal nuovo scenario geopolitico che si costruisce nell'89-91, rispinge la questione della rappresentanza sociale e sindacale del lavoro entro i confini peculiari delle singole dimensioni nazionali.

E allora, se è facile registrare il collasso congiunto – nel modello unico laburista – del partito e del sindacato, accomunati dal medesimo percorso ma con il ritorno forte del ruolo decisivo del sindacato nel rilanciare la funzione, il programma e le forze del labour, dopo lo smottamento blairiano; e se è analogamente decifrabile l'importanza del sistema duale tedesco ancorato al reciproco sostegno e bilanciamento delle due forme di rappresentanza, ai fini della salvaguardia della protezione del lavoro e della sostenibilità della democrazia parlamentare; assai più complesso si delinea il percorso sindacale nello spazio dei paesi ex comunisti e nella loro transizione democratica e capitalistica, nell'area dei paesi scandinavi, e, infine, nelle diaspore dell'area mediterranea dove i tre paesi principali, Spagna, Francia e Italia, si trovano di fronte a modalità divergenti di preservazione della funzione sindacale.

Nelle transizioni dei principali paesi dell'Est la funzione ancillare del sindacato si perpetua e si adegua senza dubbio alle nuove galassie partitiche, spesso conservatrici, che si fronteggiano per la conquista del consenso popolare e per la gestione del potere statale.

Nel quadrante scandinavo, pur in presenza di diverse modalità e opportunità (si pensi al caso della Norvegia e all'utilizzo delle sue risorse petrolifere al fine di garantire l'equilibrio competitivo del sistema economico), il modello di riferimento rimane la Svezia, dove nei due decenni a cavallo dell'89-91, si sperimenta un inedito percorso con l'assunzione della funzione protettiva del lavoro da parte delle élites politiche neoconservatrici o post socialdemocratiche e neoliberali.

Nell'area mediterranea, soprattutto in Spagna, la complessa transizione post franchista ed il crescente consolidamento dell'integrazione europea favoriscono l'affermarsi di un embrione di modello

duale socialdemocratico incentrato sul rapporto distinto ma convergente tra Partito socialista ed organismi sindacali in funzione sia di protezione e tutela del lavoro, sia di argine a rigurgiti neo autoritari, sia di più moderna contrapposizione sociale ed economica al Partito conservatore nella direzione politica dello Stato.

In Francia, a converso, la progressiva emarginazione del Pcf e le trasformazioni socialiste favoriscono il riemergere dell'identità profonda del sindacalismo francese inteso come movimento sociale e professionale che supera la dimensione partitica e si confronta direttamente con l'autorità, la forza e le decisioni legislative dello Stato e, naturalmente, sul piano economico con il «padronato privato».

È proprio in Francia, tuttavia, dove il modello duale continentale è meno strutturato, che l'azione di penetrazione del modello americano di rappresentanza partitica trova il suo ostacolo più tenace, e segnatamente nella politicità intrinseca del sindacato che rende difficile l'assimilazione delle rappresentanze sociali del lavoro alla dimensione lobbistica e di grande bacino elettorale di riferimento per il Partito democratico.

In Italia, infine, dove la trasformazione del partito politico di riferimento del lavoro è radicale e coinvolge il Pci ma anche le altre forze politiche di massa, a cominciare dalla Dc e dal Psi, determinandone metamorfosi progressive riconducibili al modello economico americano, si registra insieme la rottura della rappresentanza duale del lavoro che aveva sempre caratterizzato il sistema italiano e l'approfondimento dell'autonomia della rappresentanza sindacale, che è costretta a percorrere la strada inedita della rappresentanza economica generale del lavoro senza alcun sostegno o riferimento certo sul piano sociale e programmatico ad un partito pro-labour.

Questa frammentazione sindacale a livello europeo è naturalmente comprensibile solo considerando che la nuova fase storica che si apre con l'89-91, a differenza di quella del '45-47, non contempla nell'ordine unipolare a trazione americana che si afferma nel quindicennio successivo, l'esportazione del modello sindacale

americano insieme a quello politico-partitico e costituzionale caratteristici della democrazia statunitense.

Lo schema clintoniano mira a capitalizzare in Occidente la sconfitta del totalitarismo politico e del comunismo economico mediante la globalizzazione finanziaria e l'esportazione del modello partitico americano. Questi due fattori si rivelano essere in effetti i due principali elementi per creare quel cemento ideologico che favorisse una integrazione dell'Europa affrancata dall'Urss, nel capitalismo finanziario anglosassone e nel grande contenitore occidentale a guida politica americana.

A differenza del secondo dopoguerra nessun ruolo di rilievo è giuocato invece dal sistema sindacale americano – che pure aveva avuto, come in Polonia, un ruolo decisivo nello sgretolamento dello spazio e del sistema sovietico – quale fonte di ispirazione e strumento per rimodellare i movimenti sindacali europei sulla falsa riga di quanto previsto per i partiti.

In effetti, se questa concezione clintoniana globalista e politicista del nuovo potere americano si rivela un'illusione così sul piano del trasferimento della rappresentanza partitica che su quello della generalizzazione della globalizzazione finanziaria, l'eventuale esportazione del modello sindacale, appare, alle stesse élites democratiche americane, una volta eliminata la valenza ideologica propagandistica riassumibile nello slogan del sindacato libero o della libertà sindacale, pressoché impossibile.

Nell'Europa del dopo '89 non si poteva cioè proporre il modello sindacale americano come riferimento per la rappresentanza sociale. Quel modello aveva caratteristiche tali ed era così profondamente ed indissolubilmente legato all'evoluzione del capitalismo americano, alla composizione eterogenea della sua forza lavoro, alla sua tradizione politica e ideale da non offrire alcun concreto aggancio alle condizioni sindacali dell'insieme dei paesi europei.

Tutti i principali elementi costitutivi di quel sindacalismo, anche quelli che sembravano più prossimi (ad es. al modello inglese delle T.U. quali l'aziendalismo ed il contrattualismo individualizzato ovvero le forme di azione e di lotta dure e, a volte, violente nonché

la parcellizzazione organizzativa e la sua fluidità) erano strutturalmente inutilizzabili nel sistema codificato di relazioni industriali europee. In nessun paese europeo le forme del sindacalismo americano potevano in effetti innestarsi utilmente: la marginalità dei sistemi di welfare pubblici negli Stati Uniti derivava e, a sua volta, implementava un circuito della mediazione politica e dello scambio tra gruppi di interessi e consenso partitico-elettorale precipuamente americano e che escludeva qualsiasi funzione di rappresentanza generale del lavoro da parte del sindacato. La sua azione metasalariale, il controllo del mercato del lavoro, la formazione della forza lavoro erano assimilabili alla più ampia e legittimata azione lobbistica dei molteplici gruppi di interessi che interagivano con i diversi livelli in cui si esercitava la decisione politica nei singoli Stati dell'Unione e nelle loro articolazioni fino al livello federale.

A ciò si aggiunga che esaurita l'esperienza innovativa del sindacalismo industriale del Cio, che aveva tentato di sintetizzare e superare la polarizzazione tra il modello originario del sindacalismo rivoluzionario e quello istituzionale dell'Afl e giunto a maturazione, proprio sul finire degli anni Settanta il lungo ciclo del capitalismo fordista, il sindacato americano aveva ulteriormente modificato i suoi connotati strutturali. Non agiva più cioè come organismo di rappresentanza e quindi come espressione di potere- seppur lobbistico- del mondo del lavoro. Decisiva in questo senso fu la rottura del monopolio sindacale nel settore del trasporto aereo da parte dell'offensiva iperliberista dell'amministrazione Reagan i cui effetti sui livelli e la stabilità dell'occupazione, sul potere di contrattazione del sindacato e sull'efficacia delle forme di lotta più radicali cambiò non solo i rapporti di forza tra lavoro, management e capitale ma mise all'angolo la rappresentanza sindacale. A ciò si aggiungeva l'effetto della rivoluzione toyotista giapponese sul modello produttivo americano. Pur se parzialmente riassorbita alla fine degli anni Ottanta, questa aveva tuttavia imposto un modello di impresa ed un utilizzo della forza lavoro che non sarà mai assimilata dalle imprese americane come pretesto per rilanciare un

diverso ma tuttavia centrale ruolo del lavoro negli schemi della nuova organizzazione delle imprese.

L'amministrazione democratica che aveva sostituito i decisori dell'età reaganiana, (quella che tuttavia aveva preparato e realizzato la svolta epocale dell'89-91), non solo eredita ma sostanzialmente accetta gli effetti della disastrosa competizione del capitalismo giapponese che aveva pressoché azzerato i pilastri fondamentali del capitalismo manifatturiero americano, a cominciare dai tre big del settore automobilistico, così come la perdita di peso sistemica dello stesso sindacato, ormai escluso quale fattore strategico di ripresa da parte del management delle imprese americane. Nella nuova concezione delle élites democratiche il sindacato dunque non era e non poteva essere né strumento di agitazione e di lotta ideologica anticomunista, né un nuovo strumento di rappresentanza stabile del lavoro. In coerenza con ciò il programma clintoniano non aiutava la riaffermazione del sindacato e del suo ruolo così nei rapporti economici che in quelli politico e istituzionali e, tanto meno in quelli internazionali, preferendo a converso la strada del capitalismo globale finanziario a quella di una difficile ridefinizione dei rapporti con il sindacato per rilanciare la manifattura americana.

È comprensibile allora il grave vulnus del soft power privo del pilastro sindacale con cui i democratici americani presentano in Europa negli anni Novanta il loro programma di coesione atlantica ed insieme la loro declinazione della globalizzazione come netta subordinazione del capitale manifatturiero al capitale finanziario.

Questa mancata percezione politica del ruolo del sindacato e l'impossibilità oggettiva di usare quest'ultimo quale uno dei pilastri della strategia geoeconomica americana di normalizzazione e assimilazione dell'Europa al proprio modello, durerà fino a quando, con la crisi iniziata nel 2008, non è apparso chiaro alle élites politiche ed economiche americane la pericolosità della frattura interna al capitalismo occidentale, alimentata essenzialmente dalla diversa funzione della forza lavoro e della rappresentanza sindacale nel processo produttivo e nella configurazione della democrazia politica.

Solo con l'Amministrazione Obama si comprende faticosamente che la stabilizzazione vincente del principale modello europeo, quello tedesco, affondava le sue radici profonde e più solide proprio nella peculiarità del modello di rappresentanza sindacale del lavoro, soprattutto nelle grandi e medie imprese e che dunque il fattore sindacale era divenuto decisivo nella durissima competizione capitalistica infraoccidentale scatenata dalla crisi del 2008. Non aver potuto utilizzare questo fattore negli anni dell'unilateralismo e del prevalere del modello americano, si rivelava insieme un grave limite del capitalismo americano nella sua trasformazione post fordista ed una imperdonabile superficialità strategica dell'élite politico-democratica clintoniana che gestì quel passaggio.

Per converso questa impostazione lascia il sindacalismo europeo privo dello stimolo all'innovazione che poteva e doveva derivare dal modello del vincitore della lunga competizione bipolare. Non meno grave appariva la modalità con cui era stata arrestata da parte americana l'ondata espansiva del capitalismo toyotista giapponese. All'Europa veniva indicato come modello competitivo non la valorizzazione del lavoro e l'innovazione nei processi produttivi e nella qualità dei prodotti bensì l'abbandono e la dequalificazione del potere centrale delle imprese, la decentralizzazione funzionale, la delocalizzazione produttiva e lo spostamento del centro decisionale dal Ceo al Cfo che delineava l'emergere di un modello di management senza competenze ed orientato alla sola massimizzazione finanziaria dell'Impresa.

3. L'impatto interno: il sindacato europeo post-89 e l'alterazione del modello socialdemocratico

Un paradosso attraversa dunque il Sindacato europeo anche se con modalità diverse nelle sue configurazioni nazionali. Se da un lato appariva inconfutabile che il modello socio-economico americano ed il Sindacato che ne sosteneva la strategia dopo la vittoria della partita bipolare non era esportabile in Europa, dall'altra una

componente essenziale di quello stesso modello, quella cioè partitica, innestata in Europa, aveva provocato un'irreversibile destrutturazione del sistema di rappresentanza duale del lavoro.

Il confronto con questa contraddizione presentava per il sindacato europeo una duplice difficoltà. Esso aveva subito un drastico ridimensionamento di status sociale, di potere politico, di forza contrattuale proprio a cavallo del decennio dell'assalto iperliberista e globalizzante al sistema economico-sociale del comunismo sovietico. Ma, ora, crollato quello, non sembrava in grado di recuperare una più forte e rinnovata identità per trasformarsi in un attore in grado di giocare, nello scenario unipolare, una funzione primaria recuperando la rappresentanza economica del lavoro nelle relazioni industriali post fordista e l'interlocuzione diretta con il sistema politico-istituzionale tendenzialmente post democratico.

D'altro lato era proprio il modello sindacale legato allo schema politico-economico prevalso, a condannare il sindacalismo europeo al dilemma tra un'ormai impossibile recupero della continuità storica del dualismo di Stoccarda e dei compromessi di welfare, esaltati nel trentennio glorioso ma profondamente logorati nel decennio della rivoluzione conservatrice del capitale, e un altrettanto impossibile collocazione entro gli schemi del sindacalismo antisocialdemocratico, lobbistico ed iperliberista di matrice americana.

In effetti, il lavoro ed il sindacato americano apparivano, seppur trasformati e ridimensionati in patria, sempre comunque funzionali e, in ultima analisi, ben integrati nei vantaggi comparati derivanti dal capitalismo finanziario globalizzato, avendo ritrovato una loro collocazione di ruolo e di status nel nuovo contesto, così come era avvenuto per molti decenni, per il lavoro ed il sindacato nel sistema finanziario e commerciale che aveva sorretto il capitalismo manifatturiero dell'Impero inglese.

Per lo meno fino all'esplosione della crisi finanziaria di questa tipologia di capitalismo anglosassone nel 2008-2009 il ventennio post '89-91, quello cioè dell'iperpotenza americana come la definì Hubert Vedrine, sarà dunque essenzialmente traumatica per il sin-

dacato ed insieme per l'intero assetto della democrazia europea di cui era stato un prodotto ed un pilastro essenziale.

Soprattutto emergerà l'arresto di qualsiasi tentativo di uscire dall'onda d'urto thatceriana e reaganiana degli anni Ottanta, con la riformulazione di un modello sindacale europeo convergente e più coeso alla luce di quella prima grande frattura che, iniziata a Berlino, si concluderà con l'unificazione tedesca del novembre 1990, dunque con un possibile progetto politico unificante per lo spazio europeo.

Mentre questo spazio era progressivamente presidiato da un attore centrale, la Germania, vero pivot economico, legittimato a sua volta a questa funzione dalla delega americana e dalla obbligata disponibilità al ridimensionamento dell'attore russo, i sindacati europei accentuavano le loro divergenze strutturali, piuttosto che prefigurare una loro convergenza e una possibile integrazione.

Il frutto più maturo e generoso in questa direzione, come è noto è riconducibile all'impegno intellettuale e programmatico di J. Delors che, tuttavia, si esaurirà nelle pur importanti formulazioni della Strategia di Lisbona del 2000. Ma è ben evidente come questo ciclo di elaborazioni abbia maggiormente inciso sulle dinamiche degli attori statali, sulla burocrazia e la crescente tecno struttura di Bruxelles nonché sulla potenziale affermazione di una crescente autonomia politica della Commissione che non sul movimento sindacale Europeo.

In effetti assai scarsa è risultata l'incidenza sul terreno della convergenza strategica e rivendicativa conflittuale degli attori sociali ed in particolare delle diverse organizzazioni sindacali nazionali. Non essendo praticabile la soluzione più auspicabile, cioè il superamento delle differenze strutturali, strategiche e funzionali tra le diverse forme della rappresentanza del lavoro, in primis la storica divaricazione tra il modello laburista inglese e quello socialdemocratico continentale, la frammentazione sindacale preottantane si trasforma progressivamente nella competizione sulla protezione, sulle tutele e sulla produttività del lavoro sindacalizzato nei diversi sistemi economico istituzionali nazionali.

Il Trattato di Maastricht, i parametri che obbligano alla convergenza macroeconomica dei singoli Stati ed il percorso che conduce alla moneta unica ed alla costituzione della Bce accentuano così la marginalità del Sindacato e del Lavoro nelle discussioni e nelle decisioni politiche ed economiche concernenti il nuovo profilo della costruzione europea e, al tempo stesso, acuiscono i differenziali nazionali proprio con riferimento alla solidità ed alla flessibilità dei sistemi di rappresentanza e tutela del lavoro.

Eliminando le svalutazioni competitive fra le monete i decisori politici di Germania e Francia inducono a concentrare sui differenziali di produttività la competizione tra i principali sistemi economici nazionali, provocando una loro rigida gerarchizzazione. La regolazione subordinata, la revisione e la contrazione dei sistemi di welfare proseguendo nell'impostazione iperliberistica e privatistica del decennio pre Ottantanove, e integrandosi con l'arresto delle politiche fiscali redistributive, marginalizzano così l'interlocuzione con i sindacati.

A questi organismi, in pratica, vengono delegati i soli poteri minimi di contrattazione collettiva, di disciplina individuale in entrata ed in uscita dal mercato del lavoro. L'Europa in costruzione, né completamente federale, né esclusivamente intergovernamentale, non solo non contribuisce ad invertire ma, al contrario, asseconda questo processo di dislocazione della rappresentanza del lavoro fuori dagli schemi consolidati seppure disomogenei, delle relazioni triangolari con governo e sistema delle imprese. Ma, al tempo stesso, questa impostazione che non è coerente con il modello americano di riferimento, non può assumerne i connotati originali e radicali che ad esso presiedono e lo rendono «brutale» ma funzionale, perché fondato su un patto condiviso di reciproche convenienze tra élites di comando, classi lavoratrici e tipologia sindacale lobbistica ed aziendalistica che inquadra un lavoro fortemente individualizzato e parcellizzato.

Dopo la lunga stagione del keynesismo politico ed economico, che di fatto aveva in Europa offuscato la conduzione liberale della democrazia politica delle classi dirigenti ed eclissato la filosofia li-

berista ed iperaziendalistica nella gestione del capitalismo manageriale, riemergeva e si imponeva, sotto l'urto violento e vincente della rivoluzione capitalistica ispirata insieme da principi, da interessi commerciali e da strategie finanziarie globalizzate un inedito intreccio tra Stato ed Economia, tra classi sociali e forme della rappresentanza sindacale e partitica. La costruzione istituzionale e politica della socialdemocrazia, che aveva stabilizzato e governato il tumultuoso ciclo espansivo del fordismo si alterava profondamente.

Dove, come nei paesi mediterranei, la struttura statale ed i compromessi di welfare erano meno solidi e più contaminati con le tradizioni assistenzialiste ed interclassiste di ispirazione cattolica e con i modelli del corporativismo industrialista fascista, si assisteva ad un progressivo sfaldamento così dello Stato democratico che della stessa economia di mercato, con il venir meno, insieme dei partiti di massa e della grande impresa nei settori innovativi e sistemici.

Nell'esperienza del laburismo inglese, questa alterazione si manifestava con il rovesciamento dei rapporti di forza tra partito e Trade Unions e dunque con una rottura del difficile equilibrio, tipico delle società inglesi, tra contrapposizione di classe e direzione politica da parte del Governo. In Germania, per lo meno fino alla metà del primo decennio del 21° secolo, si stentava a ritrovare un solido baricentro, oscillando tra conferma del dualismo della rappresentanza del lavoro fra partito socialdemocratico e sindacato come base costituzionale dello Stato democratico, e grande coalizione formata dal partito socialdemocratico e dai conservatori di centro per garantire la stabilità istituzionale e del Governo nel processo di adattamento in corso con il coinvolgimento ed il consenso bilanciato del lavoro e del Sindacato.

Infine, questa alterazione emergeva con maggior chiarezza proprio nei paesi scandinavi, laddove lo schema socialdemocratico sembrava più solido e quasi connaturato allo stesso sistema democratico capitalista, per lo meno a partire dai grandi accordi di scambio del 1938 (lo spirito di Saltsjöbaden) che, di fatto, fondarono, nel pieno della riorganizzazione sistemica degli anni Trenta,

il nuovo modello di uscita dalla ormai insolubile crisi del capitalismo e dello Stato dell'età liberale.

Qui infatti si cominciano a registrare con maggiore evidenza i primi significativi fenomeni che poi, con varia intensità e coerenza, si diffonderanno nelle diverse realtà dell'Europa continentale. e che si possono riassumere in un duplice percorso.

Per un verso il liberalismo antistatale di matrice americana tende a divenire un patrimonio condiviso dall'insieme del ceto politico e condiziona ed orienta tutti i principali partiti sia conservatori che socialdemocratici.

Dall'altro, tuttavia, riemerge un elemento strutturale già delineatosi in Europa tra le due guerre, cioè il collegamento politico ed ideologico tra élites con programmi liberali e conservatori e classi lavoratrici. Senza dubbio era questa una riproposizione profondamente originale della contendibilità delle classi lavoratrici da parte dei ceti dominanti conservatori e liberal-radicali, entrambi tuttavia decisamente antisocialisti ed antistatali. Il terreno della contesa politica si espandeva, in questo modo, direttamente sul «campo riservato» della rappresentanza sindacale del lavoro.

L'organizzazione sindacale non veniva più riconosciuta come il solo e naturale attore legittimo degli interessi economici, sociali ed ideali del mondo del lavoro. Ad essa veniva contrapposta una diversa, più sofisticata e diretta forma di rappresentanza e tutela politica contenuta nei programmi e nell'azione definita riformatrice dei governi liberisti e conservatori. A questa faceva riferimento la rappresentanza economica del lavoro nel sistema delle imprese, senza l'intermediazione burocratica ed inefficiente dei sindacati, secondo una delle tradizionali varianti con cui, sin dall'inizio del ventesimo secolo, veniva delegittimata la funzione sindacale.

Il sistema delle «convenienze», offerto dalla soluzione politica ed organizzativa duale della socialdemocrazia, era sostituito da quello liberalconservatore e liberista. Questo tendeva ad amalgamare i partiti in un sistema politico garante del lavoro, mentre i principi liberisti e mercatisti nei rapporti di lavoro divenivano i regolatori ottimali dello status economico e sociale del lavoro di-

pendente e da essi derivavano l'andamento dei salari e la stabilità occupazionale della forza-lavoro.

Il lavoro diveniva parte integrante ed attiva dei programmi e dell'azione dei partiti liberal conservatori mentre la socialdemocrazia, che riteneva il suo rapporto col lavoro un dato naturale e privilegiato, diveniva sempre più espressione socialmente indifferenziata ed il lavoro appariva sempre più come una semplice lobby di interessi settoriali e corporativi, dunque come un semplice bacino di consenso elettorale indistinto.

Se per le forze liberal conservatrici il sindacato era considerato più che un nemico di classe un inutile ostacolo burocratico al loro raccordo diretto con i lavoratori, per la socialdemocrazia il problema principale diveniva quello di svincolarsi il più possibile dal rapporto di dipendenza con l'istituzione sindacale. Ancor più a fondo l'obiettivo strategico era quello di allentare e recidere i legami programmatici e valoriali che persistevano tra l'organizzazione sindacale ed i lavoratori, sciogliendo lo status di lavoratore nella generica dimensione del «cittadino» al quale si rivolgevano per rappresentarlo e tutelarlo come tale.

4. Il nuovo assetto: la resilienza sindacale tra nuova rappresentanza politica e competizione geoeconomica intra-europea

Un incrocio, come si accennava, solo in apparenza inedito ma che in realtà era stato coevo ad ogni fase di intensa e vittoriosa rivoluzione capitalistica che quindi non poteva essere compresa e non doveva essere letta come una contorsione reazionaria ed antidemocratica della storia. Infatti la dialettica democratica, sul piano politico-elettorale ed il conflitto di classe nelle relazioni economiche non subisce una permanente dislocazione autoritaria o una sospensione di legittimità costituzionale.

Si assiste invece semplicemente ad un cambiamento profondo degli schemi che regolano la riproduzione dei sistemi politici e le

relazioni economiche tra le classi sociali. Gli attori coinvolti ne hanno piena coscienza. E siccome l'incrocio delle tensioni si scaricava prevalentemente su due attori, il Sindacato e la Stato nazionale, è al loro interno che si producono gli smottamenti maggiori.

Da un lato i sindacati perdono l'ancoraggio al sistema dei partiti prolabour e dunque alle politiche pubbliche redistributive e di welfare. Dall'altro lo Stato perde larga parte della sua sovranità westfaliana, lacerata tra la dimensione metanazionale europea e quella subnazionale dei territori o delle macroaree oltre, naturalmente, alla rinuncia alla sovranità monetaria che ne inficia, a sua volta, la sovranità del bilancio e dunque l'autonomia della politica economica e fiscale.

Se a questo elemento strutturale si aggiunge la conduzione antipubblicistica e privatistica dell'economia, perseguita dai partiti che assumono la direzione dello Stato e ne indirizzano i programmi e l'attività del Governo; e se si tiene conto della scollatura sempre più marcata con l'apparato burocratico-amministrativo, scisso tra autonomia funzionale e tecnocratica, inerzia gestionale e opacità burocratica, si comprende meglio il tipo di transizione che attraversano i paesi europei nel decennio che segue il cambio di paradigma storico maturato del triennio '89-91.

Per i sistemi sindacali europei al netto del comune processo di sostanziale estraneità ai progetti e ai percorsi decisionali politico-diplomatici, questa fase si configura non solo come prosecuzione della pluralità dei modelli nazionali macroregionali, ridimensionati dall'offensiva antisindacale degli anni Ottanta, ma acquista il duplice carattere della frammentazione concorrenziale e, elemento di maggior rilievo, della gerarchizzazione di potenza e di ruolo. La Ces, pur svolgendo una generosa azione di presenza e di coordinamento sovranazionale, non riesce ad ottenere quel reale trasferimento di poteri e funzioni sindacali che restano in capo alle organizzazioni federali e confederali nazionali, e dunque non si trasforma in un interlocutore se non in un vero contraltare sociale e sindacale dei decisori politici europei e dei detentori delle chiavi del capitalismo post fordista.

Il lavoro, a scala europea, non riesce a raggiungere lo stadio della rappresentanza sindacale e subisce il duro contraccolpo di una competizione sulla produttività economica tra sistemi sostanzialmente nazionali che giocano una partita concorrenziale senza compensazioni quasi esclusivamente nel grado di compressione del mercato del lavoro, del salario e del welfare.

Certo non si registra, come nella grande crisi degli anni Trenta, un generale processo di azzeramento o di assorbimento della funzione sindacale nei regimi totalitari e neppure una mutazione genetica come nel New Deal roosveltiano. Sicuramente la «resilienza» sindacale, che diviene il tratto distintivo, si ottiene attraverso una strategia difensiva di arretramento, a volte contrattata, più spesso subita. Ed è a questo livello che si formano le nuove gerarchie sindacali, sulla base cioè della capacità di fissare, nell'arretramento, un'attestazione funzionale con il diverso sistema politico non più prolabour e con il nuovo management aziendale che gestisce la «rivoluzione» tecnologica e finanziaria del capitalismo post fordista nella versione prevalsa negli Stati Uniti tra l'89 e il '91.

Dopo aver ottenuto una completa e devastante vittoria sul Giappone e sul suo modello dirigista e straordinariamente aggressivo, che aveva consentito, durante gli anni Ottanta, alla variante orientale del capitalismo anglosassone di mettere alle corde il primato fino ad allora inattaccabile di Washington è questa forma di capitalismo ed i suoi precetti di politica economica che si intende proporre o imporre nell'agenda dei sistemi economici dei paesi occidentali, utilizzando la copertura ideologica e la coercizione della globalizzazione.

Corollario indispensabile della liberalizzazione dei mercati era infatti l'espansione commerciale e finanziaria nei paesi terzi, accompagnata dalla centralità della produttività intesa come delocalizzazione, precarizzazione, flessibilizzazione del lavoro e contrazione della massa salariale con inevitabili ricadute sulla marginalizzazione della rappresentanza sindacale del lavoro. La competizione e la selezione solo in apparenza si svolgono nell'indistinto e quasi metafisico ordine economico della globalizzazione. In realtà

è l'orizzonte definito e stringente dello spazio europeo unificato ed in via di ulteriore allargamento, che diviene il vero campo da gioco dei sistemi economici nazionali e dei sistemi sindacali.

La gerarchia e la selezione si formano nel campo da gioco europeo ed è con riferimento ad esso che si definiscono le strategie resilienti di rappresentanza e di tutele del lavoro. Di non minor rilievo, tuttavia, è la ricaduta che questo nuovo e più largo ma più costrittivo campo da gioco europeo ha sull'emergere del fattore orizzontale, spaziale nella competizione economica iperliberista e destatalizzata.

Si esaurisce la lunga fase del trentennio glorioso, durante la quale i fattori della competizione nello spazio erano abbastanza rigidi nei flussi e nella direzione per quanto concerne le dinamiche di mobilità della forza lavoro (emigrazione-migrazioni intraregionali) attratta dal magnete capitalistico fordista e dal bacino centro occidentale dell'Europa, mentre la circolazione dei capitali si muoveva liberamente nello spazio, sia drenando verso il centro le risorse finanziarie periferiche, sia trasferendo capitali negli spazi marginali dove più elevata era la facilità di investire senza controlli, più rapida ed elevata la remunerazione e più conveniente la reimportazione dei profitti.

La nuova geoeconomia, invece, tende a sostituire la monospazialità delle grandi concentrazioni industriali con la creazione di spazi economici molteplici, stabili e interconnessi, facendo dipendere la forza competitiva del sistema proprio dalla solidità e dall'ampiezza di questa integrazione.

Questa a sua volta, rinvia, in via prioritaria, alla capacità di funzionalizzare la forza lavoro, le condizioni del suo impiego ed il grado di tutele garantite dalla rappresentanza sindacale negli spazi periferici che in tal modo divenivano connessi.

Se dunque analizziamo i sistemi sindacali alla luce di questi due parametri comprendiamo meglio la nuova mappa della gerarchia economica e dei modelli sindacali che si formano tra l'89-92 ed il passaggio del millennio. Ai margini ed in posizione di crescente difficoltà appaiono quei modelli dove la «resilienza» sindacale è

costretta a subire più pesanti arretramenti e, soprattutto, ad accettarli senza ottenere stabili contropartite da parte dello Stato e del padronato e dove più ristretto, più piccolo è lo spazio geoeconomico di attestazione del capitalismo mentre appare globale la proiezione commerciale.

Mentre ancora deve prendere forma stabile lo spazio dell'Est sia sul piano politico-istituzionale che su quello economico e sociale, e nei Balcani le guerre etnico-territoriali della ex Jugoslavia costituiscono una terribile disintegrazione di questa area fino a provocarne un vero collasso geo-politico, sull'altra sponda dell'Adriatico lo spazio mediterraneo fa perno quasi esclusivamente sulla limitata dimensione geo-economica dell'Italia, mentre Grecia, Spagna e Portogallo non sono ancora neppure in grado di costituire, insieme all'Italia, quel fronte marginale che sarà di lì a poco denominato spregiativamente con l'acronimo «Pigs».

A converso, i tre grandi modelli sindacali storici di Inghilterra, Francia e Germania e quello del circoscritto ma significativo spazio scandinavo offrono gli esempi migliori per analizzare la trasformazione dei sistemi sindacali e della rappresentanza del lavoro alla luce dei parametri descritti.

5. Inghilterra: il sindacato tra nuova proiezione geoeconomica continentale del New Labour e riassorbimento nel fronte antieuropeista e conservatore

Superato il trauma thatceriano e conservatore dell'opposizione frontale alla riunificazione tedesca, spinta fino alla rottura con la scelta dell'Amministrazione repubblicana degli Stati Uniti, che decide il via libera alla riunificazione tedesca del 1990, Blair rilancia il new labour sulle ceneri delle Trade Unions e sull'assimilazione acritica del mandato di Clinton di trasformare la Gran Bretagna da attore esterno di bilanciamento dell'Europa continentale a dominanza franco-tedesca, nel nuovo, forte pivot di un'Europa esemplata sul paradigma economico-sociale del soft power americano.

I cardini del nuovo capitalismo finanziario si integravano con i tradizionali principi della liberalizzazione privatistica dei mercati, in primo luogo di quelli periferici con la sostituzione, all'interno, del lavoro dei segmenti professionali e tecnico-intellettuali a quelli poveri e manuali. L'impegno di Blair in Europa segue, con volitiva costanza, questa linea e si orienta a condizionare le scelte di Bruxelles in questa direzione, a contrastare il modello socio-economico renano, a depotenziare quello politico-istituzionale franco-tedesco.

Ma, al fondo esso mirava ad attirare nelle periferie escluse dal patto principale e dallo spazio economico centrale un modello socioprodotivo che riproduceva, in forme esasperate, lo schema anglosassone, basato su terziarizzazione, destatalizzazione, privatismo, predominio finanziario esasperati e esclusione del lavoro e del sindacato. Questi sistemi periferici, modellati su Londra, rappresentavano fattori di indebolimento e di contaminazione nell'estensione del processo di unificazione in senso omogeneo. Inoltre costituivano una possibile alternativa anche per le altre periferie europee in formazione, soprattutto ad est, ma, in qualche modo, anche nello spazio settentrionale del continente, contiguo a quello marittimo inglese.

È questo il caso paradigmatico dell'Italia del liberismo privatistico ed antiwelfariano della metà degli anni Novanta. Qui viene teorizzato il «piccolo è bello», la sostituzione della «quarta Italia», quella della filiera adriatica priva di grandi imprese e che ignora lo Stato centrale. Questo paradigma viene studiato, esaltato e considerato un modello virtuoso dalla letteratura anglosassone e ciò non certo casualmente, giacché proprio l'esperienza blairiana trovava, nella frammentazione dello spazio mediterraneo e del suo capitalismo «micro e globale» un duplice atout per la sua fondamentale proiezione strategica.

Il disegno era in effetti senza dubbio lucido giacché consentiva all'Inghilterra di realizzare un salto qualitativo nella sua proiezione allargandone la dimensione geoeconomica. Esso puntava ad integrare, nel suo modello di capitalismo finanziario il cuore dello spazio economico europeo, quello che storicamente teneva insie-

me il modello renano-tedesco e la parte più dinamica del capitalismo francese tra Parigi ed il Reno. In tal modo veniva accentrata la pressione diretta volta a mettere in crisi il tradizionale schema politico-economico di compromesso socialdemocratico e di statalismo francese che prevalevano nel continente ed ispiravano le politiche e le azioni di Bruxelles.

Tuttavia la coesione interna di questo disegno inglese si rivelava assai fragile in primo luogo sul terreno del persistente antieuropeismo del mondo del lavoro e delle T.U., indifferenti, se non ostili all'orientamento della «terza via» blairiana. Un ulteriore e convergente scacco alla coesione derivava dal riemergere di un conservatorismo in via di emancipazione dall'antieuropeismo di matrice thatceriana, platealmente ideologico ed ispirato al tradizionalismo geopolitico imperiale.

Questo neoconservatorismo tendeva a limitare il coinvolgimento con Bruxelles al puro piano tecnico e strumentale, a massimizzare i vantaggi commerciali del libero scambio, a depotenziare ogni tentativo di politicizzare la costruzione europea attraverso gli strumenti della coesione sociale e del rafforzamento del modello di relazioni industriali continentali. Tenendosi fuori da tutto ciò, ovviamente a cominciare dalla moneta e dalla City, veniva salvaguardato il profilo di potenza metaeuropea. In questo modo si apriva una fenditura che si allargherà al cuore stesso del modello verticale inglese di rappresentanza politico sindacale del lavoro. Si veniva favorendo una inedita corrente di duplice attrazione che finirà per stritolare il ruolo politico del Labour.

Le élites conservatrici cominciano a considerare il nuovo mondo del lavoro, desindacalizzato e colpito dalle politiche liberiste ed antilavoriste di Blair, riconducibile ad un disegno neoisolazionista e moderatamente antieuropeo, volto a inserirlo in una rinnovata anglosfera. D'altro canto, duramente provati dall'offensiva thatceriana e dagli sconvolgimenti che ne erano derivati nel potere sociale e di rappresentanza delle T.U., aggravati dalla marginalizzazione indotta dalle politiche restrittive del Labour che governava senza tener conto degli interessi e dei valori del lavoro, i sindacati

iniziano ad ipotizzare un superamento del rapporto univoco con lo storico partito di riferimento.

Il capovolgimento della dinamica politica ed economica del laburismo al governo porta il mondo del lavoro a non escludere di poter ottenere una migliore rappresentanza dei propri interessi da un partito più isolazionista, ispirato ad un neoconservatorismo sociale e protettivo, disancorato dalle rigidità e dalle direttive di Bruxelles.

Ancorché paternalistico e compassionevole, l'interesse del neoconservatorismo per il lavoro lo obbligava a chiedere, contrattare e concedere consenso politico elettorale a quest'ultimo per rigenerarsi ed affermarsi nuovamente come partito di governo. Il punto di convergenza si attestava nella comune ostilità all'impalcatura giuridico burocratica di Bruxelles ed alla solidità economica e produttiva del modello renano che il neoconservatorismo puntava a contrastare.

Dal che sarebbe derivato sicuramente la possibilità per il lavoro inglese di recuperare un vantaggio competitivo nel campo da gioco dell'Europa franco-tedesca. Appariva così decisivo il comune obiettivo tra movimento politico neoconservatore e mondo del lavoro: impedire che lo spazio centrale europeo isolasse e bloccasse la possibile espansione economica inglese e, rendere così possibile la ricostituzione di più ampi margini occupazionali e salariali. Anche negli altri principali quadranti europei si manifestava una forte tensione indotta sia dalla scomposizione degli spazi geoeconomici e geopolitici sia dalla rimessa in discussione del rapporto tra lavoro e sue rappresentanze sindacali e classi dirigenti nazionali.

6. Lo spazio scandinavo e la Svezia: il sindacato tra nazionalismo, post-fordismo e centralità politico-programmatica

Lo spazio presidiato dalla penisola scandinava segna un suo percorso originale che, destreggiandosi tra Londra, Bruxelles, Rotterdam e Berlino, utilizza al massimo la forma tradizionale e la

«resilienza» del suo storico compromesso tra sistema politico-istituzionale e modello economico-sociale a forte trazione sindacale su base duale, ancorché diversa dal laburismo e dalla socialdemocrazia tedesca. Certo, questo spazio geoeconomico non può dilatarsi a causa del condizionamento degli attori esterni che lo delimitano ed è reso ancor più critico dall'avanzare dopo l'89, dell'integrazione monetaria europea.

Tuttavia, al suo interno esso può essere connesso e verticalizzato non sulla dimensione economica del «piccolo» ma intorno ai grandi campioni settoriali e merceologici in grado di collegarsi all'onda lunga delle interdipendenze economiche, della crescita dei mercati a scala internazionale e dei vantaggi della competizione sulla qualità dei prodotti. Su questa base la «resilienza» sindacale, manovrata con duttilità e senza rompere lo schema duale, gioca sull'alternanza degli attori politici, utilizzando anche liberali e conservatori rispetto alla consolidata relazione socialdemocratica.

A differenza del labour inglese il lavoro ed il sindacato in Svezia, anche quando modificano il loro orientamento politico-elettorale, concedono sempre un'opportunità di tempo e di programmi al partito per risintonizzarsi con l'universo sociale del lavoro che rimane, così, talmente centrale ed ineliminabile dall'identificarsi come la piattaforma comune del sistema politico e della sua stabilità democratica, ma anche come «pivot» principale del sistema economico. Anzi il lavoro ed il sindacato rafforzano la loro funzione come promotori della crescita economica anche nel nuovo capitalismo internazionalizzato e finanziarizzato.

Il cemento nazionalistico ed il collante solidaristico e protettivo del welfare orientano il mondo del lavoro ed il sindacato verso una strategia insieme cinica e realistica, il cui effetto è quello di non delegare «in toto» alle forme liberal-conservatrici la gestione politico-programmatica delle profonde tensioni sociali, culturali ed identitarie che attraversano dall'interno le diverse stratificazioni dell'universo lavoristico. E ciò, in particolare, quando questo mondo entra in contatto ed è costretto a contaminarsi con crescenti correnti migratorie e di forza lavoro extraeuropea e con gli effetti de-

stabilizzanti che provoca sull'occupazione, sul mercato del lavoro, sull'utilizzo del welfare, sui livelli ed il controllo dei salari.

La tendenziale deriva protezionistica, populista e, in alcuni casi, xenofoba e con degenerazioni razziste, incrina profondamente il modello inclusivo del compromesso sociale ed economico di cui il sindacato ed il sistema delle imprese sono garanti. Tuttavia il mescolarsi con l'humus dei lavoratori in questo processo, consente al sindacato di preservare, comunque, un grado di accettabilità sociale e professionale che si traduce in una quota sufficiente di forza rappresentativa del lavoro e dei suoi principali segmenti, tale da legittimarlo nell'interlocuzione anche con i governi liberal-conservatori e con le controparti datoriali, nonché da condizionare i tradizionali partiti prolabour. In tal modo il sindacato riusciva a contemperare la deriva antilavoristica e la proiezione politico-elettorale verso un indistinto centro sociale.

Al contempo si mostrava in grado di confrontarsi con la crescente propensione politica del lavoro al disimpegno ed al sostegno a partiti e movimenti non solo liberal-conservatori ma spesso apertamente reazionari, xenofobi ed antisistema.

Certo un ruolo ed una collocazione innaturale e «strabica» per un sindacalismo insieme classista, corporativo ed iperistituzionale quale quello di questo quadrante «alto» dello spazio europeo. Un ruolo che tende al massimo la tenuta del sistema duale e del compromesso economico tra classi quale fondamento ultimo dello Stato democratico. Ma sicuramente si rivela come la migliore attestazione possibile per comprendere, rappresentare ed orientare la dinamica reale del mondo del lavoro compresso, nel più largo spazio dell'Europa post '89, tra processo di integrazione geoeconomica, disarticolazione dell'economia fordista, metamorfosi della natura dello Stato e riorientamento politico-programmatico delle nuove élites che ne guidavano le decisioni.

Seppure non è possibile, come alcuni studiosi ipotizzano, descrivere questo percorso come sostituzione del modello storico della socialdemocrazia scandinava con un nuovo modello organico, tuttavia le trasformazioni gestite nel decennio cruciale che segue

la cesura dell'89-91 dello spazio europeo hanno imposto una diversa agenda politica e programmatica, un'alterazione dello schema della rappresentanza duale, un'inedita correlazione tra governi e sistemi politici non prolabour ed organizzazioni sindacali del lavoro.

I due nuovi termini dell'equazione socio-politica, che in questo quadrante raggiungono uno specifico punto di equilibrio, rinviano al confronto del lavoro con l'emergere del nazionalismo ed il passaggio ad una dimensione economica e tecnologica post fordista, ancorata saldamente ai grandi campioni industriali e finanziari verticali.

Questi sono storicamente dislocati in settori significativi della competizione internazionale che, definita erroneamente e in modo fuorviante – nel corso del decennio clintoniano – come globalizzazione, si caratterizza invece, dopo il collasso del bipolarismo, più propriamente come un sistema di spazi geoeconomici interdipendenti ma aspramente competitivi. In questo quadrante periferico dell'Europa, dunque, a differenza di quello mediterraneo, pur esso periferico, si avvia la formazione di attori nazionali che riescono a posizionarsi in modo corretto, vantaggioso e con i requisiti compatibili, nel nuovo scenario. Ciò che qui interessa è che, pur se con evidenti limiti e contraddizioni rispetto alla storia recente, il lavoro e la sua rappresentanza sindacale divengono nel quadrante scandinavo parte rilevante dell'equazione che esprime la nuova configurazione del potere economico e politico.

In questa regione, dunque, la trasformazione epocale del triennio '89-91 e la sua declinazione nel decennio dell'integrazione dello spazio economico continentale dell'Europa nella forma dell'unificazione monetaria rafforzata dai parametri di convergenza macroeconomica, definiti con il Trattato di Maastricht, si scontrano con il peculiare modello di compromesso socialdemocratico che, soprattutto in Svezia, si era costruito tra gli accordi di Saltsjöbaden (1938), nati per rispondere alla crisi degli anni Trenta, ed il modello Rehn-Meidner che nel 1951 il sindacato elabora e pone a fondamento del trentennio glorioso dello sviluppo nazionale con il nome di Piano Meidner.

Ed è intorno alla sua solidità, alla sua flessibilità, ed ai suoi diversi presupposti teorici che impatterà la transizione al nuovo scenario del modello capitalistico unico che l'amministrazione Clinton puntava ad imporre nei diversi spazi geoeconomici, sia quelli già presidiati, sia quelli nuovi entrati ora nella più ampia disponibilità americana.

Per comprendere gli effetti di questo impatto occorre considerare che il modello storico svedese e, in generale, scandinavo, nel secondo dopoguerra non aveva subito una decisiva contaminazione da parte del trionfante capitalismo d'oltreoceano attraverso i finanziamenti del piano Marshall. Al contrario, al di là della fermissima accettazione del libero mercato per esportare e della rigida chiusura verso la pressione del potente e incombente modello sovietico di economia collettiva pianificata, il capitalismo industriale e la democrazia politica del quadrante scandinavo avevano seguito un percorso solido e ricco di successi, in larga prevalenza centrato sui requisiti storici nazionali.

Questo modello si confrontava solo con la duplice variante storica del laburismo inglese, con il suo programma di compromesso sociale a base statalista, sviluppato partendo dal Piano Beveridge ed implementato dai governi laburisti; e con il forte modello tedesco basato sul compromesso intorno ai poteri decisionali nell'assetto del capitalismo industriale, gestito dal sindacato e dai lavoratori attraverso quell'istituto della cogestione, che era stato uno dei fondamenti della democrazia costituzionale di Weimar, e su un sistema di welfare sociale misto, statale ed assicurativo, diretta derivazione Bismarkiana, gestito politicamente dalla Spd ma sostanzialmente condiviso anche da una significativa porzione della classe politica di centro di ispirazione cristiano-protestante e Cristiano-sociale (Cdu e Csu).

Assai netta era in effetti la specificità scandinava esemplata dal modello svedese. Essa consisteva in una combinazione di classicismo marxista rigoroso sul piano economico, gestito dal sindacato (L.O.), largamente influenzato dalla tradizione sindacalista rivoluzionaria, e da un riformismo politico basato sull'utilizzo della leva

fiscale statale redistributiva estesa a coprire l'insieme delle tutele sociali del lavoratore e risultato del surplus di ricchezza creata dell'elevata produttività del sistema economico.

Questa affondava la sua genesi nel compromesso originario a livello macroeconomico, costruito su politiche di alti salari, contenute da ponderata equità salariale e professionale, da politiche attive per il lavoro all'interno di un regime di bassa inflazione e governato da una politica monetaria restrittiva. Questo schema, ovviamente, premeva sul rapporto diretto salari-profitti e faceva derivare la riproduzione degli investimenti solo dall'innovazione tecnologica di prodotto e di linea. E poiché la domanda interna era assicurata dagli alti salari e non poteva far conto sulle politiche inflative e sul keynesismo di stato, gli imprenditori, per alimentare il ciclo produttivo, dovevano destinare dal profitto quote costanti per il reinvestimento, senza gravare o contare sulla duplice scorciatoia della compressione salariale e del sostegno statale, sia nella forma della creazione di liquidità aggiuntiva sia in quella di fornitore di finanziamenti.

Era dunque un capitalismo dal profilo, per così dire, netto, basato su poteri forti e riconosciuti agli attori dello sviluppo, i lavoratori ed il sindacato, distinti ma cooperanti con le proprietà e con il management delle imprese. Questo modello, cioè il Piano Meidner, era dunque il fulcro ed il propellente dell'intero sistema che funzionerà egregiamente fino agli inizi degli anni Ottanta, riuscendo a superare anche i primi, seri, contraccolpi e le contraddizioni del capitalismo internazionale che si erano evidenziate nel decennio precedente.

Occorre sottolineare tuttavia che gli smottamenti seguiti all'ondata lunga dell'instabilità del capitalismo internazionale, seguiti agli effetti della decisione americana del 15 agosto '71, alla fine della convertibilità del dollaro e alla successiva pesante crisi petrolifera, spingono il sindacato svedese a rivedere il Piano Meidner in una direzione che, per la prima volta, alterava l'equazione che regolava la relazione di potere del sindacato con la prerogativa politica della socialdemocrazia che aveva raggiunto la sua maturità nella lunga

fase di governo di O. Palme (1969-1976 e 1982-1986). Di fronte all'emergere della disoccupazione, alle difficoltà del sistema di mantenere il ciclo espansivo ed all'emergere della difficoltà a garantire la stabilità del sistema politico che culmineranno anni più avanti nell'attentato a Olaf Palme (1986), al congresso Lo del 1971 viene infatti proposta una riforma del piano Meidner in senso marcatamente marxista, la «Löntagarfonderna». Questa prevedeva di richiedere a tutte le aziende al di sopra di una certa dimensione di emettere nuove azioni da distribuire collettivamente ai lavoratori e da far confluire in un fondo apposito gestito dal sindacato al fine di ridistribuire la ricchezza creata dall'azienda e in ultima analisi raggiungere nel lungo periodo una sostituzione dei rapporti di proprietà.

Era quasi un progetto di esproprio che, seppur rimasto inapplicato, rivelava la natura del sistema svedese concentrato sulla stabilità dei rapporti di proprietà più che su quelli dei poteri decisionali, dunque più sul ruolo di potere del sindacato che su quello di decisore come in Germania, e più sul potere del sindacato nel gestire politicamente le risorse finanziarie, la massa salariale ed il livello dei profitti, che non delegarlo al partito come nel Labour inglese.

L'urto dell'89, che si protrae fino al '93-94, coincide in Svezia sia con una ormai avviata fase di instabilità del sistema, che si trova a confrontarsi con ben due modelli esterni, quello europeo e quello americano, entrambi accomunati dall'obiettivo di imporre nuovi schemi di compromesso politico ed economico-sociale, riducendo o azzerando il ruolo e il potere del sindacato per ottenerne la disponibilità a gestire il lavoro direttamente, senza controlli, comprimendo i salari nelle imprese e senza mediazione politica in grado di contenere il sensibile ridimensionamento dello Stato sociale e la gestione classista della crisi fiscale dello Stato. Va sottolineato che questa incursione devastante del modello del capitalismo americano colpisce insieme l'identità nazionale e il potere del lavoro e del sindacato che ne costituivano il crocevia strutturale.

La Svezia sperimenta, durante questa fase, in forma paradigmatica la radicale trasformazione dei rapporti tra sistema politico, economia capitalistica del benessere e potere del lavoro e del sindacato.

Nel contesto scandinavo e in Svezia in particolare, gli attori, pur costretti nel loro insieme a muoversi su parametri macro-economici estranei a quelli codificati nel Piano Meidner e che avevano alimentato il grande e originale progetto riformatore della lunga stagione del governo di O. Palme, sperimentano nella continua alternanza tra forze conservatrici e liberali e forze socialdemocratiche forme di aggiustamento delle relazioni con il lavoro e il sindacato che assumono in alcuni casi, aspetti paradossali ma che, nell'insieme, tendono a ripristinare, anche con coalizioni di governo non socialdemocratiche e non prolabour, un modello socio-economico e politico istituzionale, il cui profilo fondamentale poggia sull'identità tra sistema nazionale e centralità del lavoro e del Sindacato, quali arbitri della relazione tra massa salariale, livello dei profitti, welfare sociale possibile e crescita economica attraverso investimenti innovativi.

La riproduzione di questo modello confermava l'esclusione dal keynesismo di Stato e l'avvicinava al capitalismo liberista e astatalista americano, compensato tuttavia, dal ruolo primario della rappresentanza sindacale e datoriale degli interessi del lavoro e del capitale d'impresa e dalla loro convergenza sul sistema di relazioni industriali ancorato alla contrattazione collettiva e ai suoi istituti diretti e indiretti, e dunque, sul principio che la domanda aggregata doveva rimanere sostenuta dalla massa salariale, cioè dagli alti salari, e non dalla creazione di liquidità monetaria suppletive. Inoltre, gli investimenti innovativi, motore della competizione dei nuovi spazi interdipendenti dell'economia internazionale, dovevano comunque scaturire dall'investimento produttivo dei profitti aziendali sottratti alla più facile allocazione finanziaria.

7. Francia: il sindacato fra resistenza sistemica, miopia strategica e isolamento nazionalista

Tra i sistemi sindacali europei quello che nel decennio che segue l'89 e l'unificazione della Germania, presenta un profilo pecu-

liare e ancora più condizionato da meccanismi interni è quello francese. Due sono gli elementi geopolitici a monte di tale specificità: il primo si riferisce alla scarsissima penetrazione del modello americano. Questo non riesce a condizionare la situazione francese con i nuovi paradigmi della globalizzazione volti a scardinare gli equilibri economico – istituzionali nazionali, né più ancora, ad esportare la propria forma di rappresentanza politica nella versione del Partito democratico americano.

Il sistema francese appare come una monade che tende a riprodurre l'ormai consolidato schema introdotto dalla riforma gollista della V Repubblica. In primo luogo una struttura economica a forte caratterizzazione nazionale, con una decisa valenza dirigista, orientata dal decisore politico e sostenuta da una efficiente macchina amministrativa e tecnocratica. Questo rendeva l'economia del Paese scarsamente dipendente dal ciclo internazionale di matrice anglosassone e dalle sue trasformazioni radicali introdotte negli anni Ottanta. Inoltre il profilo istituzionale e la legittimazione politica della Repubblica presidenziale escludeva un rapporto organico tra rappresentanza politico parlamentare, ruolo del sistema dei partiti e rappresentanza del lavoro.

Fortemente limitata la centralità politica del Parlamento e, dunque, dei Partiti nella fase della traduzione del consenso elettorale nel processo decisionale, la dialettica si svolgeva sul piano diretto dei rapporti tra Governo cioè tra Presidenza della Repubblica e organizzazioni sindacali. Qui naturalmente emergeva l'accentuata asimmetria di poteri dovuta alle diverse ampiezze della legittimazione della prima rispetto alla legittimazione del lavoro e alla rappresentanza sindacale che non era costitutiva della Repubblica.

Proprio questa distinzione/separazione tra Repubblica, lavoro e sindacato confermava la continuità di un modello sindacale consolidato nella tradizione francese, formatasi nel corso dell'esperienza del radicalismo rivoluzionario nei primi anni del Novecento, analizzato con sorprendente lucidità da Lucien Febre nelle sue Lezioni accademiche del 1920, dedicate ai caratteri originali del sindacalismo nel quadro delle articolate componenti del sociali-

simo francese. La rappresentanza del lavoro si esauriva nelle funzioni dirette e nei poteri dell'organizzazione sindacale, senza alcuna mediazione o delega ai partiti. Le rivendicazioni e le forme di lotta avevano come controparti esclusivamente il governo e il padronato.

Anche quando il modello sindacale comunista riuscirà ad imporsi nella rappresentanza del lavoro, il ruolo egemonico del partito, con conseguente subordinazione strategica dell'azione sindacale non modificherà l'assetto strutturale del lavoro nel capitalismo francese. La concezione comunista accentuerà il ruolo ideologico antisistema e il classismo dell'azione sindacale ma, essendo la rappresentanza politica del lavoro esclusa dalla direzione dello Stato, la sanzione legislativa delle conquiste economiche e sociali del lavoro o divenivano funzioni della Repubblica o rientravano nella prassi del riformismo sindacale collaborativo di ispirazione socialista.

Questa caratterizzazione ideologica del lavoro e del sindacato si era cristallizzata ulteriormente coll'esperienza della Cfdt, rendendo la divisione sindacale un dato strutturale e improponibile il rapporto tra unità sindacale e unità del mondo del lavoro. La contrapposizione ideologica vanificava la ricerca di strategie sindacali convergenti e dunque la stessa politicità del principio della rappresentanza generale del lavoro. La politicità consisteva nel considerare la legge come l'approdo sicuro, unificante ed egualitario, dalle conquiste sindacali del lavoro così sul piano economico normativo che su quello sociale e del welfare, relegando con ciò la codificazione contrattuale dei rapporti di lavoro ad una dimensione parziale, settoriale e corporativa.

Analogamente le forme di azione e le lotte avevano il carattere della protesta di massa tumultuosa, spesso ad oltranza e senza mediazione tra rivendicazione e risultati, rivelando lo spostamento dei rapporti di forza tra le classi e con il Governo e lo Stato. Cosicché il trentennio glorioso che è alimentato dalla contaminazione con il capitalismo e la democrazia anglosassone, include senza dubbio anche il sistema economico e sindacale francese. Tuttavia

gli elementi di estraneità e di persistenza sono sicuramente tali da mantenere la Francia, fino alla ascesa di Mitterand, all'interno di un suo profilo nazionale dominato non certo dalla questione del lavoro bensì dai tre eventi cruciali: la tragica esperienza della guerra europea, il dramma della dissoluzione dello Stato coloniale (Vietnam-Algeria) e la traumatica crisi politico-costituzionale che sfocerà nella soluzione gollista alla V Repubblica.

Nei decenni dell'espansione economica nessuna forma più o meno stabile o regolamentata di triangolazione con il padronato e lo Stato sorregge le relazioni tra sistema economico, rappresentanza sociale degli interessi e degli attori e decisori politici. Nessuna forma più o meno stabile o regolamentata di triangolazione con il padronato (Medef) e con lo Stato secondo i modelli continentali e svedesi.

Nessuna affinità con il laburismo né con lo Stato sociale e il welfare – pubblico-privato costruito in Inghilterra. Anche l'elaborazione proposta dai dirigenti della Confederazione democratica, più attenta alla conduzione sindacale dei rapporti di lavoro nelle aziende e alla trasformazione del welfare secondo criteri di efficienza e collegamento con la produttività, non modifica la peculiarità del sistema francese, che non contempla, nel trentennio della grande espansione fordista, alcuna correlazione tra funzioni economiche degli attori sindacali e sviluppo.

Non essendo il sindacato un attore di rappresentanza generale del lavoro e dunque non avendo una strategia politica del rapporto tra lavoro e crescita e lavoro e democrazia repubblicana il suo orizzonte oscillava tra la contestazione sistematica e l'adeguamento corporativo e settoriale, tra scontro frontale e codificazione legislativa. Le relazioni economiche nelle aziende e i rapporti con il Governo seguivano percorsi separati e rispondevano a logiche sindacali e a comportamenti di massa ben distinti.

Questo schema si era consolidato dopo l'intensa ma breve esperienza tra il maggio del '68 e gli inizi del '69, quando il capitalismo francese avvia una riorganizzazione lungo due direttrici, il controllo gerarchico del lavoro nella ristrutturazione delle grandi

imprese e la ridefinizione degli assetti proprietari tra capitale privato e pubblico nei settori strategici definiti in funzione della proiezione economica e politica della Francia gollista e della sua collocazione internazionale, centrata sullo spazio europeo, sul mantenimento della diversità dal capitalismo angloamericano, sull'attenzione allo spazio sovietico e a quello post coloniale in evoluzione.

Il sindacato si biforcava tra lavoro pubblico e privato. Il dilatarsi dei sistemi di welfare e dei settori legati ai servizi e alle grandi infrastrutture rendeva le relazioni sindacali insieme «amorfe», se gli obiettivi venivano recepiti nei programmi legislativi, e di contrapposizione frontale nel caso occorresse difendere diritti e posizioni acquisite in seguito a iniziative del Governo ovvero proporre, innovazioni sostanziali a vantaggio del lavoro.

Il sindacalismo industriale, a sua volta era, insieme, collaborativo nella gestione normale contrattuale o di rottura sistemica nelle fasi di crisi. Nell'insieme la mancanza di una qualche forma di sovranità e di mediazione della rappresentanza parlamentare ed in essa, dei partiti, obbligava i leaders sindacali ed i decisori istituzionali e politici a confrontarsi periodicamente in schodown frontali. A sua volta le relazioni industriali rigide, nei ruoli e nelle funzioni, non riuscivano a sostenere e ad agevolare le trasformazioni del capitalismo nei settori di punta che, iniziate sul finire degli anni Settanta, accelerano e si impongono nel decennio successivo sotto la spinta del nuovo modello angloamericano e, soprattutto, sotto l'effetto della grande rivoluzione tecnologica e finanziaria del capitalismo giapponese.

In questo scenario inizia una marcata deriva verso la contrazione del comparto manifatturiero che, senza progetti convergenti degli attori sindacali, economici e politici, sul finire degli anni Novanta assumerà la caratteristica di una vera e drammatica deindustrializzazione. Tale processo si svolgerà senza quegli strumenti di flessibilità e di «resilienza» in grado di gestire una disoccupazione insieme intellettuale, dei segmenti medio-alti della forza lavoro e dei settori dequalificati del lavoro manuale.

La marginalità del sistema produttivo, non compensato dall'espansione del settore finanziario e creditizio, veniva appesantita da una serie di crisi settoriali e delle grandi imprese che necessitavano spesso di alleanze internazionali in posizioni subalterne ma, più di tutti, si avviava una pericolosa frattura nell'equilibrio economico del paese con i primi segnali di contrazione dello sviluppo e dell'equilibrio sociale nelle grandi aree metropolitane e negli spazi regionali del Nord e del Nord-Ovest fino ad allora protagonisti dello sviluppo del Paese.

Se l'Italia, per lo meno individua, nel «piccolo», nei distretti locali monosettoriali e nell'abbandono dei grandi campioni settoriali e, dunque, cede spazio nella competizione europea, proprio in seguito, alle sconfitte subite dai tentativi di espandersi in Francia, una via d'uscita al blocco del fordismo ed alla insostenibilità della competizione serrata introdotta dai principi dell'iperliberismo e della internazionalizzazione dei mercati e della finanza; la Francia non riesce a trovare una sua nuova identità in questo processo né una regola coerente per adeguare il proprio sistema socio-economico e renderlo compatibile con i caratteri fortemente presidenzialisti del suo modello politico-istituzionale.

Rifiuta, per così dire, alla svolta degli anni Novanta, con la straordinaria ma, infine, perdente strategia politica mitterandiana, il confronto con il modello clintoniano, nella convinzione che la forma politica presidenziale, con un programma fortemente sociale e prolabour, senza Balance of power e la forma economica sociale, senza mediazione triangolare degli interessi, possa uscire indenne dalle onde sismiche innescate dagli eventi epocali del triennio '89-91. Più ancora, tuttavia, occorre sottolineare che l'immobilismo del modello francese affonda la sua matrice in una «ingenua» analisi geopolitica dell'onda che attraversa l'Europa e dello stato in cui vengono a trovarsi i suoi principali e tradizionali «attori».

Quelli che Parigi aveva ritenuto sempre di potere «giocare», piegandoli al proprio prestigio ed influenza diplomatica, alla forza dei suoi interessi economici aggregati (agricoltura, in primo luogo ed altri settori industriali) alla solidità del sistema bancario e finan-

ziario, fortemente sostenuta dall'integrazione pubblico-privato, in ultima istanza alla coesione della sua élite dirigente ed alla maggiore determinatezza strategica dello Stato e del suo apparato amministrativo-esecutivo, infine alla sua stessa forza militare convenzionale ma, soprattutto, alla sua «force de frappe».

In realtà, dopo il trauma dell'89-90, l'élite francese guidata da Mitterand, ritiene di aver compiuto una decisiva mossa del cavallo, costringendo la Germania a compensare l'incremento di potenza derivante dall'Unificazione, con la cessione della forza del marco e della funzione centrale della Bundesbank. Su questa convinzione si basa la nuova analisi geopolitica dei decisori francesi, anche dopo l'uscita di scena di Mitterand e si protrae fino alla Presidenza Chirac e alla svolta della crisi frontale con gli Stati Uniti di Bush, agli inizi del XXI secolo.

Il giudizio convergente che pervade le principali componenti economiche, politiche, intellettuali e diplomatiche si fonda sul convincimento che l'unificazione per la Germania è divenuta una pesante palla al piede che immobilizzerà il suo slancio economico, già ingabbiato dal Trattato di Maastricht, dai vincoli europei e soprattutto aggredito dal liberismo anglosassone e dalla insidiosa visione politica e strategica di Blair di una Europa né sociale né politica bensì semplicemente come vasta area di libero scambio e di liberi affari. Visione che trovava una positiva interlocuzione nei Paesi Bassi e in quelli dello spazio marittimo del Nord. Le élites francesi si convincono, nonostante il segnale del referendum, e l'esaurirsi della spinta rinnovatrice del programma economico-sociale di Mitterand, che il modello nazionale francese può reggere l'impatto del nuovo scenario europeo e della forte pressione del capitalismo anglosassone.

Invece di preparare un cambiamento di strategia per fronteggiare queste nuove dinamiche che provenivano dai radicali cambiamenti internazionali e da quelli ancor più stringenti dell'Europa, soprattutto nel senso del prevalere di una diversa dimensione spaziale dell'economia e della gerarchia delle potenze, la Francia si illude di potersi trincerare nelle «virtù» del suo modello.

Tra la fine della Presidenza di Mitterand e il primo settennato di J. Chirac la Francia, non riesce ad inserirsi nei nuovi scenari geoeconomici e geopolitici con una posizione di attore primario. Si «arrocca» nella sostanziale salvaguardia dell'esclusivismo della sua costituzione politico-istituzionale ed economico-sociale, fissato nel modello gollista del presidenzialismo forte e dell'economia capitalistica regolamentata e organizzata intorno al tradizionale nucleo bancario-finanziario.

L'élites pubblica e privata sottovalutano la natura e gli effetti della transizione ai sistemi post fordisti di produzione, di mercato, di scambi internazionali, di rapporti tra ascesa della finanza e dislocazione della manifattura nelle medie e grandi aziende.

In particolare si presume che il capitalismo bancario-finanziario sia di pari livello di quello anglosassone e ne possa sostenere la competizione aggressiva. Si trascura l'analisi dei modelli originali e vincenti maturati nell'Asia Pacifico, dal Giappone alle Tigri Asiatiche e la riscossa degli Stati Uniti, partita proprio dalla reazione vittoriosa alla aggressività competitiva del capitalismo asiatico e che stava creando le premesse della rivoluzione spaziale e tecnologica della Silicon Valley, con lo spostamento dall'Atlantico al Pacifico, dal fordismo e dal tojotismo alla digitalizzazione. Infine non si coglie la portata dirompente della dislocazione della Germania da Bonn a Berlino, dallo spazio renano atlantico allo spazio asiatico.

Sia il programma prolabour, sociale e filoeuropeo della prima stagione riformatrice della Presidenza di Mitterand sia la revisione del welfare e l'adozione di linee di intervento volte a riqualificare il capitalismo francese della successiva stagione neogollista muovono dal medesimo presupposto politico: il sistema francese non deve scegliere la resilienza né sociale, né economica, né politico-istituzionale ma deve ribadire, rafforzare, riformare i punti di forza tradizionali del suo modello storico, la sua variante democratico-statalista nei confronti di quello liberal-democratico e mercatistica anglosassone e di quella democratica-corporativa di matrice tedesca.

Questo rimane in piedi e, siccome non ha la fragilità e le debo-

lezze strutturali che si manifestano nei sistemi mediterranei, sembra costituire quasi un punto fermo di resilienza al vento che spira dall'Atlantico e sembra preparare le condizioni per allargare la propria influenza nell'Europa, scontando le inevitabili difficoltà e le incertezze della «resilienza» tedesca. Ma la sostanziale tenuta del welfare pubblico, su standard ancora elevati e la considerazione che la contrazione del sistema industriale era in linea con il paradigma di Londra e di Washington e, dunque, era un fattore di modernizzazione dell'economia del paese, offusca la realistica analisi della neomarginalità in cui Francia ed il suo modello socio-economico stavano finendo.

In realtà il costo del welfare stava per esplodere, sia perché la deindustrializzazione manifatturiera non era compensata da una seria alternativa sistemica, né sostituita da processi di innovazione tecnologica riferibile ad una Silicon Valley, ma, soprattutto perché la geoeconomia europea, che si andava costruendo, stava collocando la Francia alla periferia occidentale dello spazio lasciandole, come proiezione, solo il suo entroterra coloniale africano, l'Oceano e la Gran Bretagna.

Si rompeva lo spazio renano ed il baricentro dell'Europa non più franco-tedesca ma tedesca, si spostava progressivamente ad Est e, successivamente, con sempre maggiore determinazione verso lo spazio economico asiatico e con i neoattori che vi stavano emergendo.

Se dunque la Francia appare, negli anni Novanta, il più coriaceo e solido sistema nazionale, all'interno modello socio-economico europeo e le proposte politiche, la cultura ed il ruolo assunto da Jaques Delors, per dar forma e potere ad una Europa sociale ne sono l'espressione più organica e insieme, la più caduca, è in quello stesso decennio che maturano le condizioni strutturali per il rovesciamento di potenza all'interno dell'Europa carolingia. E di questo rovesciamento, in assenza dell'oramai sterilizzato indicatore militare, il blocco del modello socioeconomico e di quello della rappresentanza del lavoro, sarà fattore determinante nei decenni successivi.

La Francia non potrà proporsi come nucleo propulsore di un nuovo modello sociale e politico europeo perché il suo presidenzialismo «pieno» ed il neostatalismo strideranno con la costruzione europea né federale né confederale ma parlamentare, burocratica e destatalizzata.

D'altro canto la sua deindustrializzazione ne limiterà le potenzialità economiche, collocandola ai margini della competizione capitalistica internazionale, mentre la resistenza alle modifiche del welfare, a cominciare dalle poderose lotte del '95, vittoriose, contro la riforma delle pensioni e proseguite con l'opposizione ai successivi tentativi del governo della così detta «terza coabitazione», confermeranno solo la specificità anomala, in quanto esclusivamente nazionale, della resistenza sindacale del lavoro francese.

E se un messaggio verrà trasmesso ai sistemi sindacali e politici europei, sarà quello di un neonazionalismo che in Francia è conaturato alla sua storia sociale, di classe ed è, dunque, politica ed ha il suo baricentro nello Stato ma che, altrove, come all'Est e nel Mediterraneo, dove il nazionalismo non ha né la forma statale né la dignità di quello francese, alimenterà le pulsioni verso forme variegiate di populismo miserabile, antidemocratico ed antieuropeo che sfocerà in una penosa caricatura del sovranismo westfaliano. Non può certo considerarsi un semplice incidente di percorso il rifiuto del popolo francese della costituzione europea, espresso nel referendum del 2005, nonostante il testo fosse stato elaborato da un leader francese europeista quale Giscard d'Estaing coadiuvato da un intellettuale italiano quale Giuliano Amato.

8. Germania: la resilienza sindacale tra riunificazione, Mitbestimmung e l'ascesa a pivot geoeconomico Europeo

Per la Germania e per le sue istituzioni di rappresentanza sindacale e politica il decennio della complessa e costosa annessione dello spazio economico-istituzionale e dei sindacati della Ddr è stato tra i più difficili della sua storia. Quanto meno fino alla Can-

celleria di G. Schrodter e al suo incisivo pacchetto di riforme sistemiche, collegate e funzionali al riposizionamento geoeconomico del Paese tra Europa e Asia, la classe dirigente tedesca subisce gli effetti della forte pressione liberista, antisociale e antistatale, esercitata dal dinamismo europeo di T. Balair e dal condizionamento esercitato dal modello di economia sociale di mercato dal mercatismo iperliberista dell'Amministrazione clintoniana.

Un decennio quello post '89-90 nel quale i due processi convergenti riducono a «grande malata di Europa», quella che era stata con la Cancelleria di H. Schimdt la solida e affidabile locomotiva di riserva del capitalismo occidentale, in grado di sostituirsi allo stesso capitalismo americano durante la crisi degli anni Settanta, per reggere e vincere il confronto decisivo con il modello sovietico, determinandone l'inizio dell'implosione.

Al centro della crisi della Germania vi era soprattutto la disarticolazione della rappresentanza del lavoro, sindacale e politica, la crescente difficoltà del welfare bismakiano e lo stallo del capitalismo renano di impresa che non riusciva a governare il livello e la stabilità dell'occupazione. Si andava aprendo e allargando la forbice, fatale e insostenibile per la cultura e l'identità stessa della Germania democratica, tra disoccupazione di massa, inflazione e rottura dell'equilibrio finanziario nei conti pubblici.

Il costo economico e finanziario e i dislivelli produttivi, tecnologici e gestionali dell'annessione dei Lander dell'Est, ripercuotendosi sui margini di produttività dell'economia dell'ovest ne abbassava la qualità e la forza commerciale e di penetrazione nei mercati esteri e insieme alterava la stabilità e la composizione stessa del bilancio pubblico. Un ulteriore fattore di squilibrio si rivelava il costo dell'integrazione della forza lavoro e del sindacato della Ddr. La riunificazione sindacale anticipò, già nel Novanta quella politica.

L'inglobamento nel '91 delle strutture sindacali dell'Est e la loro confluenza nei sindacati occidentali comporterò l'assunzione della struttura contrattuale occidentale, innescando un complicato e irrealizzato processo tendente alla parificazione salariale, normativa

e sociale che, dopo una prima fase di sindacalizzazione di massa che fece aumentare gli iscritti fin quasi alla soglia dei 18 milioni, provocò al termine del decennio una generale disaffiliazione con la caduta della sindacalizzazione ben sotto i 10 milioni.

Gli iscritti, che avevano raggiunto il 40% del totale dei lavoratori occupati, scesero nel '98 al 32%. Queste difficoltà interne apparvero così gravi e profonde da ingenerare nelle analisi internazionali la convinzione che il solido sistema duale e la consolidata rappresentanza socialdemocratica che avevano guidato la straordinaria crescita dell'economia tedesca nel trentennio successivo alla catastrofe della guerra, fosse ormai attraversato da una crisi irreversibile di instabilità e di ridimensionamento che, a sua volta, avrebbe vanificato le potenzialità geoeconomiche della riunificazione.

D'altro canto il crollo dell'Urss non si poteva certo ricondurre al prevalere del modello socialdemocratico. Il vero vincitore della lunga partita bipolare era stato, senza dubbio, il capitalismo americano, non quello di Roosevelt e del New Deal né la variante keynesiana dei Presidenti democratici del dopoguerra, bensì quella thacermana-reageniana conservatrice e muscolare e quello dell'iperliberismo dei Chicago boys. Ed era questa forma di capitalismo che si presentava come il solo polo di riferimento per l'intero sistema capitalistico e che spingeva i diversi modelli europei a uniformarsi e ad uscire dal bilanciamento tra i due schemi socio-economici e ad assumere i soli paradigmi ispiratori del modello ormai dominate ed unico.

L'élite tedesca, che era concentrata sulla prevalenza della questione politico-diplomatica correlata con il processo di unificazione statale, stentava ad impostare una strategia efficace su questo terreno e, in qualche modo, si mostrava vulnerabile e incapace di adeguare il sistema socio-economico e le forme della rappresentanza sindacale e partitica. Importare nella Germania riunificata, appesantita dagli squilibri e dai costi dell'annessione dell'Est, traumatizzata dalla necessità politico diplomatica di accettare la cessione del marco e della Bundesbank in cambio dell'euro e della

Bce, seppure inquadrati nei parametri di Maastricht, equivaleva a mettere in soffitta l'economia sociale di mercato e le relazioni economiche, sindacali e politiche che su di esse si erano costruite.

Di fronte ad un passaggio così estremo l'insieme delle élites dirigenti del Paese, pur non pienamente mature per gestire in autonomia una così complessa situazione e quindi scontando gravissime defaillance, in primis le decisioni diplomatiche affrettate e disastrose nella crisi dell'ex Jugoslavia, riusciva tuttavia a definire una linea che oggi, potremmo definire di «resilienza». Questa consisteva in un arretramento contrattato dei punti forti del sistema per ritrovare nuovi equilibri condivisi.

Pur in presenza a partire dai primi anni Novanta di un sensibile indebolimento del complesso intreccio fra banche, imprese e sindacati che aveva caratterizzato la Deutschland Ag a decisori politici, soprattutto H. Kohl e i conservatori di centro, non mettono in discussione nel corso degli anni Novanta la natura sistemica di questo intreccio, né tantomeno il ruolo che la rete di collegamento fra attori economici e sociali, soprattutto l'organizzazione sindacale del Dgb, giocava nel garantire l'alterità e la forza del modello renano basato su produzione manifatturiera vasta codecisione sindacale sulle strategie delle grandi imprese e mantenimento dell'occupazione industriale. Questo modello resiste sostanzialmente al complesso passaggio della riunificazione/annessione così come aveva fatto negli anni Ottanta alla sfida portata anche in Europa e in Germania dal capitalismo giapponese.

Due sono stati i passaggi fondamentali che hanno caratterizzato questa resilienza entrambi originati dal sindacato, e nati non a caso all'interno dell'elaborazione politico-rivendicativa e strategica dell'Ig Metall. In primo luogo, si assiste all'evoluzione delle proposte sindacali sulla riduzione dell'orario di lavoro per compensare la contrazione dell'occupazione a partire dalla metà degli anni Ottanta da battaglia salariale e sui tempi di lavoro a battaglia per la garanzia occupazionale. Dapprima la rivendicazione nella formulazione secca, alla francese, delle 35 ore settimanali per il settore metalmeccanico, avanzata già nell'84, porterà dopo una lunga e

snervante battaglia caratterizzata da scioperi e serrate, ad un sostanziale compromesso tipico del modello renano tra Gesamtmetall e Ig Metall con la mediazione di un ex politico socialdemocratico e il ruolo decisivo degli uffici del lavoro a sostegno degli operai tenuti fuori dalle fabbriche durante la serrata. Il sindacato «tiene» anche se non sfonda e la settimana di lavoro viene progressivamente ridotta a 35 ore entro il 1995 in cambio di orari di lavoro flessibili ma a parità di salario.

Successivamente, dopo la crisi occupazionale seguita alla unificazione e quella produttiva che veniva al settore auto dall'ancora forte pressione nipponica, nel biennio '91-92 ad una battaglia di rivendicazione salariale proattiva si sostituisce una di rivendicazione occupazionale difensiva che si manifesta nel decisivo accordo della Volkswagen (Vier-Tage-Woche) gestito dall'allora capo del personale Hartz, dal Ceo Ferdinand Piech e dalla leadership dell'Ig Metall sulla garanzia occupazionale attraverso la riduzione dell'orario lavorativo a 28,5 ore settimanali (4 giorni lavorativi) e riduzioni salariali del 10% in cambio della salvaguardia di 30.000 posti di lavoro.

Questo schema, conosciuto come il «miracolo di Wolfsburg» aprirà la strada alla proposta che sempre l'Ig Metall farà al sistema politico e al Governo conservatore nel 1995 e conosciuta come la prima «Alleanza sul Lavoro». Questa puntava a stabilire con imprese e governo un compromesso che da parte sindacale era volto a trasporre a livello federale il senso dell'accordo della Volkswagen: uno scambio tra moderazione salariale, clausole di apertura dei contratti e flessibilizzazione nella contrattazione collettiva, stabilità occupazionale e investimenti negli impianti produttivi in Germania. Questo passaggio prefigura senza dubbio una torsione del modello partecipativo che pone le basi per il passaggio ad un corporativismo competitivo che, definito a livello di attori economici e gestito dalle rappresentanze sindacali e datoriali attraverso l'istituto cardine della Mitbestimmung diverrà a partire dalla metà degli anni Duemila e poi durante la crisi del 2008 il cardine della resilienza sistemica tedesca.

Nella seconda metà degli anni Novanta dunque, se il Governo di Kohl ormai logoro non è in grado di recepire la proposta dell'Alleanza con il Lavoro e anzi tenterà di ostacolare l'azione sindacale su un tema sensibile ma tecnico-contrattuale come la protezioni contro i licenziamenti è pur vero che non intraprenderà alcuna iniziativa riformatrice antilabour e antisindacale in senso sostanziale, proseguendo nel solco di uno schema politico-economico adattivo già sperimentato negli anni Ottanta e ben diverso da quello tatcheriano e ora di fatto compatibile con l'evoluzione dei rapporti economici all'interno del diverso profilo politico-istituzionale scaturito dalla gestione dell'unificazione. Il Governo conservatore dovrà cedere sul piano sostanziale e ritirare la proposta di modifica del regolamento sui licenziamenti proprio a seguito di una grande prova di forza e mobilitazione del sindacato che dimostra una ancor viva capacità di reazione anche in uno schema che lo vede sostanzialmente sulla difensiva.

Cosicché si può concludere che il crollo organizzativo del Sindacato, che si registra alla fine del decennio, è il prodotto endogeno di una strategia di arretramento contrattato del rapporto di fiducia con i lavoratori ma non è il risultato di uno sfondamento antisindacale strutturale e ideologico condotto dall'élites politica conservatrice.

E questo ci porta al secondo elemento che caratterizza la resilienza sistemica del sindacato tedesco, quello della gestione del difficile rapporto con il Governo «amico» di Schröder proprio alla fine del decennio e sino alla formulazione dell'accordo di Pforzheim nel 2004 che sancisce a livello di rapporto sindacati-imprese al contempo la fine del lungo processo di aggiustamento di modello iniziato pochi anni prima la riunificazione e centrato sullo scambio salario-tempi di lavoro e l'apertura di quella fase di nuova centralità del modello istituzionalizzato e di potere del sindacato tedesco che ne farà uno dei cardini della resistenza alla crisi dell'2008-2009 e basato sullo scambio salario-investimenti-occupazione.

Quando, cioè tra il '98 ed il 2001 il nuovo Governo rosso-verde a guida Schröder tenterà di rivitalizzare la Alleanza del Lavoro,

quella proposta programmatica diverrà il nuovo orizzonte concertativo per un confronto, duro e non facile, ma inclusivo con gli imprenditori e il sindacato in presenza di un Governo tendenzialmente «amico». Nonostante il fallimento sostanziale di questa triangolazione concertativa che si concluderà senza decisioni formali già nel 2001, il primo dei setti incontri tenutisi tra le parti nel formato di una Commissione mista, fisserà tuttavia in via informale i punti chiave della resilienza sindacale in una cornice di salvaguardia del ruolo sistemico di ciascuno degli attori economici e politici chiave. La flessibilità salariale, le clausole d'apertura dei contratti con la decentralizzazione e il via libera sindacale al processo di delocalizzazione, la riduzione dei costi accessori del lavoro a carico delle imprese per finanziare il welfare, in cambio della garanzia occupazionale, del rafforzamento della codecisione estesa, anche se non pariteticamente, alle imprese tra i 500 e i 2000 dipendenti a garanzia del ruolo di stakeholder del sindacato e della rappresentanza diretta dei lavoratori in funzione di controllo delle strategie manageriali delle imprese e degli accordi, divenivano gli obiettivi della stessa agenda riformatrice del Governo Schröder, accanto al pacchetto di riforme del sistema di welfare e di sussidi alla disoccupazione. Non certo privo di significato è in questo quadro il fatto che le riforme dell'Agenda 2010 saranno coordinate da una figura cardine del sistema duale tedesco, Harzt, già direttore del personale della Volkswagen ai tempi del «miracolo di Wolfsburg».

Mentre questa serie di riforme toccherano in profondità la condizione lavorativa le sue consolidate protezioni e tutele contrattuali, segneranno il punto più basso della resilienza sindacale e del lavoro e anche negli anni successivi una drammatica cesura fra il partito socialdemocratico e il mondo del lavoro, rappresentano allo stesso tempo l'inizio di quello straordinario ciclo espansivo che trasformerà la Germania da «malato d'Europa» nel pivot geoeconomico dello spazio europeo unificato. Mentre la triangolazione concertativa infatti fallirà nella forma, nella sostanza i partiti di sinistra al governo sino al 2003 e poi la Grande Coalizione dopo da

un lato e le forze economico-sociali contribuiranno tutti e in egual misura alla rinascita del sistema tedesco della seconda metà degli anni Duemila. A livello di sistema politico, la cultura economica che guidò i lavori della commissione Hartz e l'Agenda 2010 che ne scaturì consolidarono e stabilizzarono il modello di relazioni tra rappresentanza degli stakeholder dell'impresa e rappresentanza politica del lavoro e degli interessi a livello di Governo, producendo un adeguamento in senso geoeconomico dello storico carattere sistemico del modello tedesco, di cui il Governo della cancelliera Merkel profitterà, senza di fatto mai rimetterne in discussione l'impianto.

Sul piano economico-sociale, sarà però soprattutto l'importante accordo di Pforzheim fra l'Ig Metall e la Gesamtmetall del Baden Württemberg che – ancora una volta – aprire la strada per la ridefinizione dei rapporti di potere tra sindacato, lavoro e capitale produttivo. Con lo scambio salari-occupazione-investimenti si sancisce un nuovo patto che – insieme al nuovo compromesso politico-parlamentare – sarà costruito sostanzialmente su quattro paradigmi: stabilità occupazionale a fronte di crescite salariali moderate e a volte sotto il livello della produttività, potere decisionale sindacale a livello di strategie di grandi gruppi, crescita esponenziale delle esportazioni nello spazio euroasiatico, mantenimento del controllo rigoroso del bilancio statale che comunque riusciva a preservare livelli di finanziamento accettabili del welfare sociale e degli standard civili.

9. Conclusioni

Alla vigilia del crollo del ciclo egemonico del capitalismo americano, per effetto della crisi verticale del 2007-2009, l'Europa, immune fino al 2010-2011 dall'onda che proveniva da oltre Atlantico, aveva nella Germania l'unico sistema che era riuscito a preservare un suo modello distinto e competitivo di capitalismo manifatturiero, di democrazia economica, attraverso la stabilità del

potere contrattuale e decisionale del lavoro e del sindacato e di solidità e presenza statale sul terreno sociale e della sostenibilità di livelli accettabili di welfare mediante la politica fiscale, il pareggio di bilancio e il controllo dell'inflazione.

Dal momento che questo modello, codificato con i parametri di Maastricht, costituiva il vero propulsore della nuova configurazione dello spazio unificato dell'Europa, può essere considerato come il punto di approdo e la conclusione del ciclo storico aperto con la grande mutazione dell'89-91. La nuova fase sarà solcata dalla deglobalizzazione, cioè dal prevalere di una pluralità di blocchi geoeconomici, fortemente competitivi, ma non necessariamente più tutti interconnessi, dalla frattura transatlantica, cioè dallo scontro tra Stati Uniti e Germania e dall'imporsi della neo centralità della Cina e dello spazio asiatico.

Infine se consideriamo l'Europa dopo il rigetto franco-olandese del progetto di Costituzione, appare radicalmente trasformata la sua prospettiva e il suo baricentro. Alla famosa «banana blu» che da Londra – e Bruxelles – si estendeva a Parigi, alla Svizzera e alla Lombardia si sostituiva la nuova geoeconomia circolare che dagli hub logistici di Duisburg, Rotterdam, Amburgo, passando per i distretti industriali della Germania meridionale e per il centro politico di Berlino integrava gli spazi economici dal Baltico attraverso l'Europa orientale e al Mar Nero, proiettandosi così verso l'Asia continentale dove stava emergendo la proiezione geoeconomica della Cina.

Il centro politico istituzionale e baricentrico di Bruxelles con le relative istituzioni metanazionali, dalla Commissione al Parlamento, assumono così una fisionomia che non riesce più a preservare il complicato equilibrio con la dimensione sociale e nazionale dei diversi paesi che, a loro volta, subiscono una gerarchizzazione del loro status. Le differenze diventano così sempre più divaricazioni di ruolo politico e di potenza economica.

Le tecnostutture di Bruxelles e di Francoforte finiscono per divenire attori di un conflitto asimmetrico con i regolatori delle politiche nazionali. I decisori statali di ultima istanza a loro volta trovano il solo equilibrio possibile a livello intergovernamentale

che, nelle tempeste dei primi anni Dieci, si scarica qualche volta su Parigi e Berlino più spesso solo su Berlino.

Queste profonde trasformazioni sistemiche che si susseguono durante il secondo decennio del 21. Secolo destabilizzano sensibilmente la resilienza sindacale e del lavoro che si era riusciti a costruire, se pure con diseguali gradi di efficienza, nei diversi quadranti dello spazio europeo.

L'analisi di questo processo esula dallo scopo di questo scritto. Tuttavia è possibile avanzare una considerazione conclusiva che può aiutare a decifrare i termini della nuova equazione sociale e sindacale apertasi dopo la crisi globale finanziaria del 2008-2011. E ciò al di là della superficiale e non euristica interpretazione che assume l'aumento delle diseguaglianze come criterio peculiare e unificante del capitalismo globalizzato, dal quale si fanno discendere i gravi arretramenti della resilienza sindacale e sociale.

Questa lettura, divenuta quasi liturgica, dalla recente enciclica papale alle argomentazioni della leadership politica francese induce gli sprovveduti decisori politici a dedurre una consolatoria politica sociale compassionevole e assistenziale e una politica economica neostatalista, redistributiva e finanziata con la riduzione della politica fiscale a quella monetaria e quella monetaria della famosa formula dell'«helicopter money» alla più sofisticata elaborazione del finanziamento dei debiti sovrani e aziendali, a cominciare dal «quantitative easing» messo in atto dalla Bce di Mario Draghi e proseguita dalla direzione di C. Lagarde.

In altri termini, mentre si affida allo Stato un ritorno ad un ruolo decisivo di preservare o ristabilire l'equilibrio sociale (neostatalismo), gli si toglie la capacità finanziaria, la legittimità politica, l'efficienza amministrativa e la sovranità di impostare e decidere la politica economica.

Questo schema, eludendo le politiche dell'offerta, dunque il ruolo strutturale e, ove definito, di potere, che il lavoro e il sindacato svolgono nel processo di valorizzazione ha compromesso a fondo la capacità rivendicativa e la forza contrattuale della rappresentanza generale e di quella diretta del lavoro.

Lo spostamento a livello distributivo e monetario dei rapporti sociali ed economici, deprime il ruolo istituzionale e la funzione macroeconomica del sindacato. Il sindacato e il lavoro hanno visto progressivamente limitare la possibilità di incidere sulla formazione della ricchezza e sulla sua ripartizione tra massa salariale, profitti, investimenti e rendita finanziaria, al netto del suo coinvolgimento nelle logiche aziendali basate sul criterio della produttività.

La resilienza sindacale che si era costruita, essenzialmente nei due decenni a cavallo del '89, sul pilastro di questo potere, integrato da quello sul welfare pubblico finanziato dalla fiscalità generale, si è venuto riducendo alla semplice e quasi unilaterale concessione del welfare redistributivo erogato dal sistema delle imprese private e dai sussidi assistenziali dello stato finanziati con l'indebitamento.

In questo scenario, il sistema sindacale Europeo, gerarchizzato e frammentato sulla base dei parametri propri dei diversi quadranti che compongono lo spazio geoeconomico europeo, ha di fronte a sé il rischio di una possibile deriva che lo condurrebbe ad una fine simile a quella del sistema dei partiti; ma ha anche una inedita chance, derivante dall'assenza in questo passaggio, di un fattore esterno come era stato quello americano nel decennio post-89, che induce e impone un suo modello alternativo. La partita della rappresentanza sindacale a scala europea del lavoro può essere, dunque, questa volta, giocata e forse vinta proprio perché il campo da gioco è prevalentemente «europeo».

Riferimenti bibliografici

- Abelshauser W. (2003), *Der deutsche Weg in die Neue Wirtschaft und die amerikanische Herausforderung*, Berlino, Kultur Verlag Kadmos.
Albert M. (1991), *Capitalisme contre Capitalisme*, Parigi, Edit Le Seuil.
Berta G. (2008), *La socialdemocrazia al tramonto*, Bologna, il Mulino.
Borioni P. (2003), *Welfare scandinavo*, Roma, Carocci.

- Clegg H.A. (1979), *The Changing System of Industrial Relations in Great Britain*, Oxford, Blackwell.
- Commissione della Comunità Europea (1993), *Crescita, competitività, occupazione. Il Libro bianco di Jacques Delors*, Milano, Il Saggiatore.
- Crouch C., Baglioni G. (1990), *European Industrial Relations: The Challenge of Flexibility*, London, Sage.
- Del Biondo I. (2007), *L'Europa possibile. La Cgt e la Cgil di fronte al processo di integrazione europea (1957-1973)*, Roma, Ediesse.
- Del Biondo I., Mechi L., Petrini F. (a cura di) (2010), *Fra mercato comune e globalizzazione. Le forze sociali europee e la fine dell'età dell'oro*, Milano, Franco Angeli.
- Dorey P. (1995), *Party and Constitutional Reform: A History of Constitutional Conservatism*, London, Routledge.
- Dorey P. (1995), *The Conservative Party and the Trade Unions*, London, Routledge.
- Dorfman G.A. (1983), *British Trade Unionism against the Trades Union Congress*, London Basingstoke, Macmillan.
- Fox A. (1985), *History and Heritage*, London, Allen and Urwin.
- Gabaglio E., Ciampani A. (2010), *L'Europa sociale e la Confederazione Europea dei Sindacati*, Bologna, il Mulino.
- Leonardi, Scalise (2020), *Social Challenge for Europe*, Bologna, il Mulino.
- Lefebvre M. (2019), *La politique étrangère de la France*, Presses Universitaires de France.
- Le Maire B. (2019), *Le nouvel empire. L'Europe du vingt et unième siècle*, Paris, Gallimard.
- Le Maire B. (2020), *L'ange et la bêt. Memoire provisoires*, Paris, Gallimard.
- Loreto F. (2020), *Lucien Febvre, Lavoro e storia, Scritti e lezioni (1909-1948)*, Roma, Donzelli.
- Marsh D. (1992), *The New Politics of British Trade Unionism. Union Power and the Thatcher Legacy*, Basingstoke, Macmillan.
- McInnes J. (1987), *Thatcherism at Work: Industrial Relations and Economic Change*, Open University Press, Milton Keynes.
- Monks J., Exell R. (2005), *Il sistema di welfare britannico*, «Annali della Fondazione G. Di Vittorio 2004», Roma, Ediesse.
- Montali E. (2008), *Il sindacato, lo stato nazionale e l'Europa. Il sindacalismo tedesco e il processo di integrazione europea (1945-1963)*, Roma, Ediesse.
- Pepe A. (2008), *Classi dirigenti, lavoro e sindacato in Europa*, in «Economia e Lavoro», n. 3.

- Pepe J. (2011), *Il sistema tedesco fra globalizzazione e Mitbestimmung*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 1, Roma, Ediesse.
- Pepe J. (2012), *Le nuove frontiere del sistema industriale tedesco*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 2, Ediesse, Roma.
- Riddel P. (1989), *The Thatcher Decade: How Britain Has Changed During the 1980s*, Oxford, Blackwell.
- Savage S., Robins L. (1990), *Public Policy under Thatcher*, London, Macmillan.
- Young H., Slaman A. (1989), *The Thatcher Phenomenon*, London, British Broadcasting Corporation.
- Varsori A. (2020), *Storia internazionale. Dal 1919 a oggi*, Bologna, il Mulino.
- Varsori A. (2018), *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda*, Bologna, il Mulino.
- Varsori A. (2013), *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna, il Mulino.
- Védérine H. (2004), *Les États-Unis: hyperpuissance ou empire?*



I sindacati e l'unità tedesca 1989/90

*di Michael Schneider**

(traduzione di Edmondo Montali)

Quando si fecero sentire gli effetti combinati degli sforzi di riforma politica da parte dei vertici del Partito Comunista dell'Unione Sovietica, per i quali Mikhail Gorbaciov ha usato gli slogan *glasnost* e *perestroika*, e dell'esperienza di un sempre più evidente declino economico accompagnato dalla consunzione politica, anche nella Repubblica Democratica Tedesca (Rdt) emerse un clima di insoddisfazione e allo stesso tempo la speranza di una riforma del Paese: i movimenti civili iniziati negli anni Ottanta, i flussi crescenti di profughi verso l'Occidente attraverso l'Ungheria e la Cecoslovacchia e le manifestazioni di protesta segnarono la fine dell'esperienza storica della Rdt.

I coraggiosi sforzi di riforma messi in campo dalla classe dirigente della Repubblica Democratica tedesca e la sostituzione dei quadri politici troppo compromessi con il regime comunista non furono sufficienti a stabilizzare la situazione. Gli avvenimenti si susseguirono velocemente: l'apertura del muro il 9 novembre 1989, le libere elezioni per la Camera popolare della Rdt del 18 marzo 1990 e l'unione monetaria insieme all'unione economica e sociale del 1° luglio 1990 furono le tappe principali del cammino verso l'unificazione tedesca che fu formalizzata giuridicamente il 3 ottobre 1990.

I sindacati dei due stati tedeschi furono inizialmente sorpresi dagli avvenimenti e finirono con il subire la formazione della nuova

* Professore onorario presso l'Istituto di scienze politiche e sociologia dell'Università di Bonn.

Repubblica federale seguente la riunificazione piuttosto che partecipare attivamente alla sua nascita. Dovettero affrontare una serie di problemi che andavano dalla questione della cooperazione politico-sindacale alla riorganizzazione dello scenario sindacale fino alla realizzazione del processo di unificazione.

1. Dgb e Fdgb: «La fine della Diplomazia di vertice»

Il rapporto tra la Federazione libera dei sindacati tedeschi (Fdgb) della Rdt e la Confederazione dei sindacati tedeschi (Dgb) è sempre stato estremamente complicato. Di fatto, il Fdgb era una delle organizzazioni dirigenti dello Stato tedesco orientale, strettamente legata e dipendente dal partito guida del Paese, il Partito tedesco dell'Unità Socialista di (Sed); era quindi un'organizzazione di massa non libera e con affiliazione forzata e, di conseguenza, non poteva che apparire sospetta agli occhi dei sindacalisti occidentali perché non era considerata un sindacato indipendente e libero. In qualità di «sindacato di Stato», il suo compito principale consisteva nel collaborare all'elaborazione e all'attuazione dei piani pubblici, nel controllare la salute e la sicurezza sul lavoro e nella gestione dei fondi sociali delle imprese; inoltre si occupava del tempo libero dei lavoratori organizzando i viaggi e le serate durante le ferie, ovvero i servizi per le vacanze.

A differenza dei sindacati occidentali del Dgb, la Fdgb – che non era una confederazione, ma un sindacato unico centralizzato con una struttura sottostante organizzata a livello settoriale – non svolgeva nessun ruolo nella contrattazione collettiva: la contrattazione salariale era piuttosto responsabilità delle Brigate (ovvero il più piccolo gruppo di lavoratori all'interno di un'azienda, ndr), e non della direzione (aziendale) del sindacato (dall'altra parte non era previsto un conflitto di interessi tra lavoratori e direzione aziendale, ndr). Così il Fdgb si poteva configurare praticamente come una autorità para-istituzionale (una sorta di prolungazione tecnica della direzione aziendale, ndr) che da un lato rappresentava limitati interessi sociali

e aziendali dei «lavoratori» e dall'altro serviva soprattutto a dimostrare l'adesione di massa dei lavoratori al regime¹.

Mentre per decenni i sindacati occidentali del Dgb si erano rifiutati di riconoscere il Fdgb come sindacato partner proprio a causa della sua integrazione nel sistema oppressivo orientale, a partire dalla metà degli anni Settanta si erano avute avvisaglie di un cambiamento: con diversi incontri tra i funzionari dei Comitati Esecutivi delle due organizzazioni, il Dgb e alcuni sindacati di settore ad esso affiliati si erano cominciati ad integrare nella politica socialdemocratica di distensione verso il vicino Stato tedesco-orientale, politica denominata «cambiamento attraverso il riavvicinamento»². Dal punto di vista della classe dirigente della Repubblica democratica, invece, i colloqui intersindacali Dgb-Fdgb avevano sempre fatto parte della «politica occidentale della Rdt». E questo nonostante il fatto che il Ministero per la Sicurezza dello Stato della Rdt avesse inizialmente osservato con grande sospetto tali contatti del Fdgb con l'Occidente, nel timore che tali relazioni potessero avere un'influenza «negativa» sul Fdgb, nel senso di una temuta «socialdemocratizzazione» o anche solo di una vera «sindacalizzazione» (nel senso occidentale del termine) di un'organizzazione che era preposta ad altri compiti nel sistema orientale. Tuttavia, negli anni Ottanta il Fdgb era, almeno in apparenza, considerata dalla classe dirigente della Rdt una organizzazione così «consolidata», e quindi sicura, che un'intensificazione delle relazioni con i sindacati occidentali non suscitava più riserve, o almeno le riduceva al minimo; inoltre, ci

¹ Cfr. Theo Pirker u.a., *Fdgb – Wende zum Ende. Auf dem Weg zu unabhängigen Gewerkschaften?*, Köln 1990, S. 17.

² Siehe Hans-Hermann Hertle, *Nicht-Einmischung. Die Dgb/Fdgb-Beziehungen von 1972 bis 1989 oder Der Beitrag der Spitzenfunktionärs-Diplomatie zur gewerkschaftlichen Lähmung im demokratischen Umbruch- und deutschen Einigungsprozess* (= Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 50), November 1990; siehe dazu auch Stefan Müller, *Deutschlandpolitik der Gewerkschaften in den 1980er-Jahren: dgb und Fdgb*, in: Detlev Brunner, Michaela Kuhnhenne u. Hartmut Simon (Hrsg.), *Gewerkschaften im deutschen Einheitsprozess. Möglichkeiten und Grenzen in Zeiten der Transformation* (= Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 192), Bielefeld 2018, S. 17-43.

si aspettava sempre che i funzionari del Fdgb potessero utilizzare i loro contatti con il Dgb per conquistare il sostegno della leadership sindacale occidentale a favore della richiesta di riconoscimento della Rdt ai sensi del diritto internazionale. Tuttavia, l'intensificazione dei colloqui tra i principali gruppi dirigenti del Dgb e del Fdgb non segnaronò affatto l'inizio di una cooperazione più stretta e concreta tra le due organizzazioni sindacali, né allentarono la loro integrazione nei rispettivi sistemi sociali.

Quando iniziò a profilarsi all'orizzonte il crollo del potere della Sed nell'autunno del 1989, la direzione del Fdgb sotto la guida di Harry Tisch, che ricopriva da molti anni la carica di presidente, cambiò rotta: dopo aver preso le distanze dalla direzione del partito e dalla classe dirigente dello Stato che operava intorno a Erich Honecker, si schierò con i cosiddetti «riformatori» come Egon Krenz e Günter Schabowski. Ma era troppo tardi: all'inizio di novembre del 1989, Harry Tisch, che aveva incontrato il consiglio esecutivo del Dgb nel settembre 1989, fu costretto a dimettersi. Il suo successore, Annelis Kimmel, cercò di tenere viva la prospettiva di un percorso riformatore; per la prima volta ci si pose concretamente e realisticamente l'obiettivo di eliminare la dipendenza del Fdgb dal partito che controllava il potere, la Sed. E infatti, il 6 marzo 1990 la Volkskammer approvò una legge sindacale che garantiva l'indipendenza dei sindacati dallo Stato e dai partiti politici e allo stesso tempo riconosceva quei diritti fondamentali capaci di garantire una libera attività sindacale. Ma il processo di unificazione tedesca aveva ormai subito una tale accelerazione che ben presto al tema della cooperazione tra il Dgb e la (riformata) Fdgb, si sostituì quello dell'unificazione tra le due centrali sindacali.

2. La fine del Fdgb e la ridefinizione del panorama sindacale nella Ddr³

Un numero considerevole e progressivamente crescente di lavoratrici e lavoratori della Rdt dubitava fortemente che la Fdgb

fosse in grado di attuare con le proprie forze una riforma in senso democratico. Già il 4 e 15 novembre 1989 a Berlino Est si tenne pubblicamente un'iniziativa per la formazione di sindacati indipendenti della Ddr (Iug). A ciò fece seguito, il 20 dicembre 1989, un appello dei lavoratori di 40 aziende di Berlino Est per la creazione di un sindacato indipendente, poiché, così si leggeva, «il Fdgb non può essere sufficientemente riformato». Il 4 marzo 1990, l'Iug pubblicava un rapporto che faceva il punto sullo stato del movimento sindacale alternativo che stava cercando di strutturarsi nella Rdt e sul progetto di fondare un movimento sindacale indipendente (Ugb). Da queste spinte nacque l'«Iniziativa per il lavoro sindacale critico», che si riunì nella Haus der Demokratie di Berlino il 17 dicembre 1990; rispetto alle precedenti iniziative, proprio il nome segnalava una novità, ovvero che, a causa del sempre maggior spazio di azione e penetrazione conquistato dai sindacati del Dgb che si era registrata nel corso dell'anno, sembrava proprio non esserci più la possibilità per dar vita a un «nuovo» movimento sindacale⁴.

I limiti della capacità di riforma del Fdgb erano emersi con chiarezza in occasione del Congresso straordinario del Fdgb, che riunì 2.516 delegati nel Palazzo della Repubblica di Berlino dal 31 gennaio al 1° febbraio 1990. Dopo un dibattito talvolta controverso, in cui si discusse, tra le altre cose, della legittimazione de-

³ Siehe Michael Fichter u. Stefan Lutz, *Gewerkschaftsaufbau in den neuen Bundesländern. Eine Chronik der Ereignisse 1889-1991 mit Dokumentenanhang* (= Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung, Nr. 64), Oktober 1991; Kurt Thomas Schmitz, Heinrich Tiemann und Klaus Löhrlin, *Mitgliederentwicklung: Gewerkschaftseinheit und Gewerkschaftsaufbau in Deutschland*, in: Michael Kittner (Hrsg.), *Gewerkschaftsjahrbuch 1991*, Köln 1991, S. 70-89; Michael Fichter u. Maria Kurbjuhn, *Spurensicherung. Der DGB und seine Gewerkschaften in den neuen Bundesländern 1989-1991* (= Hans-Böckler-Stiftung-Manuskripte 120), Düsseldorf 1993; Michael Schneider, *Kleine Geschichte der Gewerkschaften. Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute*, 2., überarb. und aktualisierte Aufl., Bonn 2000, S. 404ff.; Wolfgang Uellenberg-van Dawen, *Gewerkschaften und deutsche Einheit*, in: D. Brunner u.a. (Hrsg.), *Gewerkschaften im deutschen Einheitsprozess*, S. 45-67.

⁴ Cfr. Dok. 3 in M. Fichter u. S. Lutz, *Gewerkschaftsaufbau*.

mocratica dei mandati dei delegati e delle accuse di abuso d'ufficio e di corruzione contro la leadership del Fdgb, venne adottato un programma d'azione. Tuttavia, le decisioni relative alla riforma sull'auto-rinnovamento dei sindacati rimasero troppo vaghe e aleatorie. La trasformazione del Dfgeb in una confederazione sindacale, tuttavia, aprì la possibilità che, nei mesi successivi, si potessero intensificare e rafforzare i contatti tra i sindacati dei due Stati tedeschi separati ormai da un confine sempre più permeabile⁵.

Anche il Dgb incontrò le sue difficoltà ad adattarsi alla nuova situazione. Per lungo tempo, la «diplomazia di vertice» era stata rispettata, anche ignorando i movimenti di opposizione che emergevano nella Rdt. Da un lato, probabilmente non si volevano mettere in pericolo i contatti ufficiali così faticosamente costruiti. Un'altra ragione della riluttanza dei sindacati del Dgb era il desiderio di non imporre semplicemente il sistema occidentale alle lavoratrici e ai lavoratori della Germania orientale. Era l'espressione di una manifestazione di rispetto per la popolazione della Rdt e della propria autodeterminazione nel modo di vivere. Inoltre, si è pensava che singole parti del sistema sociale della Germania orientale potessero essere preservate, soprattutto perché il sistema della Germania occidentale non era affatto considerato un modello così illuminato ed esente da critiche – i principali problemi di cui veniva accusato il sistema tedesco occidentale erano la disoccupazione, le lacune nelle strutture di assistenza all'infanzia e le debolezze della normativa sulla cogestione.

Nei mesi successivi, il Dgb e i suoi sindacati affiliati, si adeguarono gradualmente ai rapidi cambiamenti in corso. In primo luogo avevano inviato personale per affiancare e consigliare i funzionari del Fdgb sui temi della riforma del sistema sindacale: questo significava da un lato cercare di introdurre anche all'Est i principi di un'organizzazione sindacale indipendente e la trasformazione dei dipartimenti della Fdgb in sindacati autonomi e, dall'altro, cercare di preparare i sindacalisti orientali a un lavoro sindacale diverso ri-

⁵ Cfr. M. Fichter u. S. Lutz, *Gewerkschaftsaufbau*, S. 2.

spetto a quello svolto, ovvero un lavoro sindacale appropriato alle condizioni dettate da un'economia di mercato basata sul capitalismo privato e sul sistema della contrattazione collettiva e sociale, così come accadeva nella Repubblica Federale Tedesca. Inoltre, avevano iniziato a fornire assistenza pratica per l'elezione dei consigli di fabbrica e dei consigli del personale. Già nel dicembre 1989 l'Ig Metall e l'Ig Bau – Steinen – Erden avevano concluso accordi con i corrispondenti sindacati industriali di nuova costituzione nella Rdt; alla fine di febbraio del 1990, il sindacato dei servizi pubblici, dei trasporti e del traffico (Ötv) aveva inviato un gruppo di consulenti nella Rdt. E sempre a febbraio, i sedici sindacati del Dgb di Berlino, coordinati dal distretto regionale, avevano formato un comitato regionale sindacale con i singoli sindacati dei distretti della Rdt di Berlino, Francoforte/Oder e Potsdam.

Il 18 aprile del 1990 si arrivò a una rottura con la Fdgb: la Direzione federale del Dgb annunciò che avrebbe «continuato e intensificato la sua assistenza nella costruzione di sindacati liberi e indipendenti nella Rdt»; l'obiettivo era quello di creare un movimento sindacale tedesco unificato sotto l'egida del Dgb, ma non di fondere le due organizzazioni. Il Dgb progressivamente prese a rafforzare la sua presenza nella Rdt attraverso una serie di provvedimenti, dalla creazione dell'ufficio di collegamento a Berlino, alla creazione di strutture regionali e di numerosi uffici di consulenza.

La sostituzione dell'ex Comitato esecutivo del Fdgb con un consiglio nel quale erano rappresentanti i portavoce dei singoli sindacati affiliati al Fdgb il 9 maggio 1990 fu la conseguenza evidente del processo di emancipazione dei singoli sindacati dal Fdgb e, allo stesso tempo, lo strumento con il quale si spianava la strada ad una «offensiva per la fondazione e la cooperazione». Lo stesso giorno, il Dgb dichiarava esplicitamente il suo sostegno all'obiettivo di un movimento sindacale tedesco unificato sotto la propria direzione. Il 28 maggio 1990, il 14° Congresso del Dgb adottava una mozione d'iniziativa del Comitato esecutivo federale, che incaricava il Dgb di «mettere a punto tutte le condizioni necessarie

per garantire che il Dgb possa adempiere i compiti della confederazione nella Ddr nel corso del processo di unificazione dei sindacati membri. È da escludere che il Dgb si assuma la successione legale formale e la responsabilità per il contenuto delle politiche del Fdgb dopo il suo scioglimento»⁶.

3. L'unione dei sindacati

Per quanto riguarda i singoli sindacati del Dgb, ben presto si individuaron due diverse modalità di cooperazione organizzativa con le associazioni della Rdt: da un lato, la via perseguita dalla IG Metall e dalla Ig Chemie e, dall'altro, quella battuta dall'Ötv; e il Dgb si trovò in mezzo a queste due diverse soluzioni e si fece carico di una politica di mediazione tra le diverse posizioni⁷.

Pochi giorni dopo la caduta del muro di Berlino, il 22 novembre del 1989, l'Ig-Metall votò una risoluzione in cui accoglieva con favore gli sviluppi nella Rdt e offriva il suo aiuto per la costruzione di sindacati democratici nella Rdt. Il 6 dicembre seguì l'adozione di un programma di emergenza – firmato da Franz Steinkühler, presidente dell'Ig Metall, e Hartwig Bugiel, presidente dell'Ig Metall nella Rdt – nel quale erano annunciate partnership aziendali, formazione sindacale congiunta e scambi di esperti. In un'ulteriore dichiarazione congiunta del 27 febbraio 1990, i due sindacati si schierarono a favore del processo di unificazione tra i

⁶ Entschließung zur deutschen Einheit vom 22.5.1990, in: Protokoll des 14. Ordentlichen Dgb-Bundeskongresses, Hamburg vom 20.-26.5.1990, Frankfurt/M. 1990, Anträge, S. 777-784.

⁷ Zum folgenden Kurt Thomas Schmitz u. Heinrich Tiemann, Auf dem Weg zur Gewerkschaftseinheit – Ein Bericht, in: Deutschland Archiv 10, Oktober 1990, S. 1608-1619; Michaela Böhm, Der Weg in die Gewerkschaftseinheit. Staatliche Einigung und die Zusammenführung der Ig Metall Ost und West, in: Jörg Hofmann und Christiane Benner (Hrsg.), Geschichte der Ig Metall. Zur Entwicklung von Autonomie und Gestaltungskraft, Frankfurt am Main 2019, S. 511-524; Manfred Scharrer, Der Aufbau einer freien Gewerkschaft in der Ddr 1989/90. Ötv und Fdgb-Gewerkschaften im deutschen Einigungsprozess, Berlin 2011.

due Stati tedeschi, sottolineando la necessità che tale processo non venisse accelerato eccessivamente ma fosse fatto a condizioni tali da risultare socialmente accettabile. Inoltre, l'Ig Metall si impegnavano a sostenere il processo di riforma dell'Ig Metall della Rdt. Poiché il processo di rinnovamento del sindacato orientale procedeva lentamente, la leadership dell'Ig Metall, a partire dall'estate del 1990, iniziò a mettere sempre più l'accento su un'unificazione dei due sindacati a partire dal 1° gennaio 1991 sulla base del modello e dell'organizzazione del sindacato occidentale; al fine di raggiungere tale obiettivo, doveva essere istituita una commissione congiunta dei due sindacati dei metalmeccanici per regolare le modalità della fusione. Il risultato fu il seguente: alla conferenza dei delegati centrali tenutasi il 5 e 6 ottobre 1990, il sindacato Ig Metall della Rdt decise di sciogliere la sua federazione; ai suoi membri fu chiesto di aderire all'Ig Metall della Repubblica Federale Tedesca.

Ancor più risolutamente della Ig Metall, l'Ig Chemie, guidata da Hermann Rappe, optò per la fusione sindacale basata sul riconoscimento delle condizioni poste dal sindacato occidentale. Già alla fine del febbraio 1990, venivano chiariti i seguenti presupposti per una fusione: l'adesione ai principi politici della Ig Chemie occidentale, l'adesione e l'impegno per uno Stato costituzionale parlamentare democratico e al principio dell'indipendenza dai partiti politici e da altre istituzioni non sindacali; la sede del sindacato unito doveva rimanere ad Hannover. Soltanto dopo l'adozione di questi principi da parte del sindacato dei lavoratori chimici della Fdgb avvenuta in occasione di una conferenza straordinaria dei delegati centrali convocata a Bernau il 27/28 aprile 1990, nel maggio 1990 venne firmato l'accordo di cooperazione che apriva la strada alla fusione.

Dovendo tener conto della natura eterogenea, da un punto di vista organizzativo, dell'Ötv orientale (sindacato trasporti), che nella Rdt comprendeva anche settori legati all'esercito e alla sicurezza dello Stato, e quindi organizzava i lavoratori in comparti estremamente delicati da un punto di vista «sistemico», l'Ötv oc-

cidentale si orientò per una doppia strategia di cooperazione che da una parte puntava sulle organizzazioni del settore pubblico della Rdt che si dimostravano volenterose e capaci di innescare un processo di reale rinnovamento e riforma, e dall'altra parte mirava a una sindacalizzazione di tipo nuovo basata sull'espansione del proprio modello organizzativo. In questo modo – in linea con la decisione del comitato esecutivo di Ötv del 10 maggio 1990 – si realizzarono gli accordi preparatori per una fusione sindacale con le corrispondenti associazioni della Rdt e si misero a punto le iniziative per la fondazione di una Ötv nella Rdt. Il 9 maggio 1990, a Magdeburgo venne fondato il sindacato Ötv nella Rdt e si convenne con sei sindacati della Rdt di formare una commissione congiunta. Il 1° novembre 1990 l'Ötv estese il suo campo d'azione ai nuovi Länder federali; le associazioni della Rdt si sciolsero e invitarono i propri membri ad aderire all'Ötv occidentale.

Nonostante le differenze di approccio, il risultato è stato sostanzialmente lo stesso ovunque: i sindacati della Germania occidentale inclusero i nuovi Länder nel loro spazio organizzativo, mentre i sindacati della Rdt si sciolsero con la raccomandazione ai propri membri di aderire ai corrispondenti sindacati del Dgb. Nonostante gli sforzi di riforma a cavallo tra il 1989 e il 1990, il Fdgb perse di fatto in breve tempo la sua credibilità nella Ddr schiacciata sotto la responsabilità di essere stato uno strumento e un simbolo del «vecchio» sistema di governo della Ddr. Lo scioglimento della Fdgb il 14 settembre 1990 fu una conseguenza di questo processo di disgregazione e perdita di credibilità, che fu anche accelerato dalla parallela occupazione dello spazio sindacale da parte del Dgb e delle federazioni sindacali da essa riunite e rappresentate. A cavallo dell'anno 1990/91, il processo di unità sindacale fu sostanzialmente completato. Tuttavia, una totale ristrutturazione del movimento sindacale ormai unificato rimaneva ancora in sospeso e fu portata a termine soltanto al volgere del millennio⁸.

Cosa ne è stato del patrimonio della Fdgb? In qualità di succes-

⁸ Cfr. M. Schneider, *Kleine Geschichte der Gewerkschaften*, S. 469ff.

sore legale riconosciuto della Confederazione Generale Tedesca dei Sindacati (Adgb) della «vecchia» Repubblica Federale weimeriana, il Dgb ora rivendicava anche i beni confiscati dai nazional-socialisti nel 1933 sul territorio dell'ex Rdt; le proprietà sul territorio dell'ex Rdt che fino al 1933 erano appartenute ai Liberi Sindacati furono trasferite al Dgb, a condizione che la situazione giuridica fosse chiara. Tuttavia, il Dgb respinse la successione legale formale e politica del Fdgb. È vero che la Dgb cercò di rilevare anche il patrimonio dell'Fdgb, ma nella misura in cui esso era costituito da proprietà finanziate dai contributi dei membri e di conseguenza legittimamente acquisite⁹.

I dipendenti del Fdgb non furono automaticamente trasferiti al Dgb o alle singole federazioni sindacali. La Fdgb operò una rescissione di tutti i rapporti di lavoro e i singoli sindacati del Dgb decisero ciascuno autonomamente la propria strategia per garantire il fabbisogno di funzionari nei nuovi Länder: la Ig Bergbau und Energie rilevò una parte considerevole dalla corrispondente organizzazione specializzata del Fdgb. Altri, ad esempio il sindacato dell'Ig Metall, era disposto ad assumere ex funzionari pubblici solo dopo un approfondito «esame caso per caso»; di fatto continuò in gran parte ad affidarsi a personale proveniente dall'Occidente. E, a quanto risulta, il Dgb non assunse alcun ex funzionario del Fdgb. Alcuni (ex) sindacalisti della Rdt riuscirono a raggiungere posizioni di rilievo: Bianka Tiedtke, ad esempio, fu eletta come 3° Presidente del Gew (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft – Sindacato dell'istruzione e della scienza) al Congresso straordinario dei sindacati del marzo 1991. Rita Mittendorf fu eletta vicepresidente; e Rita Mittendorf membro del Comitato esecutivo. Nel comitato consultivo del sindacato Ig Metall il 5 giugno 1991 furono eletti dai nuovi Länder federali sei nuovi membri onorari, tra cui una donna. Nel sindacato Ig Bergbau und Energie, durante il

⁹ Cfr. detailliert Hans-Hermann Hertle u. Rainer Weinert, Die Auflösung des Fdgb und die Auseinandersetzung um sein Vermögen (= Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 45), Januar 1991.

15esimo congresso sindacale del maggio 1991, furono eletti nel Comitato esecutivo tre nuovi membri dei nuovi Lander federali. E alla Ig Chemie, Hartmut Löschner, l'ex presidente del sindacato dei lavoratori chimici della Rdt, divenne vicepresidente.

Non bisogna dimenticare che vi furono anche conflitti d'interesse tra i sindacati affiliati al Dgb relativi ai rispettivi ambiti d'azione, ovvero concernenti i confini dei rispettivi ambiti organizzativi. Così, ad esempio, l'Igbe al suo Congresso straordinario del 7 settembre 1990, sostenne contrariamente alla decisione del Dgb, di avere diritto ad organizzare anche i dipendenti dell'industria dell'acqua e delle aziende di approvvigionamento energetico. Qualche giorno dopo, il 12 settembre 1990, la Ötv criticò severamente questa mossa, che non faceva altro che riattivare un conflitto che da tempo covava sotto le ceneri. Il collegio arbitrale del Dgb si pronunciò il 4 febbraio 1991, costringendo l'Igbe a cedere all'Ötv la rappresentanza di circa i due terzi dei lavoratori impiegati nelle aziende del settore controverso, ovvero i 70.000 lavoratori del settore dell'approvvigionamento energetico e della gestione delle acque.

Nel complesso, l'estensione del perimetro organizzativo dei sindacati della Dgb ai nuovi Länder ha sacrificato l'opportunità di realizzare una vera e propria ristrutturazione del campo di azione e di rappresentanza dei singoli sindacali. Le incongruenze sono state molteplici: ad esempio, i dipendenti delle casse di risparmio sono state organizzate nell'Ötv e non nel sindacato del commercio, delle banche e delle assicurazioni (Hbv) e i lavoratori impegnati nella produzione di chip sono stati organizzati nell'Ig Metall e non nell'Ig Chemie. Come nella Rdt, i lavoratori del cuoio avrebbero potuto essere organizzati dalla Ig Textil e non dalla Ig Metall. Nel complesso, quindi, proprio l'esigenza di una rapida estensione dei modelli organizzativi occidentali, ha impedito ai sindacati di adeguare le proprie strutture di rappresentanza ai cambiamenti che si erano verificati e si stavano verificando nel mondo del lavoro.

L'unificazione con le strutture della Rdt ha spesso comportato

un aumento significativo dei membri iscritti ai singoli sindacati, che però è stato inferiore alle aspettative. Se nel 1990 tutti gli (ex) iscritti della Fdgb fossero entrati nelle rispettive associazioni della Dgb, in alcuni settori avrebbero conquistato un peso preponderante in virtù dell'alto tasso di sindacalizzazione della Rdt in alcuni comparti, in particolare nei sindacati dei servizi pubblici e privati, dell'agricoltura, della silvicoltura e anche dell'edilizia; solo l'Ig Metall aveva un numero nettamente superiore di membri rispetto al corrispondente dipartimento della Fdgb. Nell'estate 1990, ai 7,9 milioni di iscritti della Dgb si sarebbero potuti aggiungere i 9,6 milioni di membri della Fdgb. Ma la realtà fu diversa, perché non tutti gli ex iscritti della Fdgb (l'iscrizione ricordiamo era obbligatoria, ndr) divennero iscritti dei sindacati della Dgb¹⁰. Alla fine del 1990 la Dgb comunicò i seguenti dati relativi agli iscritti: 7,9 milioni nei vecchi Länder e circa 3,6 milioni nei nuovi Länder.

Non furono soltanto i sindacati del Dgb ad estendere il loro perimetro organizzativo: ad esempio, a Lipsia il 2 marzo 1990 circa 100 membri fondatori, con il sostegno del sindacato tedesco degli impiegati (Dag), fondarono un sindacato degli impiegati per il Land Sassonia, ma ben presto il Dag stesso estese il suo ambito organizzativo ai nuovi Länder. Dopo che la Confederazione Sindacale Cristiana (Cgb) nella Rdt era già stata fondata a Gera il 9 febbraio 1990, l'Associazione Generale dei Sindacati Cristiani della Germania decise, in occasione della sua 11esima Assemblea Generale del 13 ottobre 1990, di fondersi con le associazioni regionali Cgb nei nuovi stati federali. Infine, alla presenza di rappresentanti del Deutscher Beamtenbund (Dbb, la federazione dei funzionari pubblici della Germania occidentale), fu fondata il 24 febbraio 1990 l'Interessenverband Beamtenbund der Ddr (Ibb) che a partire dal 24 giugno 1990 si costituì come Gewerkschaftsverband Beamtenbund (Gbb). Il 25 settembre 1990 questa associazione è stata incorporata nel Dbb come associazione regionale.

¹⁰ Angaben nach: Der Spiegel Nr. 30, 1990, S. 81.

4. L'unità realizzata? Politica sindacale 1989/90

Oltre alle questioni organizzative, per i sindacati si è naturalmente posta sin dall'inizio la questione della partecipazione per la realizzazione dell'unità da un punto di vista sociale. Già il 2 febbraio 1990 il Comitato esecutivo dell'Ig Metall adottò un documento sul tema «Sviluppo della democrazia e della giustizia sociale», riguardante le «Prospettive sindacali dell'unificazione dei due Stati tedeschi». Il processo di unificazione tedesca fu accolto con favore come un'espressione del diritto di autodeterminazione dei cittadini, ma l'immediata realizzazione dell'unione monetaria veniva respinta a causa del divario di produttività esistente tra l'Occidente e l'Est¹¹.

In una fase iniziale si cercò di costruire una cooperazione con le associazioni dei datori di lavoro non soltanto a causa dei pressanti problemi economici contingenti ma anche per via di una politica sindacale strutturalmente tendente alla partnership sociale. Il 9 marzo 1990 il Dgb e la Confederazione delle associazioni dei datori di lavoro tedeschi (Bda) rilasciarono una dichiarazione congiunta a favore di una uniformità dell'ordine economico e sociale in entrambi gli stati tedeschi, chiedendo una riforma economica in linea con i principi dell'economia sociale di mercato. I compiti più urgenti erano l'introduzione dell'autonomia salariale, la stabilizzazione del mercato del lavoro in vista dei cambiamenti generati dall'unione monetaria, l'unificazione della previdenza sociale, l'ancoraggio della cogestione nelle aziende e una forte iniziativa in direzione della riqualificazione delle imprese orientali. La dichiarazione si è concludeva con un appello «alla popolazione della Rdt affinché vi rimanga e migliori così le condizioni per una ripresa e una stabilizzazione dell'economia e della società. Inoltre, le capacità della Repubblica Federale per l'ammissione di altri migranti sono esaurite»¹².

¹¹ Cfr. M. Fichter u. S. Lutz, *Gewerkschaftsaufbau*, S. 9.

¹² Cfr. Dgb, *Informations-Dienst* vom 9.3.1990.

Una pietra miliare per il processo di democratizzazione nella Rdt è stata la prima elezione della Volkskammer, che si è svolta il 18 marzo 1990 e ha portato un risultato sorprendente e per certi versi deludente, almeno per molti sostenitori della Socialdemocrazia: L'Unione Cristiano Democratica (Cdu) ottenne il 40,8% dei voti, il Spd solo il 21,8% e il Partito del Socialismo Democratico (Pds), erede della Sed, il 16,4%. Tra i partiti più piccoli, l'Unione Sociale Tedesca (Dsu) conquistò il 6,4%, la Federazione dei Liberi Democratici – I Liberali (Bfd) 5,3%, il Bündnis 90 il 2,9% e il Risveglio Democratico (Da) 0,9%. Sotto la guida di Lothar de Maizière (Cdu) si formò un governo di coalizione di Cdu, Spd, Dsu, Da e Bfd.

Dalla primavera del 1990 in poi, divenne chiaro ai dirigenti sindacali che il processo di unificazione economica e sociale e di unificazione tra gli Stati stavano accelerando rapidamente. Così tutte le manifestazioni per il 1° maggio 1990 furono dominate dal tema del processo di unificazione tedesca. In più di 1.000 manifestazioni e raduni, numerosi oratori – per esempio Ernst Breit davanti a 60.000 partecipanti al raduno del 1° Maggio sulla Platz der Republik di fronte all'edificio del Reichstag a Berlino – parlarono dell'unione monetaria, economica e sociale, che fu completata il 1° luglio 1990, mettendo in guardia contro la tendenza a usare l'unificazione della Germania per giustificare tagli salariali e sociali nella Repubblica Federale¹³.

Il punto dirimente della discussione pubblica e delle polemiche nelle settimane e nei mesi successivi fu la rapida istituzione dell'unione monetaria, e in particolare la decisione sul tasso di cambio, che ufficialmente era di cinque marchi tedeschi dell'Est contro un marco tedesco occidentale. Ma, soprattutto in considerazione della diffusa speranza coltivata nella Germania orientale di un tasso di cambio di 1:1, molti temevano che si potesse arrivare a una tale decisione e che questa potesse comportare un significativo aumento del prezzo dei prodotti della Germania Est con conse-

¹³ Einheit 10, 15. Mai 1990, S. 1.

guenze drammatiche per l'economia della Rdt. Il tasso di cambio di 1:1 stabilito nell'unione monetaria solo per i risparmi più piccoli e di 2:1 per i patrimoni «più grandi»¹⁴ fu percepito come «degradante»¹⁵ da molti cittadini della Rdt, come affermò la presidentessa del Fdgb Helga Mausch, ma in realtà ha contribuito pesantemente alle perdite di esportazioni, alla chiusura di aziende e alla disoccupazione.

Ancora in estate e all'inizio dell'autunno del 1990, i sindacati continuarono a ricercare una politica di collaborazione con i datori di lavoro in materia di politica del lavoro. Ad esempio, il Dgb, insieme al Dag e alla Bda – sotto l'egida del Ministro federale del lavoro e degli affari sociali – organizzò il 2 luglio 1990 a Berlino un congresso sul tema «Qualificazione per il mercato del lavoro tedesco». E il 18 settembre 1990, Heinz-Werner Meyer e Klaus Murmann, presidente della Bda dal 1986 al 1996, presentarono in una conferenza stampa congiunta una dichiarazione «Per più occupazione nella Rdb»¹⁶.

Il 20 luglio 1990 il Comitato esecutivo federale del Dgb avanzò le sue proposte di carattere economico e sociale legate al processo di unificazione della Germania. Il 30 luglio seguì un documento congiunto contenente tali richieste elaborato dal Comitato esecutivo federale del Dgb e dal Consiglio dei portavoce dei sindacati dell'industria della Rdt. Nel documento si appoggiava l'intenzione espressa dai Governi di entrambi gli Stati tedeschi di presentare al più presto ai Parlamenti un progetto quadro all'interno del quale fissare le condizioni più delicate per il processo di unificazione.

Il trattato di unificazione avrebbe dovuto aprire la strada alla stesura di una nuova Costituzione tedesca redatta sui principi cardine della Legge fondamentale della Repubblica federale di Ger-

¹⁴ Ai depositi bancari e ai contanti si applicarono le seguenti regole: i bambini sotto i 14 anni potevano cambiare fino a 2.000 marchi orientali con un tasso di 1:1; dai 15 ai 59 anni fino a 4.000 marchi, per i più anziani fino a 6.000 marchi. Per patrimoni superiori il cambio era 2:1.

¹⁵ Intervista in: *Der Spiegel* Nr. 15, 1990, S. 23ff.

¹⁶ Cfr. M. Fichter u. S. Lutz, *Gewerkschaftsaufbau*, S. 27.

mania (Grund Gesetz, ndr). Un Consiglio costituzionale avrebbe elaborato la Costituzione, che sarebbe stata in seguito sottoposta al voto del popolo in un referendum. Per questo progetto di Costituzione i sindacati avevano chiesto l'ancoraggio nella Carta fondamentale del principio dello Stato sociale e, in concreto, la garanzia del diritto al lavoro, della libertà di coalizione, dell'autonomia della contrattazione collettiva, compreso il divieto di serrata, del diritto fondamentale di tutti a partecipare ai sistemi di sicurezza sociale e a condizioni di vita equivalenti in tutte le regioni del Paese, oltre il diritto a un alloggio adeguato e a prezzi accessibili, nonché il diritto all'istruzione e alla formazione professionale, compresa la promozione dell'educazione civica.

La protezione dell'ambiente doveva essere assunta come obiettivo statale, così come l'obiettivo della parità tra donne e uomini. Oltre a queste richieste che una nuova Costituzione avrebbe dovuto soddisfare, si erano individuate alcune specifiche questioni che dovevano essere regolate nel Trattato di unificazione: si trattava di misure di politica strutturale e occupazionale per migliorare le infrastrutture e creare posti di lavoro sostitutivi nei nuovi Länder. Nella privatizzazione delle imprese statali si doveva cercare di garantire la più ampia distribuzione possibile della proprietà. Per quanto riguardava il sistema di sicurezza sociale, il sistema federale non avrebbe dovuto essere semplicemente trasferito meccanicamente nei nuovi Länder, ma si doveva cogliere l'occasione per introdurre una riforma fondamentale delle assicurazioni sociali. Per quanto concerneva il diritto del lavoro, della salute e della sicurezza sul lavoro e dell'istruzione, i sindacati avevano avanzato la richiesta di una regolamentazione uniforme che si basasse il più possibile sulle norme e sugli standard applicati nella Repubblica Federale Tedesca.

Ma alla fine l'influenza effettiva dei sindacati su tutto il processo di unificazione si è rivelata limitata: basti osservare che non furono neanche inclusi nel consiglio di amministrazione della Treuhandanstalt, la struttura fondata il 1° marzo 1990 appositamente per gestire la privatizzazione delle imprese pubbliche della Ger-

mania orientale. Di conseguenza, Hermann Rappe, il presidente del sindacato Ig Chemie, si dimise dal Comitato di esperti che doveva consigliare i ministri della Rdt sulle questioni di politica sociale ed economica. I sindacati si opposero senza successo alla «dilapidazione» delle aziende dell'ex Rdt e si schierarono contro il principio della «restituzione dietro compensazione monetaria» che rappresentava un freno agli investimenti a causa della situazione spesso instabile della proprietà. Anche le loro proteste contro l'espoglio, avvenuto sotto controllo fiduciario, dei beni dei partiti e delle organizzazioni di massa della Rdt, compresi quelli del Fdgb, rimasero inascoltate nell'agosto del 1990¹⁷.

La richiesta di redigere una nuova costituzione per la Germania, approvata dal popolo, in cui fossero sanciti i referendum e i plebisciti, il diritto al lavoro, la tutela dell'ambiente e il diritto di voto a livello locale per gli stranieri, che Heinz-Werner Meyer aveva proposto il 19 settembre in un meeting del Dgb¹⁸ non trovò accoglimento. E alla vigilia del 3 ottobre, il giorno dell'unità tedesca, il Comitato Esecutivo del Dgb chiese ancora una volta la solidarietà per dare un contenuto sociale avanzato alla Germania unita. In particolare, il governo federale e quello dei diversi Lander erano chiamati a combattere la disoccupazione di massa attraverso una politica strutturale attiva, a garantire e ampliare la codeterminazione e a praticare una politica industriale che fosse capace di garantire una struttura economica equilibrata in tutta la Germania¹⁹.

La realizzazione dell'unità tedesca il 3 ottobre 1990 fu accolta con favore all'unanimità dai sindacati. Ma le loro richieste di politica economica e sociale erano state quasi completamente «ignorate» nel processo di unificazione. Così il Dgb il 5 ottobre 1990 ri-

¹⁷ Cfr. Marcus Böick, *Beziehungsgeschichten von Treuhandanstalt und Gewerkschaften in der ostdeutschen Transformationslandschaft: Konflikte, Kooperationen, Alltagspraxis*; Roland Issen, *Möglichkeiten und Grenzen für Gewerkschaften im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt*, beide in: D. Brunner u.a. (Hrsg.), *Gewerkschaften im deutschen Einheitsprozess*, S. 109-129 bzw. S. 131-14.

¹⁸ Cfr. M. Fichter u. S. Lutz, *Gewerkschaftsaufbau*, S. 27.

¹⁹ Cfr. *einheit* 20, 15. Oktober 1990, S. 12.

badi la necessità di dare all'unità tedesca una dimensione sociale. E allo stesso tempo si sottolineò – come disse Monika Wulf-Mathies, la presidentessa di Ötv – che per superare le barriere che ancora esistevano dopo la caduta del muro tra Oriente e Occidente, «non è necessario solo l'aiuto economico e il sostegno sociale» ma piuttosto che «la gente deve superare la paura e la estraneità reciproca; inoltre, i sindacalisti della Germania occidentale «devono stare attenti all'arroganza e devono lasciare ai cittadini dei nuovi Länder la propria identità e tollerare la loro diversità»²⁰.

Guardando alla politica sindacale del 1990, vale la pena di notare che i sindacati accompagnarono il processo di unificazione tedesca con dichiarazioni e proposte, ma non furono in grado di trasformarle in politica attiva e concreta se non in misura molto limitata. Le decisioni economiche e socio-politiche di quei mesi furono prese per lo più senza tener conto delle richieste dei sindacati e senza un loro coinvolgimento istituzionale.

5. Davanti a nuove sfide

Con il completamento dell'unificazione tedesca, il 3 ottobre 1990, è iniziato un difficile processo di crescita congiunta dei due Stati tedeschi, un tempo separati. Le grandi speranze che i lavoratori della Rdt e dei nuovi Länder federali in particolare avevano riposto nella creazione dell'unificazione monetaria e nella riunificazione tedesca non si sono realizzate – almeno non per così tanti e non così rapidamente come si era sperato. I «paesaggi fiorenti» promessi dal cancelliere Helmut Kohl (Cdu) non sono arrivati. Il processo di unificazione tedesca inizialmente è sembrato somigliare molto ad un pacchetto di provvedimenti miranti a servire da stimolo economico per l'economia della Germania occidentale, che guardava all'area ad est dell'Elba principalmente come un mercato per la vendita dei propri prodotti e per un migliore utiliz-

²⁰ Cfr. ötv-magazin 11, November 1990, S. 9.

zo delle capacità già esistenti ma non certo come a luogo dover poter sviluppare ulteriori capacità produttive.

La produzione industriale nei nuovi Länder federali è diminuita subito drasticamente; nel 1994 ha raggiunto solo il 40% del livello del 1990. La percentuale di persone occupate nell'industria per 1.000 abitanti è scesa da 119 nel 1991 a 44 nel dicembre 1993. Sebbene i tassi di crescita annuale nei nuovi Länder federali a metà degli anni Novanta fossero anche del 9%, in alcuni casi nettamente superiori a quelli dei «vecchi» Länder, questa crescita economica non è stata sufficiente a ridurre in modo significativo la disoccupazione, né è stata sufficiente per ottenere un rapido allineamento delle condizioni di vita dei Länder orientali con quelli occidentali. Le differenze nei salari e negli orari di lavoro, nelle pensioni e nella ricchezza, ma anche per quanto riguarda la fornitura di beni di consumo durevoli, avrebbero sancito una profonda disuguaglianza nelle condizioni di vita e di lavoro ancora per svariati decenni a venire²¹.

I sindacati nei nuovi Länder federali sono stati presto identificati con quanto avveniva nell'economia, nel mercato del lavoro e nella politica sociale, e quindi spesso percepiti come negativi. Allo stesso tempo, però, hanno cercato di favorire per quanto possibile il processo di riavvicinamento economico e sociale tra «Est» e «Ovest»²². Tuttavia, il loro impegno non è stato in grado di impedire il declino dell'industria nei nuovi Länder federali, né l'aumento della disoccupazione di massa o dei rapporti di lavoro precari, nel migliore dei casi hanno potuto rallentarlo o renderlo più lieve. La loro capacità di affermarsi, ad esempio in materia di contrattazione collettiva e di politica sociale, ha risentito del fatto che

²¹ Nel dettaglio: Auferstanden aus Ruinen, in: Der Spiegel Nr. 36, 1995, S. 118 ff.

²² Siehe die Programmklärungen in: Dgb-Sachsen-Anhalt (Hrsg.), Aufbruch statt Abbruch. Forderungen und Konzepte zur Wirtschaftspolitik in Sachsen-Anhalt und den anderen neuen Bundesländern. Eine Dokumentation, Magdeburg 1992; Reiner Hoffmann u.a. (Hrsg.), Problemstart. Politischer und sozialer Wandel in den neuen Bundesländern, Köln 1994.

le iscrizioni al sindacato sono precipitate, che molti datori di lavoro hanno abbandonato le loro associazioni di rappresentanza e con esse il sistema di contrattazione collettiva, e che la fine del confronto sistemico tra Est e Ovest e l'affermarsi delle idee economiche liberali hanno spostato l'equilibrio del compromesso nelle questioni sociali a svantaggio del fattore «lavoro».

Inoltre, se si vuole guardare ai cambiamenti nei nuovi Länder federali, non si deve prestare attenzione solo al mercato del lavoro e alla situazione dei redditi e dei consumi. I cambiamenti sono stati molto più profondi, in quanto hanno riguardato non solo il sistema sociale e assistenziale, ma quasi tutte le condizioni di vita – dal consumo e dall'abitazione alla riorganizzazione della vita quotidiana delle famiglie fino al mondo degli affari. Soprattutto in considerazione della grande importanza dell'azienda nel plasmare la vita quotidiana nella Rdt, la disoccupazione ha significato la perdita dei legami sociali in misura ancora maggiore che nei vecchi Länder federali. Le conseguenze della rapida trasformazione da un'economia pianificata a un'economia di mercato, spesso percepita come ingiusta, si sono ovviamente manifestate solo gradualmente. Il sentimento di ingiustizia e di svalutazione, che ha portato alla delusione e all'amarezza, è cresciuto sempre più nel corso del tempo e si è manifestato, ad esempio, nei movimenti di protesta e nelle dinamiche elettorali nei nuovi Länder federali; così, la crescita di consenso del partito successore della Sed, il Partito del socialismo democratico, e poi del Partito della sinistra, e poi ancora dell'Alternativa per la Germania (AfD), hanno mostrato chiare differenze rispetto al voto nei vecchi Länder federali.

Certo, non bisogna dimenticare che i problemi relativi all'unità sociale del Paese si sono affievoliti insieme all'emergere delle grandi sfide che si sono affacciate alla ribalta della coscienza pubblica nella Repubblica Federale Tedesca all'inizio del nuovo millennio. Queste si sono sovrapposte, almeno temporaneamente, ai problemi innescati dal processo di unificazione: si tratta della globalizzazione e della digitalizzazione, dei movimenti migratori e dei cambiamenti climatici, i cui effetti sulla coesione sociale, sulla capacità



ANNALI DELLA FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

d'azione dello Stato sociale democratico e sull'affidabilità delle relazioni internazionali si rafforzano a vicenda e quindi non solo mobilitano ampie fasce della popolazione, ma pongono ai responsabili delle politiche statali e ai sindacati compiti completamente nuovi.



**Una nuova cultura sindacale:
la Cgil e il «sindacato dei diritti»**
*di Fabrizio Loreto**

**1. Introduzione: la crisi del sindacato
nella «crisi di sistema»**

Quando Bruno Trentin venne eletto Segretario generale della Cgil, nell'ottobre 1988, la Confederazione attraversava una fase di evidente difficoltà. La crisi del sindacato, tuttavia, non riguardava solo la più grande tra le organizzazioni dei lavoratori italiani, poiché era ben più estesa.

Innanzitutto, essa aveva una dimensione internazionale. Basti pensare, a tale proposito, agli effetti laceranti prodotti nel mondo sindacale, in Occidente, dall'offensiva neoliberista: dal licenziamento dei circa undicimila controllori di volo da parte dell'Amministrazione statunitense, guidata dal Presidente repubblicano Ronald Reagan, allo smantellamento delle miniere di carbone nella Gran Bretagna governata dal Primo ministro conservatore Margaret Thatcher, che causò la perdita di ben ventimila posti di lavoro, per ricordare soltanto i casi più conosciuti e studiati¹.

Inoltre, gli anni Ottanta avevano rappresentato anche per l'Ita-

* Ricercatore di Storia contemporanea presso l'Università di Torino.

¹ Henry S. Farber, Bruce Western, *Ronald Reagan and the Politics of Declining Union Organization*, «British Journal of Industrial Relations», vol. 40, n. 3, settembre 2002, pp. 385-401; Brian Towers, *Running the Gauntlet: British Trade Unions under Thatcher, 1979-1988*, «Industrial and Labor Relations Review», vol. 42, n. 2, gennaio 1989, pp. 163-188. Cfr. Tommaso Detti, Giovanni Gozzini, *L'età del disordine. Storia del mondo attuale 1968-2017*, Roma-Bari, Laterza, 2018, pp. 16 ss.

lia un periodo piuttosto travagliato sul terreno delle relazioni industriali, segnato dalla «parabola» discendente del sindacato². Il decennio, infatti, si era aperto con la famosa vertenza dei «35 giorni» alla Fiat del settembre-ottobre 1980, conclusa con l'accettazione da parte sindacale di ben ventitremila cassintegrati a zero ore tra i dipendenti dell'azienda torinese; ed era proseguito, in modo altalenante, con la lunga e complessa disputa sulla scala mobile, inaugurata dalla Confindustria nel 1982 e terminata soltanto dieci anni dopo, il 31 luglio 1992, con l'accordo triangolare tra il Governo Amato, le imprese e i sindacati. Tra i due estremi cronologici si ebbe la fine della Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil nel febbraio 1984, di gran lunga l'evento sindacale più rilevante dell'intero periodo³. Nello stesso tempo – limitandosi a menzionare soltanto due aspetti che contribuiscono alla più generale crisi confederale – il quadro iniziò a complicarsi ulteriormente a causa della progressiva riduzione dei lavoratori attivi tra gli iscritti alle Confederazioni, accompagnata dalla parallela crescita esponenziale dei pensionati, e per l'inedita concorrenza proveniente dalle nuove sigle del sindacalismo autonomo, a partire dai Cobas, diffusi soprattutto nei settori della scuola e dei trasporti.

Infine, anche per sgombrare il campo da letture troppo semplicistiche (per cui la crisi, in quegli anni, avrebbe riguardato il solo sindacato e in particolare la Cgil, a causa di una politica rivendicativa troppo conflittuale), occorre aggiungere che la crisi non investì soltanto le organizzazioni dei lavoratori, ma fu notevolmente più ampia, coinvolgendo altri soggetti e istituzioni, fino a mettere in discussione alcuni pilastri essenziali del sistema economico e della società industriale. Proprio in quegli anni, infatti, cominciò a manifestarsi una vera e proprio «crisi di sistema», per citare lo storico americano Charles Maier, che si presentò in una duplice for-

² Cfr. Aris Accornero, *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, Bologna, il Mulino, 1992.

³ Adolfo Pepe, *I lunghi anni Ottanta (1980-1993)*, in Lorenzo Bertucelli, Adolfo Pepe, Maria Luisa Righi, *Il sindacato nella società industriale*, Roma, Ediesse, 2008, pp. 319-379.

ma: da un lato, il capitalismo industriale di stampo fordista non apparve più in grado di redistribuire in modo efficace ed equilibrato la ricchezza che veniva prodotta dalle aziende; da un altro lato, i governi nazionali non sembrarono più capaci di contrastare i gravi effetti sociali innescati da una globalizzazione economica sempre più avvolgente e da un'automazione tecnologica sempre più sorprendente⁴.

La «crisi sindacale di fine secolo», dunque, va collocata nel quadro economico e politico dell'epoca, nazionale e internazionale. In ogni caso, è opportuno ricordare che la Cgil, rispetto agli altri sindacati italiani e occidentali, aveva un problema in più, terribilmente serio: infatti, la larga maggioranza dei suoi gruppi dirigenti, dei funzionari, dei delegati e dei semplici iscritti era di fede comunista. Così, nel pieno degli anni Ottanta, la Confederazione dovette inevitabilmente fare i conti anche, e soprattutto, con la crisi definitiva del «socialismo reale», incarnata dal modello sovietico⁵.

2. La Cgil di Bruno Trentin

Quando Trentin assunse l'incarico di Segretario generale, la Cgil aveva già alle spalle almeno un biennio di serrato dibattito interno sulla crisi del sindacato. Il punto di maggiore difficoltà, com'è noto, era stato vissuto dalla Confederazione tra il febbraio 1984, quando essa aveva rischiato di spaccarsi in due parti, divisa tra comunisti e socialisti, di fronte all'accordo separato di San Valentino sulla scala mobile, e il giugno 1985, quando i promotori e i sostenitori del referendum abrogativo sulla contingenza erano stati sconfitti seccamente. Dopo tali accadimenti, in occasione dell'XI congresso nazionale di Roma del 1986, i delegati elessero un

⁴ Charles S. Maier, *Due grandi crisi del XX secolo. Alcuni cenni su anni Trenta e Settanta*, in *Le radici della crisi. L'Italia tra gli anni Sessanta e Settanta*, a cura di Luca Baldissara, Roma, Carocci, 2001, pp. 37-55.

⁵ Silvio Pons, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale 1917-1991*, Torino, Einaudi, 2012, pp. 325-398.

nuovo gruppo dirigente, guidato da Antonio Pizzinato, e si posero l'obiettivo ambizioso di avviare un percorso di «autoriforma», per provare a uscire dallo stallo in cui la Cgil sembrava essere finita⁶.

L'autoriforma, tuttavia, almeno nella fase iniziale, fu limitata ad alcuni cambiamenti di natura prevalentemente organizzativa e rivendicativa; si trattava certamente di ambiti essenziali, ma le modifiche introdotte, di fronte alla gravità della crisi in corso, si rivelarono presto insufficienti. L'*impasse* che ne derivò spiega – al di là di mere ricostruzioni cronachistiche, nelle quali si rischia di dare troppo risalto ad aspetti secondari, fatti marginali e personaggi minori – il motivo di un cambio di direzione che maturò in tempi piuttosto rapidi, appena due anni dopo l'elezione di Pizzinato. È evidente che le dinamiche interne alla Cgil ebbero un peso rilevante nel determinare l'esito dello scontro in atto ai vertici della Confederazione; così come furono importanti le pressioni esterne esercitate dai due partiti «storici» di riferimento, il Pci e il Psi⁷.

Ad ogni modo, il motivo principale che portò Trentin alla Segreteria generale fu la presa di coscienza che il complesso processo di autoriforma non poteva ridursi a qualche aggiustamento sbrigativo, ma doveva investire la cultura stessa della Cgil, cioè la sua dimensione politica e persino la sua «filosofia esistenziale». Fu proprio in quel delicato frangente che entrò (nuovamente) in gioco un personaggio come Trentin, il quale, oltre a essere un «cavallo di razza» non solo della Cgil ma di tutto il movimento sindacale europeo e internazionale, con un prestigio politico costruito in tanti decenni di militanza, era anche un raffinato intellettuale, uno dei pochi in grado di misurarsi con l'ampiezza della sfida in corso, dotato di un notevole spessore culturale che egli decise di mettere ancora una cal servizio della causa sindacale⁸.

⁶ Cfr. Antonio Pizzinato, *Viaggio al centro del lavoro*, Roma, Ediesse, 2012.

⁷ Fabrizio Loreto, *Storia della Cgil. Dalle origini a oggi*, Roma, Ediesse, 2017, pp. 198-199.

⁸ Iginio Ariemma, *La sinistra di Bruno Trentin. Elementi per una biografia*, Roma, Ediesse, 2014. Cfr. Alessandro Casellato, *Bruno Trentin*, «Belfagor», vol. 381, n. 3, 31 maggio 2009, pp. 291-314; *Bruno Trentin e la sinistra italiana e francese*, a cura di Sante Cruciani, Roma, École française de Rome, 2012.

3. «Sindacato come stai?»

Già prima di assumere la direzione della Cgil, le sue posizioni *tranchant* sui nodi, i limiti e le carenze dell'azione sindacale erano note. Tra i tanti esempi che si potrebbero fare, si può citare un suo articolo, poco noto, che venne pubblicato in occasione del congresso confederale del 1986, in un inserto del quotidiano «il manifesto» intitolato significativamente «Sindacato come stai?»⁹.

Il titolo del contributo – *Comodi untori della peste del sindacato* – era già piuttosto eloquente¹⁰. Nell'articolo Trentin attaccava chi, fuori dal sindacato, utilizzava la comoda scorciatoia di attribuire le colpe principali della crisi soltanto agli «untori», cioè ai burocrati sindacali¹¹. Nello stesso tempo, volgendo lo sguardo all'interno del mondo confederale, egli non esitava a criticare anche un certo immobilismo dei gruppi dirigenti, denunciando il rischio che tra questi potesse maturare una vera e propria «solidarietà di casta».

Le cause profonde della crisi, tuttavia, erano altre. All'esterno delle organizzazioni dei lavoratori – sosteneva Trentin – occorreva combattere con tenacia «la corporativizzazione crescente della lotta sociale e della lotta politica»; all'interno, invece, bisognava tornare a lavorare con altrettanta perseveranza per superare l'assenza vistosa di una strategia sindacale, la mancanza cioè di un programma coerente, concepito in modo autonomo a livello culturale e politico, capace di dare nuova linfa al sindacalismo confe-

⁹ *Sindacato come stai? Dibattito su sindacato e democrazia*, supplemento a «il manifesto», n. 49, 27 febbraio 1986. Nel dossier erano pubblicati interventi di Sandro Antoniazzi, Fausto Bertinotti, Massimo Bordini, Mimmo Carrieri, Rino Caviglioli, Gianni Celata, Francesco Ciafaloni, Eraldo Crea, Vittorio Foa, Sergio Garavini, Pietro Ingrao, Pippo Morelli, Valentino Parlato, Augusto Rocchi, Rossana Rossanda, Gian Enrico Rusconi, Bruno Trentin e Giuseppe Vacca.

¹⁰ *Ivi*, pp. 32-33.

¹¹ A tale proposito, annotava Trentin: «La scoperta dell'untore (il sindacalista burocrate) ci libera tutti, infatti, dalla ricerca delle cause reali (ma non fatali) della peste».

derale. Per questi motivi era necessario approntare subito un «progetto» che puntasse a ricostruire «una *solidarietà politica tra tutti i soggetti del mondo del lavoro* (dai precari disoccupati ai tecnici e ai ricercatori) e *fra le culture del mondo del lavoro*», anche cercando di «rieducare – la parola non mi fa paura (aggiungeva Trentin) – grandi masse di uomini alla pratica della solidarietà e dell’azione collettiva per obiettivi condivisi di liberazione del lavoro e governo del cambiamento»¹².

Un programma del genere – precisava – non andava imposto a colpi di vecchie maggioranze, che restavano ostaggio di precedenti «ossificazioni», legate come erano alla propria «corporazione» o alla corrente partitica di riferimento. Al contrario, seguendo l’esempio dei Consigli di fabbrica, la cui parabola aveva segnato profondamente gli anni Settanta, esso doveva essere discusso ed elaborato da «nuove maggioranze»: trasversali, trasparenti, capaci di mediare tra le diverse posizioni in campo ma poi libere di decidere, rompendo ogni incrostazione corporativa per riprendere a tessere quella «solidarietà effettiva» che si stava ormai lacerando irrimediabilmente¹³.

Dall’esame del linguaggio e delle parole utilizzate da Trentin, è evidente come nell’articolo fosse presente, per quanto in forme ancora abbozzate, lo schizzo del futuro «sindacato dei diritti».

¹² *Ibidem*. Il corsivo è nel testo originale.

¹³ «I Consigli dei delegati – scriveva Trentin – sono riusciti, per tutta una fase, ad esprimere, a mio avviso, *anche* una forma di democrazia rappresentativa e a svolgere quindi, soprattutto sugli obiettivi che hanno segnato la loro creazione (in primo luogo la modificazione dell’organizzazione di lavoro) una funzione di *rappresentanza politica*. Ma ciò è stato possibile, sempre, almeno secondo la mia esperienza, perché i Consigli riuscivano ad esprimere, verso l’alto e verso il basso, una mediazione fra interessi diversi e fra diverse tendenze culturali e politiche. Solo per questa ragione i Consigli potevano ricercare il consenso dei propri rappresentati, anche attraverso la regola della maggioranza in ultima istanza. Si trattava infatti sempre di una maggioranza che doveva appunto approvare o sconfessare un tentativo di sintesi e di mediazione. *Se mancava quel tentativo, veniva anche meno il patto costituente implicito che stava alla base del sindacato dei consigli*».

4. Il 1989 (1): il bicentenario della Rivoluzione francese

L'idea (e la formula) del «sindacato dei diritti» venne lanciata – com'è noto – alla Conferenza di programma della Cgil, che si svolse a Chianciano dal 12 al 14 aprile 1989¹⁴.

Oggi sappiamo, grazie soprattutto alla pubblicazione dei *Diari* di Trentin, che prima di quella data egli era impegnato in modo assiduo, e da parecchio tempo, a riflettere sulla Rivoluzione francese e sui formidabili avvenimenti del 1789, di cui ricorreva il bicentenario proprio nel 1989¹⁵. Ebbene, con un'operazione culturale tanto raffinata quanto ambiziosa, la riflessione storico-politica sull'«Ottantanove» francese – sulle novità dirompenti che essa produsse e sulle sfide impegnative che innescò, sui protagonisti di quelle vicende e sulle loro opere, sui confronti serrati e sugli scontri accesi che alimentò, sulle grandi conquiste che si ottennero e sulle disillusioni che generò – divenne la «via maestra» attraverso la quale riformare la Cgil e cambiare l'insieme del sindacato, di fronte alla potente offensiva neoliberista in corso e alla parallela crisi strutturale del movimento operaio.

In estrema sintesi, il significato storico della Rivoluzione francese, scolpito nel celebre motto «*Liberté, Egalité, Fraternité*», è il seguente: la sovranità deve appartenere ai cittadini, non più sudditi di un potere assoluto ma persone dotate, oltre che di doveri, anche di diritti, sanciti da una Costituzione, a partire dai diritti di libertà, fondamentali per ciascuno e uguali per tutti; e la condizione affinché tale «libertà uguale» possa dispiegarsi pienamente risiede nella fratellanza che deve stabilirsi e cementarsi tra tutti i cittadini della nazione¹⁶.

¹⁴ Cfr. Cgil, *Percorso per un programma*, Roma, Ediesse, 1990. La relazione introduttiva di Trentin è stata pubblicata anche nel volume *Lavoro e libertà. Scritti scelti e un dialogo inedito con Vittorio Foa e Andrea Ranieri*, a cura di Michele Magno, Roma, Ediesse, 2008, pp. 219-252.

¹⁵ Bruno Trentin, *Diari 1988-1994*, a cura di Iginio Ariemma, Roma, Ediesse, 2017, pp. 67 ss.

¹⁶ Non è ovviamente questa la sede per illustrare e discutere le interpretazioni storiografiche della Rivoluzione francese, per lungo tempo – e ancora nel 1989

L'intuizione di Trentin fu quella di sostituire, o meglio di aggiungere a fianco della parola «cittadino», il termine «lavoratore». In questo modo, con un *escamotage* tanto semplice quanto illuminante, iniziava a prendere forma, idealmente, il «sindacato dei diritti»: anche il lavoratore, infatti, proprio in quanto cittadino (che restava tale anche durante l'esercizio del suo mestiere), avrebbe dovuto opporsi a qualsiasi forma di potere «assoluto» nei luoghi di lavoro, rivendicando i propri diritti di libertà; in caso di loro violazione da parte dell'imprenditore, gli strumenti principali di «resistenza» a disposizione dei lavoratori erano la solidarietà, organizzata attraverso il sindacato, e il conflitto, di cui lo sciopero rappresentava l'arma più efficace (ma non l'unica).

Se l'evento simbolico per eccellenza della Rivoluzione francese era stato l'assedio della Bastiglia, il 14 luglio 1789, con l'intervento del popolo parigino a sostegno della causa rivoluzionaria promossa dal «Terzo Stato», il suo «manifesto politico» – al quale Trentin attribuiva una grande rilevanza, sia teorica che pratica – fu senza dubbio la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, approvata il 26 agosto 1789, prima ancora del varo della Costituzione nel 1791. Il sindacalista conosceva bene anche i protagonisti principali di quegli avvenimenti. Nelle riflessioni affidate al suo diario, egli rifletteva ad esempio sulle idee di Jean-Jacques Rousseau, la cui opera era dominata dall'imperativo dell'uguaglianza; ma la sua attenzione si concentrò prevalentemente sul pensiero di Nicolas de Condorcet, forse il suo personaggio preferito, colui che – come

– polarizzate intorno alla lettura marxista della «rivoluzione borghese» contro il sistema feudale (Albert Soboul, *La rivoluzione francese*, 2 voll., Bari, Laterza, 1966) e a quella «revisionista», che ne ridimensionava gli aspetti economico-sociali e ne sottolineava (anche) le continuità con l'Antico regime (François Furet, Denis Richet, *La rivoluzione francese*, Roma-Bari, Laterza, 1974). Proprio in occasione del bicentenario venne pubblicato in Italia un libro importante, curato da Bruno Bongiovanni e Luciano Guerci, che faceva il punto sui principali orientamenti storiografici sul tema: *L'albero della Rivoluzione. Le interpretazioni della Rivoluzione francese*, Torino, Einaudi, 1989. Insieme a questo volume, per le sue analisi sulla Rivoluzione francese Trentin utilizzò soprattutto un altro saggio di Bongiovanni, pubblicato sempre nel 1989 da Bollati Boringhieri: *Le repliche della storia. Karl Marx tra la Rivoluzione francese e la critica della politica*.



LA CGIL E IL «SINDACATO DEI DIRITTI»

avrebbe scritto in un contributo successivo, nel 1995 – «ha visto con maggiore lucidità come l'obiettivo, l'unico perseguibile in uno stato moderno liberato dalle tirannie della monarchia feudale, era quello della realizzazione dei diritti individuali prima di tutto attraverso l'educazione delle persone, attraverso la formazione»¹⁷.

Il giudizio sui giacobini, invece, si presentava articolato: egli esprimeva apprezzamenti per la loro idea di cittadinanza slegata dal concetto di proprietà privata, per la scelta operata a favore del suffragio universale, per l'«intima coerenza morale» che era sì sfociata nel dispotismo ma che aveva anche resistito «ad ogni concezione machiavellica del potere». Più dei giacobini, semmai, il problema avrebbe riguardato il giacobinismo, vale a dire un atteggiamento ideologico che avrebbe influenzato pesantemente molte correnti della sinistra, ma soprattutto la concezione leninista della rivoluzione e dello Stato, definita da Trentin «intrinsecamente autoritaria»¹⁸.

In sintesi, dunque, egli riusciva a cogliere lucidamente un nodo essenziale della Rivoluzione francese, che poi si era trascinato per tutta l'epoca contemporanea, fino ai giorni nostri: il problema principale, alla fine dei conti, riguardava soprattutto il superamento della contraddizione tra *libertà* e *uguaglianza*, esplosa alla fine del XVIII secolo quando essa era stata imposta dalle «rivoluzioni borghesi». Tale antinomia non era stata risolta, nell'immediato, dal conflitto tra girondini e giacobini; così come non era stata superata, successivamente, dalla dialettica tra riformisti e rivoluzionari. Secondo Trentin, dopo circa due secoli di aspre discussioni e accesi antagonismi nelle file della sinistra, la bilancia doveva iniziare a pendere decisamente a favore della libertà dell'uomo, un imperativo che doveva avere un peso maggiore rispetto al principio dell'uguaglianza tra gli uomini; tale sbilanciamento, però, andava

¹⁷ Bruno Trentin, *Torniamo a Condorcet*, «Critica liberale», novembre 1995, pp. 133-138. Trentin approfondì il pensiero di Condorcet soprattutto attraverso il volume di Claudio De Boni *Condorcet. L'«Esprit Générab» nella Rivoluzione francese*, pubblicato anch'esso nell'anno del bicentenario dall'editore Bulzoni.

¹⁸ Bruno Trentin, *Diari*, cit., pp. 67-69 e pp. 84-85.

riequilibrato con la terza «parola d'ordine» della Rivoluzione francese, la fraternità: con l'idea cioè che, nonostante le evidenti differenze presenti nel genere umano, vi era un terreno comune – l'affermazione, la difesa e lo sviluppo dei diritti universali – potenzialmente in grado di generare sentimenti e comportamenti di solidarietà, soprattutto tra le persone più deboli¹⁹.

5. Il 1989 (2): l'«Ottantanove» della Cgil

Dalle riflessioni di Trentin sull'«Ottantanove» francese scaturirono, come si è detto, gli importanti mutamenti che caratterizzarono l'«Ottantanove» della Confederazione generale italiana del lavoro. Le dense analisi riassunte nel paragrafo precedente si ritrovano, infatti, nella relazione introduttiva che Trentin tenne a Chianciano durante la già ricordata Conferenza di programma della primavera 1989, quando la Cgil avviò di fatto il suo progetto di «autoriforma», mettendo da parte i dubbi e le esitazioni del passato. Il percorso intrapreso prevedeva di cambiare in modo significativo il sindacato, per cambiare poi la società e infine il mondo della politica, cioè i meccanismi del potere.

Di fronte a pericoli sempre più incombenti, di burocratismo nel sindacato ma anche di corporativismo e di localismo tra i lavoratori, ai quali si aggiungevano i timori per un più accentuato consociativismo tra le classi dirigenti, Trentin insisteva sulla necessità, vitale innanzitutto per la Cgil, di ripensare l'idea stessa di «sindacato generale». Tale ripensamento non significava rinnegare il ruolo «naturalmente» politico della Confederazione, che anzi occorreva rilanciare e persino accrescere²⁰; ma esso comportava una svolta

¹⁹ Id., *Lavoro e libertà nell'Italia che cambia*, Roma, Donzelli, 1994; Id., *La libertà viene prima. La libertà come posta in gioco nel conflitto sociale*, Roma, Editori Riuniti, 2004.

²⁰ A tale proposito, anche nel 1989 restava attuale la frase di Trentin, riferita all'esperienza storica della Flm, a favore di «un sindacato che fa politica restando sindacato»: la citazione è nel saggio *Sindacato, organizzazione e coscienza di classe*,



LA CGIL E IL «SINDACATO DEI DIRITTI»

decisa verso l'elaborazione autonoma di un programma che fosse centrato sul diritto al lavoro e sui diritti del lavoro, considerati come i più importanti diritti di cittadinanza, in quanto gli unici, di fatto, capaci di assicurare la dignità di ciascuno e favorire l'autodeterminazione della persona. Attraverso la definizione di tale progetto e la stesura di un vero e proprio «Programma fondamentale», il sindacato si sarebbe fatto garante del nuovo patto di solidarietà fra i lavoratori, i quali apparivano ormai sempre più diversi e distanti tra loro.

Fu questo, in definitiva, il «capolavoro» di Trentin, su cui egli si spese molto: fino al XII congresso nazionale della Cgil, tenuto a Rimini nell'ottobre 1991, l'assise della «rifondazione» sindacale²¹; ma anche oltre, fino alla fine del suo mandato nel 1994, durante un triennio nel quale egli arrivò quasi a consumarsi, fisicamente e psicologicamente, come emerge in modo angoscioso dalla lettura dei *Diari*. D'altronde, la posta in gioco era davvero alta. Come avrebbe scritto qualche anno dopo, in un appassionato ricordo del sindacalista della Cisl Eraldo Crea, dirigente autorevole e amico sincero, la sfida consisteva nel fare del lavoratore, o meglio, del «cittadino-lavoratore», la sola e unica «variabile indipendente» per

pubblicato nel celebre volume degli «Annali» della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli *Problemi del movimento sindacale in Italia 1943-73*, a cura di Aris Accornero, a. XVI, 1974-1975, Milano, Feltrinelli, 1976, pp. 931-947; la citazione è a p. 946.

²¹ Il *Programma* della Cgil, approvato a Rimini nel 1991 con il titolo *Strategia dei diritti. Etica della solidarietà*, è pubblicato negli atti del *XII congresso nazionale, Rimini 23-27 ottobre 1991*, Roma, Ediesse, 1993, pp. 447-505. Questo *l'incipit* del documento (*Preambolo. Un programma fondamentale: perché?*): «Il programma è l'insieme degli obiettivi *generali* che le donne e gli uomini aderenti alla Cgil intendono perseguire: per l'affermazione piena e costante dei *diritti* delle donne e degli uomini che lavorano di tutte le età e di tutte le etnie, e delle loro famiglie; per difenderne gli interessi e per migliorarne le condizioni di vita e di lavoro; per concorrere a realizzare una società più libera, più giusta, più solidale. Democrazia, solidarietà, uguaglianza, valore della differenza di genere sono allo stesso tempo gli obiettivi ispiratori del programma e i vincoli delle nostre scelte e azioni. Unità e pluralismo ideale e politico ne sono i presupposti fondamentali. La pace rappresenta la condizione indispensabile per affermare questi valori e questi principi». Il corsivo è mio.

il sindacato²². Era questo il tassello fondamentale nella costruzione della sua utopia, «la città del lavoro»²³.

6. Il 1989 (3): la caduta del Muro di Berlino

La vicenda storica del «sindacato dei diritti», avviata nell'aprile 1989 con la Conferenza di Chianciano, iniziò dunque prima della caduta del Muro di Berlino, avvenuta il 9 novembre successivo. Tuttavia, il crollo fragoroso di quello che può essere considerato il simbolo più celebre della «guerra fredda», almeno nel Vecchio continente, finì inevitabilmente per accelerare la svolta della Cgil.

Il cambiamento non fu circoscritto soltanto al piano organizzativo, attraverso la scelta «storica» di porre fine alle correnti politiche tradizionali (comunista, socialista e «Terza componente»), che venne lanciata durante la Conferenza di organizzazione della Cgil, tenuta a Firenze dal 14 al 16 novembre 1989, e approvata ufficialmente nel successivo congresso di Rimini, due anni più tardi²⁴. Il sindacato, infatti, come Trentin ripeteva in modo frequente ormai da tempo, aveva davanti a sé anche una seconda sfida. Oltre alla necessità di eliminare la contrapposizione tra libertà e uguaglianza, occorreva superare l'altra contraddizione esplosa agli inizi dell'età contemporanea e frutto dell'altra fondamentale «rivoluzione borghese»: non quella politica, che aveva avuto come epicentro la Francia, ma quella economica, vale a dire la Rivoluzione

²² «La persona umana con la sua ricchezza di valori e di saperi [è] la 'variabile indipendente' intorno alla quale cercare di costruire un nuovo tipo di rapporto di lavoro e nuovi sistemi di relazioni, nella società civile e nello Stato»: Bruno Trentin, *Il sindacato di Eraldo Crea*, in *Eraldo Crea. L'autonomia e l'unità: il sindacato soggetto politico*, vol. 1, *Scritti e discorsi (1962-1991)*, a cura di Giorgio Alessandrini, Roma, Edizioni Lavoro, 1999, pp. 123-133; la citazione è a p. 125.

²³ Cfr. Bruno Trentin, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Milano, Feltrinelli, 1997. Cfr. *Il lavoro dopo il Novecento. Da produttori ad attori sociali. La città del lavoro di Bruno Trentin per un'altra sinistra*, a cura di Alessio Gramolati e Giovanni Mari, Firenze University Press, 2016.

²⁴ Fabrizio Loreto, *Le Conferenze di organizzazione nella storia della Cgil*, in *I nostri valori al lavoro*, Roma, Ediesse, 2009, pp. 261-269.

industriale, partita dall'Inghilterra e poi diffusasi in molti paesi dell'Occidente²⁵.

In questo secondo caso il contrasto riguardava i meccanismi di *oppressione* e di *redistribuzione* presenti all'interno del sistema capitalistico. Su questi temi il punto di partenza delle riflessioni di Trentin non poteva che essere l'opera di Karl Marx; tuttavia, come ha evidenziato con lucidità Iginio Ariemma in diversi saggi, per l'allora Segretario generale della Cgil lo scontro tra i diversi «marxismi» non aveva mai permesso di risolvere tale conflitto²⁶. Per questo motivo egli suggeriva di abbandonare sia la via comunista che quella socialdemocratica, sensibilmente diverse ma anche unite dal comune obiettivo della conquista del potere, da utilizzare principalmente per obiettivi redistributivi. Trentin, invece, suggeriva di imboccare un'altra strada, fino ad allora minoritaria nella sinistra italiana e internazionale, e anche un pò «eretica»: occorreva cioè costruire «un'altra sinistra possibile», così come si era espressa in modo efficace nella Cgil in numerosi passaggi della sua storia centenaria, il cui scopo non doveva essere la conquista del potere, bensì la sua incessante trasformazione in senso democratico, per fini prevalentemente anti-autoritari²⁷.

In breve, ancora una volta si trattava non di imporre dall'alto l'uguaglianza, grazie al ruolo di avanguardia giocato da una mino-

²⁵ Anche per quanto riguarda la Rivoluzione industriale, non è questa la sede per analizzare il dibattito storiografico sul tema, percorso da molteplici letture, a volte discordanti. Alcuni studiosi, infatti, ne hanno esaltato il carattere di rottura radicale, mentre altri hanno insistito maggiormente sulle continuità tra la stagione della cosiddetta «proto-industria» e l'epoca in cui ha iniziato ad affermarsi la società industriale. Inoltre, alcuni storici ne hanno sottolineato gli aspetti più traumatici, specie nelle fasi iniziali, mentre altri, in un'ottica di più lungo periodo, hanno rimarcato gli indubbi progressi che essa ha prodotto nel tempo. Oltre al «classico» di David S. Landes (*Prometeo liberato. La rivoluzione industriale in Europa dal 1750 ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 1978), si segnala il più recente volume *La rivoluzione industriale tra l'Europa e il mondo*, a cura di Tommaso Detti e Giovanni Gozzini, Milano, Bruno Mondadori, 2009.

²⁶ Cfr. Iginio Ariemma, *L'intellettuale sindacalista*, in Bruno Trentin, *Diari*, cit., pp. 11-24.

²⁷ Bruno Trentin, *La città del lavoro*, cit., p. 220.

ranza «illuminata»; ma di promuovere e favorire quotidianamente, dal basso, l'esercizio della libertà da parte di tutti i cittadini e di tutti i lavoratori²⁸.

Quanto alla cesura storica del 1989, Trentin leggeva nella caduta del Muro di Berlino non solo (e non tanto) la fine del «secolo breve», secondo la nota definizione proposta dallo storico Eric Hobsbawm: cioè, un breve XX secolo segnato soprattutto dalla novità del comunismo sovietico, iniziato durante la Prima guerra mondiale con la Rivoluzione d'Ottobre e destinato a chiudersi, di lì a breve, con la fine dell'Urss²⁹. Egli interpretava la frattura del 1989 anche (e principalmente) come una delle tappe che segnavano la fine del «lungo XX secolo», per citare il saggio di Giovanni Arrighi: il secolo, cioè, dell'«età industriale», che si era diffusa in

²⁸ Trentin avrebbe presentato così, ne *La città del lavoro*, la sua idea di «un'altra sinistra possibile» (*ivi*, pp. 11-12): «Un'altra anima' della sinistra è però sempre esistita, sin dagli albori del movimento socialista. E, in un certo senso, anche prima. Certo, si tratta di una 'sinistra' che non si è mai espressa in forme compiute. Si tratta di un'altra 'anima' che si è espressa ripetutamente attraverso le testimonianze, spesso frammentarie e disperse (e presto cancellate da una storia scritta dai vincitori), di una ricerca e di una tensione, di volta in volta più presenti in un dato schieramento politico che in un altro. E, in tutti questi casi, si è trattato in fin dei conti di tendenze che, salvo breve parentesi, sono risultate minoritarie e soccombenti. Naturalmente anche l'altra anima' della sinistra è coinvolta in questi anni dalla crisi di identità che investe tutte le correnti culturali e politiche della sinistra. Ma forse essa rimane portatrice di valori e istanze più capaci di sopravvivere, di quelli propri alla sinistra fino a oggi vincente. Si tratta infatti di un'anima della sinistra occidentale [...] che, anche quando ha assunto forme estreme e obiettivi radicali, volontaristici o utopistici, di fronte al consolidarsi e all'estendersi dell'egemonia del sistema taylorista-fordista nelle società industriali, si è sempre caratterizzata come l'espressione, prima ancora che di un'esigenza di equità sociale e di un progetto redistributivo delle risorse disponibili, di una domanda di libertà, di socializzazione dei poteri e delle conoscenze, innanzitutto nei luoghi di produzione. E come l'espressione di una 'cultura dei diritti', orientata certamente in primo luogo alla tutela dei lavoratori subordinati, ma sempre a partire dalla singola persona che lavora e dalla modifica di un rapporto sociale fondato sulla costrizione e sulla totale eterodeterminazione del lavoro».

²⁹ Eric J. Hobsbawm, *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1995. Cfr. *L'età degli estremi. Discutendo con Hobsbawm del Secolo breve*, a cura di Silvio Pons, Roma, Carocci, 1998.

Occidente nella seconda metà dell'Ottocento per poi affermarsi pienamente nel Novecento con il modello americano taylorista e fordista dell'organizzazione scientifica del lavoro, della produzione in serie e dei consumi di massa³⁰.

In ogni caso, nell'analisi politica di Trentin, l'«Ottantanove», più che la fine di un'epoca, doveva essere inteso come una sorta di nuovo inizio, simile a quanto era accaduto alle origini dell'età contemporanea, a Parigi come a Philadelphia, e prima ancora, nel 1688-89, nella Londra della *Glorious Revolution*, quando per la prima volta era stato fissato un sistema di norme (*Bill of Rights*) in grado di assicurare le libertà e i diritti fondamentali degli individui in modo esteso e duraturo.

7. Conclusioni: «la révolution française n'est pas terminée»

Lo sforzo intellettuale e politico di Trentin, che si è provato a riassumere nelle pagine precedenti, si collocò in un passaggio d'epoca veramente eccezionale, tra il crollo del comunismo e la fine della guerra fredda, tra la riunificazione tedesca, l'accelerazione del processo d'integrazione europea e il trionfo della globalizzazione economica; tutti eventi, peraltro, che in Italia – com'è noto – hanno avuto effetti rilevanti e decisivi nella crisi della cosiddetta «Prima Repubblica»³¹.

Trentin, che nei *Diari* si definiva in maniera ironica – anche se

³⁰ Giovanni Arrighi, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, Il Saggiatore, 1996. Cfr. Charles S. Maier, *Secolo corto o epoca lunga? L'unità storica dell'età industriale e le trasformazioni della territorialità*, in *Novecento. I tempi della storia*, a cura di Claudio Pavone, Roma, Donzelli, 1997, pp. 29-56.

³¹ A proposito dei fatti storici accaduti nel 1989 nell'Europa orientale, il 30 gennaio 1990 Trentin annotava nel suo diario che «il crollo dei regimi autoritari dell'Est [era avvenuto] sotto l'incalzare di una rivoluzione dei diritti»: Bruno Trentin, *Diari*, cit., p. 135. Il corsivo è mio. Sulla complessa transizione in Italia tra Prima e Seconda Repubblica si veda il libro di Paul Ginsborg *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996*, Torino, Einaudi, 1998.

con tutta l'angoscia che derivava dalla tragedia jugoslava in atto – «un Bosniaco musulmano, figlio di un serbo e di una croata»³², proprio a voler evidenziare la sua volontà di contaminazione tra culture e realtà diverse, rappresenta, in conclusione, un esempio importante di un cittadino europeo proiettato nel futuro, che però conosce bene le sue radici. Ecco perché, in un altro passaggio dei *Diari*, si legge una frase che può essere considerata come una sorta di proprio epitaffio: «*La révolution française n'est pas terminée*»; cioè, i fatti accaduti nel lontano 1789, nonostante la distanza temporale, hanno ancora molto da dirci e insegnarci.

Le radici culturali del pensiero di Trentin, dunque, restano ben salde nel passato: le sue acute riflessioni si nutrono dei principi straordinari introdotti dalla Rivoluzione francese; si alimentano della «lezione» di Giuseppe Di Vittorio sul ruolo «naturalmente politico» del sindacalismo confederale e sulla legittimazione di chi opera nelle organizzazioni dei lavoratori, la quale deve discendere in modo prioritario dall'intera platea dei rappresentati³³; esse trovano attuazione – in parte – nell'Autunno caldo del 1969, quando con la firma dei contratti collettivi nazionali di lavoro, a partire da quello dei metalmeccanici, la Costituzione italiana iniziò ad entrare, finalmente e pienamente, nei luoghi di lavoro, anticipando di qualche mese le norme dello Statuto dei diritti dei lavoratori³⁴.

Tuttavia, accanto alle radici, la cultura di Trentin esprime costantemente anche un forte bisogno di innovazione, la necessità di un ripensamento continuo, l'esigenza di mettere in discussione vecchi schemi mentali e ideologie logore. Tutto ciò rende il suo pensiero particolarmente lungimirante: un pensiero che ha evitato alla Cgil una pericolosa involuzione e che, nello stesso tempo, è

³² Bruno Trentin, *Diari*, cit., p. 324.

³³ Si veda l'intervento di Trentin nel libro *Giuseppe Di Vittorio e i fatti d'Ungheria del 1956*, a cura di Carlo Ghezzi, Roma, Ediesse, 2007, pp. 55-64. Cfr. Adriano Guerra, Bruno Trentin, *Di Vittorio e l'ombra di Stalin. L'Ungheria, il Pci e l'autonomia del sindacato*, Roma, Ediesse, 1997.

³⁴ Cfr. Bruno Trentin, *Autunno caldo. Il secondo biennio rosso 1968-1969*, intervista di Guido Liguori, Roma, Editori Riuniti, 1999.



LA CGIL E IL «SINDACATO DEI DIRITTI»

stato capace di indicare a tutto il movimento sindacale – italiano, europeo e internazionale – e al variegato mondo della sinistra una strada feconda di cambiamento, su cui occorre continuare a ragionare e a interrogarsi.

Apparati
a cura di Francesco Paolo Palaia*

* Ricercatore presso la Fondazione Giuseppe Di Vittorio

ISTITUTO UNIVERSITARIO DI STUDI EUROPEI

CERIMONIA DI CONFERIMENTO DEL PREMIO "EUROPA-ITALIA"

Torino, 22 ottobre 1992

Il mio ringraziamento è vivo, profondamente sentito verso coloro che hanno voluto assegnarmi questo riconoscimento, verso coloro che con i loro interventi lo hanno motivato, verso tutti coloro - non ritengo far distinte menzioni, le persone più autorevoli me lo consentiranno - che con la loro presenza in questa Aula intendono esprimermi stima, amicizia.

Sono lieto che questo incontro avvenga a Torino per due motivi: i legami antichi tra questa città e la Banca d'Italia, il ruolo fondamentale che Torino ha avuto nella formazione dell'unità d'Italia. Intendo riferirmi non soltanto al grande disegno di cui il Piemonte fu principale ideatore e realizzatore, ma soprattutto all'apertura illuminata che la società torinese seppe mostrare nell'accogliere dopo il 1848 gli esuli di altri Stati italiani, in particolare dalla Sicilia e da Napoli; e nel dare loro non solo asilo ma la possibilità di prendere parte attiva alla vita politica, culturale del Piemonte, di poter liberamente scrivere sui giornali di questa città, di poter accedere a cattedre universitarie, a seggi in Parlamento.

Il mio sarà un intervento breve, per me atipico, una testimonianza del perché, sono, mi sento profondamente, al tempo stesso, italiano ed europeo.

E' la testimonianza di un appartenente alla generazione che vide la luce all'indomani della prima guerra mondiale, che ha avuto la propria gioventù sconvolta dagli orrori della seconda guerra, che ha vissuto la propria età

adulta partecipando attivamente alle vicende degli ultimi cinquant'anni, se per "attivamente" si intende non solo essere stato attore in alcune fasi ma anche di aver vissuto le vicende dei propri tempi con animo teso.

Se ripercorro a ritroso la mia personale esperienza, ne emerge chiaro un intreccio nel quale l'Italia e l'Europa costituiscono la trama e l'ordito.

Già negli anni trenta, nei primi approcci liceali alla storia del nostro Risorgimento, rimasi colpito dal notare come gli uomini che costituirono la forza trainante, nel pensiero e nell'azione, del movimento per l'unità nazionale, mentre perseguivano la realizzazione di quell'ideale, già prefiguravano una prospettiva successiva, più elevata, di unità, quella europea.

Mi colpì ad esempio il fatto che alla costituzione nel 1831 della Giovane Italia, Mazzini fece seguire, pochi anni dopo, nel 1834, la costituzione della Giovane Europa. L'aspirazione europea non fu propria solo della matrice democratica; fu caratteristica comune di tutte le matrici risorgimentali, da quella neo-guelfa a quella liberal-moderata, per la quale il riferimento europeo fu addirittura diffuso fatto di cultura. Un rapido excursus nelle opere di Cavour, di Balbo, di Gioberti, di Cattaneo, di tanti altri esponenti della vita politica risorgimentale, permetterebbe di citare innumerevoli passi nei quali all'ideale dell'unità nazionale si accomuna il richiamo all'Europa.

Durante il periodo universitario, ebbi la fortuna di avere, come docenti di storia del Risorgimento, studiosi quali Carlo Morandi e Walter Maturi; di accostarmi sin da giovanissimo alla lettura di Benedetto Croce, di Adolfo Omodeo, di Luigi Salvatorelli; tutto ciò rafforzò, in quel periodo importante della mia formazione, la valenza del binomio Italia-Europa.

La drammatica esperienza della seconda guerra mondiale fece sì che quei semi del periodo scolastico maturassero, divenissero elemento costitutivo del mio essere, del mio vivere, come cittadino, la realtà sociale, economica, politica. L'Europa unita l'ho sempre sentita quale naturale seguito, come completamento del processo che aveva condotto all'unità nazionale, bene quest'ultimo tanto prezioso e tanto faticosamente raggiunto che le presenti, pur gravi, difficoltà non debbono nemmeno sfiorare.

In fondo, le due guerre mondiali sono state orrende guerre civili. Sono state, specie la seconda, manifestazioni di un modo perverso, aberrante, di concepire e di tentare di realizzare l'Europa unita; un modo negatore, conculcatore degli ideali, delle finalità di vero progresso civile, sociale, che motivano, danno validità e nobiltà all'aspirazione europea. Scriveva Luigi Einaudi in un suo discorso del 1947 all'Assemblea costituente: "riusciremo a salvarci dalla terza guerra mondiale solo se noi impugneremo per la salvezza e l'unificazione dell'Europa, invece della spada di Satana, la

spada di Dio; e cioè, invece dell'idea della dominazione con la forza bruta, l'idea eterna della volontaria cooperazione per il bene comune".

Questo è quanto di me, in breve, tenevo a far sapere a Voi, soprattutto a coloro che hanno preso l'iniziativa di attribuirmi questo riconoscimento. Volevo che sapeste che la mia non è una vocazione europea recente, è vocazione che risale alla mia gioventù, vocazione che sento parte integrante di me stesso.

Potete quindi meglio comprendere perché, divenuto governatore della Banca d'Italia, nel mio operare e nei miei scritti, obiettivi nazionali ed europei, comportamenti in campo nazionale e internazionale, siano così intimamente legati.

Ebbi la ventura che la mia nomina a governatore, nell'ottobre del 1979, coincidesse di fatto con l'inizio del funzionamento del Sistema monetario europeo. Già in precedenti responsabilità nella Banca d'Italia avevo avuto modo di partecipare, a partire dagli anni sessanta, all'opera di gruppi di lavoro, di comitati, attraverso i quali si articolò la lenta ma tenace costruzione del Mercato comune. La mia testimonianza su quel periodo sarebbe piccola cosa rispetto a quella che potrebbero offrire alcune delle personalità del mondo politico ed economico oggi qui presenti.

Come abbia interpretato, sin dall'inizio, il Sistema monetario europeo è parte integrante del mio modo di

far politica monetaria e valutaria, di gestire la Banca d'Italia anche negli altri suoi compiti, da quello della configurazione strutturale del sistema creditizio e finanziario a quello della operatività del sistema dei pagamenti. Tutto ciò ha avuto poco fa nell'esposizione di Siro Lombardini un'interpretazione critica (uso l'aggettivo nel suo senso etimologico) particolarmente valida e penetrante: gliene sono vivamente grato.

Quanto ho detto di me aiuta, credo, a far comprendere con quale animo abbia svolto quell'azione, quale intimo convincimento sia stato e sia alla base delle mie decisioni; perché espressioni dei miei discorsi di anni fa siano del tutto analoghe a quelle che uso oggi: le differenze sono solo nei diversi contesti temporali. Tutto ciò è il frutto di essermi trovato a un posto di responsabilità, mentre si apriva un momento importante del processo comunitario, avendo la fortuna di aver acquisito in precedenza un patrimonio di convincimenti in piena sintonia con quel momento storico. Le linee del daffarsi, del come condursi erano quindi chiaramente tracciate; si trattava solo di percorrerle, di dar loro corpo, giorno per giorno, con comportamenti ispirati a quei convincimenti.

Del mio partecipare a quanto è stato tentato, è stato fatto per realizzare la costruzione europea nel campo monetario, vorrei richiamare alcuni momenti, che più direttamente si legano alle vicende dell'oggi.

In ordine di tempo, vorrei ricordare un evento minore, il cosiddetto accordo Basilea-Nyborg del 1987. Esso formalmente fu un'intesa squisitamente tecnica, migliorativa di alcuni aspetti dell'accordo di cambio, concordata fra i governatori delle banche centrali, approvata dai Ministri finanziari. Di fatto costituì l'avvio del rilancio della costruzione europea, che da qualche tempo, dopo l'affermazione dello SME nella prima parte degli anni Ottanta, difettava di nuove iniziative.

Fu una sollecitazione a riprendere un cammino che stava segnando una pausa, la dimostrazione della possibilità, della volontà di trasformare lo SME da obiettivo a sé stante in una fase intermedia verso traguardi più ambiziosi.

Nacque poco dopo, a seguito della decisione presa a Hannover nel giugno del 1988 dai Capi di Stato e di Governo della Comunità, l'iniziativa dell'Unione economica e monetaria; ne fu affidato lo studio al Comitato Delors, composto in larga prevalenza dai governatori delle banche centrali.

Il rapporto che il Comitato in pochi mesi riuscì a produrre credo abbia costituito per molti una sorpresa, per il suo contenuto, per l'approvazione unanime da parte di tutti i membri del Comitato. Il successo dipese dal fatto che il lavoro fu impostato sin dall'inizio sull'obiettivo finale, su quello che amai chiamare il "disegno della cattedrale"; modi e tempi di realizzazione costituirono la seconda fase dello studio, resa più facile dall'intesa raggiunta sulla

méta da perseguire.

Con le decisioni di Madrid, Strasburgo, Dublino, Roma del 1989 e del 1990, la proposta del Comitato Delors divenne obiettivo politico, via via più concreto e preciso sino all'avvio della redazione di un testo istitutivo. Gli stessi governatori parteciparono al progetto operativo, redigendo lo statuto del Sistema europeo di banche centrali. Tutto questo ha costituito esperienza nuova per le banche centrali, aduse per tradizione più a "conservare" che a "innovare".

L'intera costruzione, completata e trasfusa nel Trattato di Maastricht, è oggi in gioco. Può darsi che le difficoltà, gli ostacoli che si sono frapposti nascano dal fatto stesso che, nell'intento di avanzare rapidamente verso l'unione europea, troppo ci si sia affidati agli aspetti finanziari e monetari; che si sia creato uno sfasamento eccessivo tra questa area avanzata, di punta, e l'integrazione complessiva, sociale, politica, culturale; che da questo sfasamento nascano i ripensamenti, le incertezze, le inquietudini che stiamo vivendo. Certo nessuno di noi ha mai pensato che l'unificazione monetaria possa essere processo a sé stante. La moneta è manifestazione di una realtà definita, omogenea di soggetti; non avrebbe senso una moneta europea se non rappresentasse una realtà, integrata in ogni suo aspetto, dei paesi, delle popolazioni che compongono la Comunità. L'Unione monetaria è stata concepita come un passo per rende-

re più ampia e irreversibile l'integrazione economica, come momento anticipatore dell'unione politica.

In questo difficile momento - ma per lo più ogni traversata ha la sua tempesta - dobbiamo avvertire una doppia responsabilità. Come italiani siamo consapevoli di non aver conformato i nostri comportamenti agli obiettivi prefissati; sappiamo che in tal modo abbiamo fatto il nostro danno, e al tempo stesso abbiamo reso più difficile la costruzione europea. Questa constatazione non deve indurci a disperare, ma ad agire. Per un popolo il tempo non è mai scaduto definitivamente; certo divengono più pesanti i costi del provvedere.

Come membri della Comunità europea dobbiamo prendere atto che un cammino che sembrava chiaramente delineato, agevole, incontra ostacoli imprevisti, presenta di colpo un tratto impervio. Ma se si è convinti - e il ripercorrere il passato ce ne dà conforto - della validità dell'unione europea, dobbiamo perseverare con determinazione nei nostri propositi; ci accorgeremo allora che la strada non è sbarata. Osservava Jean Monnet: "occorre partire dalle difficoltà, appoggiarsi su di esse per creare l'inizio di una soluzione generale".

Le stesse difficoltà di funzionamento del Sistema monetario europeo che stiamo sperimentando non sono tanto conseguenza dell'insufficienza delle regole che lo disciplinano, quanto del modo con il quale esse sono state interpretate e applicate: è mancato, da parte dei paesi che

fanno parte del Sistema un effettivo coordinamento delle rispettive politiche, sì che si è dato luogo al formarsi di incoerenze che hanno investito i rapporti relativi sia dei tassi di cambio sia dei tassi di interesse. Di tali incoerenze non si è stati capaci di prendere tempestivamente atto, di provvedere alle necessarie correzioni, anche perché proprio il rapido progredire del disegno dell'UEM, influenzando positivamente i mercati, ne ha per qualche tempo nascosto la necessità.

La crisi si è manifestata investendo l'intero Sistema e all'interno di esso per prime le valute più deboli, quando sono emersi i dubbi sulla ratifica del Trattato di Maastricht, quando quasi di colpo la prospettiva europea è stata avvolta da incertezze. Ed anche allora posizioni troppo rigide, quali il timore di pregiudicare l'esito del referendum francese con qualsivoglia modifica delle parità o la preoccupazione di dare spazio a spinte inflazionistiche con qualsivoglia pur modesta riduzione dei tassi di interesse in Germania, hanno impedito che si provvedesse in tempi e modi tali da evitare che la crisi esplodesse con le conseguenze che stiamo tuttora soffrendo. Su queste vicende ho già riferito il 24 settembre scorso nell'audizione alla Commissione Bilancio del Senato; avrò modo di commentarle di nuovo dopodomani a Cernobbio, all'Assemblea del Forex.

Occorre quindi, una volta che i mercati siano tornati a condizioni di normalità e sia stata ridefinita una

griglia di parità credibili delle monete legate nell'accordo europeo di cambio, che tutti i paesi partecipanti si diano carico, per l'avvenire, sia di assicurare al proprio interno politiche economiche coerenti con le parità concordate, sia di tener conto, nel definire le proprie politiche monetarie, delle ripercussioni sull'intero sistema. Affinché tutto ciò avvenga - e ove non accadesse, affinché le correzioni necessarie non vengano troppo a lungo differite - occorre che siano rafforzate, rese più cogenti, le valutazioni e le procedure collegiali.

Ho già ricordato che lo SME è una fase intermedia; come tale, presenta limiti e pericoli: questi verranno superati definitivamente solo quando saremo giunti alla fase finale del processo che porta all'Unione monetaria. Su questo obiettivo dobbiamo concentrare il nostro impegno. La struttura designata nel Trattato di Maastricht è coerente ed equilibrata; è una costruzione efficiente, rigorosa, e al tempo stesso rispettosa di tutte le componenti. L'Europa unita per la quale abbiamo operato e intendiamo continuare a operare è un'Europa di pari; la moneta unica che vogliamo adottare è la moneta comune, non una moneta egemone.

E' con questo spirito, lo spirito di chi è convinto che l'Italia ha bisogno dell'Europa e che l'Europa non può fare a meno dell'Italia, che ho vissuto e vivo questa vicenda dell'integrazione europea, appassionante, entusiasmante, in alcuni momenti come il presente non priva di amarezze. E'

con questo spirito che accetto il riconoscimento che avete voluto attribuirmi.



**Lettera di dimissioni di Bruno Trentin,
in «l'Unità», 2 agosto 1992**

Carissimi compagni e compagne, Vi confermo la mia decisione, che ho comunicato ad alcuni di Voi nella riunione di questa sera a palazzo Chigi, di rimettere al Comitato direttivo della Cgil il mio mandato di Segretario generale e di membro della Segreteria nazionale. Vi prego quindi di voler trasmettere questa mia lettera di dimissioni al presidente del Comitato direttivo in occasione della prima riunione di questo organismo che auspico venga convocato il più rapidamente possibile, all'inizio del mese di settembre in modo che esso possa deliberare sulla designazione del nuovo Segretario generale in tempo utile per la partecipazione alla difficile ripresa delle trattative con il governo e con il padronato. Questa mia decisione è dettata in tutta serenità dalla duplice e contraddittoria convinzione di avere operato per l'accettazione del testo finale del Protocollo presentato dal presidente del Consiglio, allo scopo di scongiurare l'impatto simultaneo, sui lavoratori e sull'opinione pubblica, in una situazione già così drammatica per il paese, di una possibile crisi di governo, di una frattura dei rapporti fra le tre Confederazioni sindacali e di una crisi grave nei rapporti unitari in seno alla Cgil; e, nello stesso tempo, di avere così disatteso il mandato, da me stesso sollecitato, di acquisire dal governo alcune modifiche sostanziali del testo da questi predisposto, in modo particolare per quanto attiene alla salvaguardia, anche nel corso del prossimo anno, della libertà di contrattazione nell'impresa e nel territorio. Nella sostanza e nella forma, oltre ad altre gravi carenze presenti nel protocollo, quest'ultimo risultato non è stato ottenuto. E sarebbe da parte mia un'intollerabile finzione sostenere il contrario o attenuare l'importanza di questo insuccesso.



ANNALI DELLA FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

Detto questo, non credo di dovermi pentire per la decisione che ho assunto di proporVi, alle ore 19 di oggi di siglare il Protocollo a nome della Segreteria per le ragioni che già ho detto. In caso contrario il danno per la Cgil sarebbe stato maggiore, ne sono convinto, di un insuccesso forse ancora in parte superabile nella trattativa Confederale. Il mio errore, invece, è stato quello di non aver saputo, con tutta evidenza, prevedere e prevenire con sufficiente tempestività tutte le implicazioni derivanti da un evolversi pericoloso della vertenza e del confronto con il governo e di non aver agito con sufficiente rapidità per interrompere un processo che manifestava già nei giorni scorsi dei segni premonitori di involuzione e di pericolo per l'autonomia della Cgil. E di questo porto pienamente la responsabilità. Voglio darVi atto, cari compagni e compagne, della grande lealtà o della trasparenza dei Vostri comportamenti, e anche, se mi permettete, della straordinaria amicizia che avete voluto manifestarmi in queste ore così difficili. Di questo vi sarò sempre infinitamente grato. Con molto affetto.

Bruno Trentin



**Intervista a Sergio Cofferati,
di Francescopaolo Palaia
14 ottobre 2020**

Secondo te è corretto parlare alla fine degli anni Ottanta di crisi del sindacato? E come questa crisi del sindacato si inserisce nella crisi di sistema che attraversa il Paese?

Il sindacato aveva al suo interno, rispetto alla gestione del cambiamento e delle crisi industriali, linee diverse. Nella metà degli anni Settanta la disputa era, banalizzandola un pò, tra chi sosteneva che la crisi aveva un fondamento e dunque bisognava cercare soluzioni alternative negoziando e chi sosteneva che invece la crisi non esisteva utilizzando un atteggiamento strumentale dell'impresa che voleva disfarsi delle sue attività per andare altrove per investire in altre attività. Il caso classico o addirittura scolastico fu quello del 1973 a Milano dove i meccanici sostenevano la tesi della crisi strumentale i chimici dicevano che la crisi c'era e bisognava gestirla e trovare una soluzione come poi accadde tanto che si fece un accordo sull'occupazione seguito da un nuovo piano di investimenti del Mezzogiorno per attività diverse da quelle precedenti per la Pirelli, mentre invece l'Innocenti non fece nessun accordo e finì con la chiusura.

Per cui queste divaricazioni rispetto al come intervenire costarono molto al sindacato sul piano della rappresentanza e del potere contrattuale. Iniziava poi ad esserci il tema della globalizzazione, perché alcune grandi aziende italiane avevano già negli anni precedenti insediamenti in Paesi stranieri, per cui c'erano due cose in contemporanea: il trasferimento di attività in luoghi verso cui il costo del lavoro era sensibilmente più basso e dall'altra parte gli effetti negativi di una competizione fatta sui costi dove ovviamente il nostro era un Paese

svantaggiato. Paese che si difendeva benissimo dove era la qualità a prevalere, ma che in attività manifatturiere abbastanza diffuse invece soffriva il non avere stimolato la ricerca e l'innovazione. Tutto ciò che cambia nel sistema produttivo ed anche nel rapporto tra prodotto e distribuzione – che è un altro grande tema di quegli anni – fa soffrire la rappresentanza e insieme a questo ci sono il cambiamento del lavoro, gli effetti della tecnologia che, dove viene stimolata, produce l'effetto positivo della competizione e dall'altra parte la nascita di figure nella manifattura ed in aree di servizio che non sono quelle di prima e che non sono adeguatamente rappresentate. La crisi della Pirelli è da questo punto di vista esemplificativa. Nello stabilimento di Milano-Bicocca si producevano pneumatici per l'auto ed in parte per i fuoristrada intesi all'epoca come i trattori. Quella azienda occupava tredicimila persone, di cui quelli che producevano pneumatici erano settemila, tra operai ed impiegati. Quando si chiude l'attività a Milano e si apre lo stabilimento a Bollate, per fare con le nuove tecnologie quegli stessi prodotti si arriva in un arco di tempo abbastanza breve agli volumi produttivi di Milano-Bicocca. Ma mentre in quello stabilimento erano fatti da settemila persone a Bollate sono realizzati da quattrocentocinquanta persone con l'uso crescente dei robot, ovviamente con un'impennata delle conoscenze e delle professionalità e con un precipizio del numero di persone impiegate. Questo per dire quali erano gli effetti dell'innovazione sia quelli di carattere positivo, perché mantieni i volumi che producevi prima e sei competitivo perché la qualità è alta, sia quelli di ridimensionamento drastico ed in qualche circostanza drammatico dell'occupazione. Ho fatto l'esempio della Pirelli perché ha segnato una parte della mia vita ma riguardava tutta l'industria.

Questi cambiamenti erano di tutta l'area manifatturiera e non solo. Questa trasformazione il sindacato fa fatica prima a vederla, poi a gestirla e come dicevo è ancora meno presente quello che è già in atto cioè la globalizzazione che si sta determinando nei mercati e tra le grandi aree. Per cui hai due problemi, uno a livello alto dove le cose sono nuove, l'innovazione è presente e produce effetti che dovrebbero essere affrontati con l'idea di stimolarli per poi redistribuire e non è facile, perché stimolare e redistribuire non hanno lo stesso tempo, e dall'altra parte c'è la gestione del cambiamento della platea



complessiva delle persone che lavorano, in particolare a livelli professionali più contenuti, più bassi. In questo c'è la sofferenza del sindacato ma c'è anche il limite drammatico di un Paese che non è in grado di programmare la gestione delle trasformazioni industriali. Fanno singolarmente le aziende, chi bene e chi male, ma non c'è una direzione nazionale con un obiettivo che consenta un passaggio relativamente più semplice, un pò meno indolore.

Tutto questo ricade sulla rappresentanza. La platea della piccola e media impresa è quella che subisce, con meno strumenti difensivi e con meno capacità di politiche di insieme, la crisi e i cambiamenti. In fondo la grande azienda, anche quando le vicende sono drammatiche, ha una visibilità che può consentire di costruire consenso e di cercare soluzioni anche innovative, la piccola azienda ha poco ed alcuni territori cambiano radicalmente la loro natura. Dove esistevano attività mono culturali l'andamento di queste attività rappresenta la vita o la morte per l'economia di quei territori.

Proviamo adesso ad inserirci nella discussione che investe la Cgil. Questi, come dicevamo, sono anni che si caratterizzano dall'inizio della globalizzazione, c'è il vento neo – liberista che comincia a spirare, ma soprattutto a livello interno ci sono una serie di dinamiche, dalla sconfitta della Fiat del 1980 alla rottura della Federazione unitaria dell'84. Si arriva con una certa «stanchezza» fisiologica alla fine della Segreteria di Lama e si tenta la strada dell'auto-riforma. Cos'è questa auto-riforma, perché questo tentativo non funziona e quali sono secondo te le ragioni profonde della stanchezza?

Ci sono senza dubbio alcuno gli effetti dei processi che commentavamo prima che soprattutto pesano sulle categorie ancor prima che sulla Confederazione. Poi in Confederazione c'è la presenza di linee politica sindacale divergenti. Dico di politica sindacale perché paradossalmente i due dirigenti di maggior spicco dell'epoca, che sono Garavini e Trentin, sono entrambi, nella loro collocazione politica, persone vicine alla sinistra nel loro Partito ed anche Rinaldo Scheda, che è una persona di notevole robustezza, non era certo nella politica un moderato. Però le loro visioni, le loro opinioni sul sindacato e, soprattutto, su cosa doveva fare il sindacato non convergeva.

La Cgil era oggettivamente esposta a divaricazioni costanti sui grandi temi, che vanno dal rapporto con le imprese, al rapporto con il Governo. Quando Lama lascia la guida della Cgil, come noto, tenta di introdurre una novità che è una delle ragioni della scelta di Antonio Pizzinato, dirigente sindacale di provata esperienza, proveniente dall'industria. Gli viene affidato questo compito di cambiamento e di trasformazione del sindacato che però non va a buon fine, sia per delle difficoltà interne – permangono le divaricazioni che la Segreteria di Pizzinato non è in grado di superare o di ridimensionare – e, dall'altra parte, ciò che di unitario si era creato si incrina, diventa oggettivamente più debole e la Segreteria di Antonio dura poco perché queste difficoltà e queste divisioni rendono molto fragile la Cgil.

Stiamo parlando di una Cgil nella quale il modello rappresentativo interno era ancora basato sul sistema delle componenti. Garavini non era in quella fase contrario a quel modello, un modello che invece come si è visto dopo non era condiviso da Bruno Trentin. Garavini era appena passato a dirigere i metalmeccanici quando precipita la crisi interna alla Cgil, una crisi che porta con sé anche le difficoltà di rapporti tra le componenti, quella comunista e quella socialista in primo luogo, poi c'era anche la terza componente. La difficoltà della rappresentanza secondo lo schema all'epoca ancora in essere viene accentuata dalle tensioni che ci sono tra socialisti e comunisti e tra i comunisti al loro interno. Da lì la scelta di Bruno che propone subito un cambiamento che rispondeva al suo modo di intendere il sindacato e che, anche grazie alla sua capacità, consente di superare quel momento di grande difficoltà.

Il progetto di Bruno è basato su due cose ben precise. Prima di tutto il programma. Si sta insieme nella stessa organizzazione in virtù del fatto che si condivide un programma e dall'altra parte il superamento delle componenti. La discussione sul programma diviene che l'elemento fondativo di un'organizzazione sindacale e che portava ad un superamento automatico delle correnti impegnò molto l'organizzazione ed ebbe anche una funzione stimolante. La partenza fu una partenza positiva poi arrivò drammaticamente la crisi economica e finanziaria con le conseguenze negative che avrebbe generato sul nostro ingresso, o sulla nostra permanenza per meglio dire, nell'Europa



se non fosse stata risolta e si arriva al '91-92 con Maastricht che si avvicina e noi non siamo in grado in quel momento di rispettare quei parametri che erano stati condivisi in quella scelta.

A proposito di questo qual è il ragionamento che la Cgil fa, a parte sul ruolo da interpretare che è chiaro e che oltretutto è connaturato al suo dna, che nei grandi momenti di passaggio della vita del Paese si fa sempre carico di interpretare un ruolo di traghettatore. Il mondo del lavoro ha infatti un ruolo da protagonista nelle diverse fasi di passaggio che il Paese attraversa. Quali sono le discussioni dentro la Cgil. Riguardo a temi quali la compatibilità finanziaria, l'accettazione di vincoli di bilancio stringenti, i parametri e modalità da rispettare per stare in Europa?

Sono due i temi principali, il secondo è il riconoscimento del ruolo ma è il secondo. Il primo è quello del risanamento funzionale ad un progetto di crescita e sviluppo. Non dobbiamo risanare l'economia per restare così come siamo, che è un pò il tema che si pone adesso, anzi sostanzialmente identico. Dobbiamo uscire dal Covid per cambiare, non per ritornare come prima. Dunque il problema sono le coordinate dentro le quali muoversi per arrivare ad un obiettivo che è il rafforzamento dell'Europa. L'Europa come il luogo del futuro, arrivandoci però risanando la nostra economia in virtù della crescita non del ridimensionamento, del contenimento e inevitabilmente, al dilà, di quello che qualcuno può dire, del peggioramento delle condizioni di vita di milioni di persone. Lo scontro è questo. In fondo il drammatico accordo del '92 era inevitabile. Un accordo di contenimento con tutti gli elementi di sofferenza che avrebbe determinato e che avrebbe contenuto ma la situazione non precipita drammaticamente perché dopo quell'accordo c'è quello del '93, il Protocollo – fortemente voluto da Ciampi – sulla politica dei redditi che istituisce la concertazione.

Facciamo un passo indietro e torniamo all'89. C'è un '89 politico che ovviamente investe i Partiti Comunisti, nello specifico il Partito Comunista Italiano per importanza, peso specifico elettorale, di consenso e anche di cultura, ma c'è soprattutto un '89 sindacale. L'89, per quanto riguarda i paesi dell'Europa

Orientale, oltre a rappresentare la fine di un sistema politico, è un fenomeno sindacale. Da questo punto di vista l'elaborazione di Trentin è chiara. La Cgil è l'unico soggetto che riesce a sopravvivere alla caduta del muro, al crollo del socialismo reale perché ha compiuto una decisiva rielaborazione politico-culturale. La Cgil ha una elaborazione sui temi europei molto robusta e di lunga durata che la porta - passando dalla Ceca al Mec - a costruire una analisi profonda sull'importanza dello spazio europeo come campo da «conquistare» al lavoro. E questo, tra le altre cose, la porta in rotta di collisione con la strategia della Fsm fino ad abbandonarla alla fine degli anni Settanta.

Tieni conto che e penso alle categorie ed alla Confederazione, avevamo da tempo una presenza europea convinta. Noi dalla Fsm eravamo già usciti da lungo tempo ed eravamo entrati nella Ces, per cui con il sindacato europeo e anche con i sindacati degli altri Paesi del mondo, penso a quelli americani, a quelli brasiliani di Lula, avevamo un rapporto non di pura simpatia o di affetto, che pur può valere e rappresenti esigenze simili no avevamo un'idea di rapporti internazionali anche lì delle priorità che era lontanissima dalle linee del Fsm – linee per altro teorizzate e poco praticate perché i sindacati all'interno del Fsm non avevano autonomia ma non la rivendicavano nemmeno, come si è visto poi in Polonia con Solidarnosc, un pò alla volta scappano anche gli altri ma noi eravamo lontani già da tanto tempo. E questo valeva molto. Aveva una importanza fondamentale nella costruzione e tessitura dei rapporti europei.

È possibile dire, secondo te, che l'89 sindacale italiano rappresenta la rivendicazione di una alterità politico-sindacale?

In questo la presenza delle categorie nelle organizzazioni europee ha un valore, cosa che non si può dire fosse presente in tanti altri Paesi. Ad esempio il sindacato francese, un pò meno quello spagnolo per citare i Paesi più vicini a noi, avevano una matrice comunista che condizionava fortemente la Cgt e la Commissione Obreras e soprattutto con una autonomia del tutto irrilevante. Questo nella gestione dei rapporti sovranazionali con le imprese multinazionali aveva un peso anche nel riconoscimento e nel rispetto.



A proposito della dimensione Confederale e di categoria questo passaggio dell'89 e del superamento delle componenti, come viene vissuto ed interpretato dalle categorie? In maniera uniforme o ci sono delle discussioni particolari all'interno di certe categorie piuttosto che in altre.

Non ci sono resistenze particolari anche perché nelle categorie in parte era già praticato anche se non esplicitamente. Il fatto che alcune categorie erano storicamente dirette da un comunista o da un socialista era stato nel corso del tempo messo da parte. Io ero una delle riprove, perché i chimici erano stati sempre diretti dai socialisti. Io divento segretario comunista senza resistenze con un coinvolgimento ed una partecipazione personalmente anche molto gratificante.

Diciamo che è una discussione diversa anche per la natura stessa rispetto a quella che investe il Pci che è una discussione più lunga, più complessa più lunga ed articolata ma per la natura stessa delle due organizzazioni.

Sì. Ma poi anche nei rapporti nella fase immediatamente precedente quando c'è ancora la componente e su alcuni grandi temi alcune categorie si muovevano autonomamente senza né cercare il supporto dei Partiti e men che meno di subirlo.

Come si prova a concretizzare il discorso europeo che la Cgil porta nella drammatica stagione tra il '90-91-92? Trentin prova a costruire un discorso centrato come stavamo dicendo prima, sull'Europa sociale agganciandosi anche al discorso di Delors. C'è un'idea di provare a costruire uno spazio, l'Europa come opportunità, come campo politico-sindacale da arare e da costruire in cui la dimensione sovranazionale doveva diventare uno spazio che poteva offrire livelli di rappresentanza e di contrattazione diversi. Che tipo di discorso si prova a fare la Cgil e dove si infrange questo tipo di ragionamento?

Il tentativo ha due ostacoli, uno è interno al sindacato perché in alcuni Paesi non c'è a differenza di quello che capita da noi, il superamento delle appartenenze e dunque una presenza sindacale uni-

forme. Ritorno alla Francia ed alla Spagna. Dai Governi dei loro Paesi l'Europa non è vista con lo stesso occhio e non c'è di conseguenza anche la ricerca di una politica uniforme. D'altra parte c'è una difficoltà dal punto di vista politico perché le straordinarie proposte di Delors non vengono attuate dalla sinistra politica che in molti Paesi governa. Uniformare il sistema dei diritti, uniformare gli strumenti di rappresentanza, uniformare i meccanismi redistributivi. Nel Libro Bianco di Delors ci sono cose impressionanti se le guardi ancora oggi. In quegli anni i governi a guida socialista che sono insediati se ne guardano bene di dare attuazione e pratica alle indicazioni di Delors per cui il Libro Bianco rimane una delle cose più belle scritte in materia ma non si trasforma in serie di strumenti.

La Cgil in quegli anni, un pò autonomamente prova a costruire un rapporto con l'organizzazione sindacale mondiale, l'analogo della Fsm di un secolo prima. Perché in alcuni Paesi emergenti, soprattutto del Sud America ed in parte anche negli Stati Uniti, questo bisogno del riconoscimento ognuno dei grandi temi che noi abbiamo sempre proposto e che Bruno poi aveva come idea base quello dei diritti individuali e collettivi era presente.

Proviamo a fare un ragionamento conclusivo. Lo abbiamo accennato un pò prima. Le vicende di quella fase di passaggio hanno delle straordinarie attinenze con la fase che stiamo vivendo oggi. Qual è secondo te la prospettiva che le organizzazioni sindacali possono provare a mettere in campo per costruire quello spazio di contrattazione europea? Come la Ces può uscire dalle difficoltà e dalle secche organizzative in cui si è trovata in questi anni e riuscire a diventare soggetto della contrattazione per la costruzione di uno spazio sociale europeo, del lavoro europeo? Quale ruolo deve avere il lavoro oggi nella ricostruzione europea post emergenza?

Nel futuro dell'Europa il lavoro è il pilastro perché per avere una società che rispetta le persone che la compongono e che è in grado di far crescere la sua economia e di usarla equamente verso le persone, deve avere una politica per il lavoro che sia coerente e funzionale. Questo obiettivo e questo progetto, più si sta insieme e più è facile arrivare a dei risultati, più la difficoltà maggiore è di trovare conver-



genze sul che fare perché si parte da condizioni diverse con situazioni che sono rimaste divergenti. C'è un Documento del Parlamento Europeo sulla crisi economica, sulle politiche da adottare per risolvere la crisi economica di dieci anni fa, credo che sia stato votato nel 2011, che contiene delle cose straordinarie che poi governi però non hanno mai fatto. Sia quelli di carattere finanziario sia quelli di carattere regolamentare c'è un lavoro di approfondimento e di proposta completamente ignorato dalla politica.

Credo che ci sia un problema di politica a Bruxelles dove la Ces non è in condizioni di rappresentare e sostenere nei rapporti con il Consiglio che la Commissione nulla che assomigli a ipotesi come la proposta degli Eurobond. Dall'altra parte ci sono le debolezze nei singoli Paesi, a cominciare dal nostro che paradossalmente ha una condizione di partenza migliore di quella degli altri Paesi perché fin qui abbiamo retto meglio l'impatto con il Covid. Abbiamo il disastro intorno a noi che però non è ancora diventato distruttivo, abbiamo delle risorse distribuite nel tempo meno consistenti di quello che raccontano, però il Recovery fund ti mette a disposizione risorse che non hai mai avuto a portata di mano.

Allora le definizioni delle politiche per la ripresa e il rilancio dell'economia deve essere fatta collegialmente partendo dal valore di quello che c'è sul piano delle regole, in particolare per quello che riguarda i diritti delle persone perché poi quelle della rappresentanza e quelle contrattuali vengono dopo. I diritti individuali e i diritti collettivi che sono in gran parte contrattuali ma in gran parte legislativi devono essere ulteriormente rafforzati perché pezzi di novità anche sul piano del lavoro al come si fa non hanno regola, basta guardare a casa nostra i giornali cosa scrivono adesso di Uber. Allora bisogna farlo insieme e ci deve essere una disponibilità del Governo a mantenere il suo potere ovviamente, ma a discuterne sistematicamente con i suoi interlocutori sociali, le imprese e i sindacati. Quello che fece Carlo Azeglio Ciampi dando continuità all'azione di contenimento fatta da Amato soltanto l'anno prima.

Io penso che quella sia la cosa principale, poi il sindacato deve essere in grado anche di avanzare le sue proposte di merito non facendo un elenco lunghissimo delle cose da fare. Ci sono alcune priorità



ANNALI DELLA FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

perché c'è un'esigenza del subito, l'anticipazione della Cassa Integrazione straordinaria per sopravvivere e dall'altra parte contemporaneamente bisogna pensare alla rieconimizzazione del sistema. Sono delle cose forti, ci vuole coraggio. Per cui ci sono delle cose che bisogna fare per non restare nel brodo di prima. Se le metti in campo cambi i confini, i profili e l'immagine del tuo sistema e dai anche un segno di conforto.

Per questo servirebbe, chiamiamola così, una nuova stagione. Anche la Ces avrebbe bisogno di una rivitalizzazione partendo da un suo ripensamento complessivo in termini di programma di strategie e di capacità anche di azione?

Sono tre le cose più importanti, la prima è quella che abbiamo detto, la seconda è la certezza della rappresentanza che per noi è la legge. Tu devi avere una legge sulla rappresentanza in modo tale che sia chiaro chi rappresenta chi. Guarda che questi contratti pirati fatti con i riders sono un segnale molto pericoloso. Per cui il progetto, la legge sulla rappresentanza qui ed in Europa e dall'altra parte l'estensione di quella parte della Legge da noi lo Statuto dei Lavoratori che riconoscono i diritti individuali e collettivi delle persone che lavorano.

ACCORDO

sulla politica sociale concluso tra gli Stati membri della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord

Le undici ALTE PARTI CONTRAENTI sottoscritte, ossia il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, la Repubblica italiana, il Granducato del Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica portoghese, (in appresso denominati «Stati membri»),

DESIDERANDO mettere in atto, in base all'acquis communautaire, la Carta sociale del 1989,

TENENDO CONTO del protocollo sulla politica sociale,

HANNO CONVENUTO quanto segue:

Articolo 1

La Comunità e gli Stati membri hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo la lotta contro le esclusioni. A tal fine, la Comunità e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità.

Articolo 2

1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 1, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

- miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori,
- condizioni di lavoro,
- informazione e consultazione dei lavoratori,
- parità tra uomini e donne per quanto riguarda le loro opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro,
- integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 127 del trattato che istituisce la Comunità europea (in appresso denominato «il trattato»).

2. A tal fine il Consiglio può adottare mediante direttive le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Tali direttive eviteranno di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

Il Consiglio delibera in conformità della procedura di cui all'articolo 189 C del trattato e previa consultazione del Comitato economico e sociale.

3. Tuttavia, il Consiglio delibera all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, nei seguenti settori:

- sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori,
- protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro,
- rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 6,
- condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio della Comunità,
- contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro, fatte salve le disposizioni relative al Fondo sociale europeo.

4. Uno Stato membro può affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive prese in applicazione dei paragrafi 2 e 3.

In tal caso esso si assicura che, al più tardi alla data in cui una direttiva deve essere recepita conformemente all'articolo 189, le parti sociali abbiano stabilito mediante accordo le necessarie disposizioni, fermo restando che lo Stato membro interessato deve prendere le misure necessarie che gli permettano di garantire in qualsiasi momento i risultati imposti da detta direttiva.

5. Le disposizioni adottate a norma del presente articolo non ostano a che uno Stato membro mantenga e stabilisca misure, per una maggiore protezione, compatibili con il trattato.

6. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata.

Articolo 3

1. La Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti.

2. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria.

3. Se, dopo tale consultazione, dovesse ritenere opportuna un'azione comunitaria, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, eventualmente, una raccomandazione.

4. In occasione della consultazione le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà di avviare il processo previsto dall'articolo 4. La durata della procedura non potrà superare nove mesi, salvo proroga decisa in comune dalle parti sociali interessate e dalla Commissione.

Articolo 4

1. Il dialogo fra le parti sociali a livello comunitario può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi.

2. Gli accordi conclusi a livello comunitario sono attuati secondo le procedure e la prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 2, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione.

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo allorché l'accordo in questione contiene una o più disposizioni relative ad uno dei settori di cui all'articolo 2, paragrafo 3, nel qual caso esso delibera all'unanimità.

Articolo 5

Per conseguire gli obiettivi dell'articolo 1 e fatte salve le altre disposizioni del trattato, la Commissione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione nei settori della politica sociale contemplati dal presente accordo.

Articolo 6

1. Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro.

2. Per retribuzione deve essere inteso, ai sensi del presente articolo, il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo.

La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica:

- a) che la retribuzione accordata per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura,
- b) che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per un posto di lavoro uguale.

3. Il presente articolo non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici intesi a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte delle donne ovvero a evitare o compensare svantaggi nella loro carriera professionale.

Articolo 7

La Commissione elabora una relazione annuale sugli sviluppi nella realizzazione degli obiettivi dell'articolo 1, compresa la situazione demografica nella Comunità. Essa trasmette la relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale.

Il Parlamento europeo può invitare la Commissione ad elaborare relazioni su problemi particolari concernenti la situazione sociale.

Dichiarazioni

1. Dichiarazione relativa all'articolo 2 paragrafo 2

Le undici Alte Parti Contraenti prendono atto che nelle discussioni sull'articolo 2 paragrafo 2 del presente accordo è stato convenuto che la Comunità, nel fissare le prescrizioni minime per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, non intende sfavorire senza giustificati motivi i lavoratori delle piccole e medie imprese.

2. Dichiarazione relativa all'articolo 4 paragrafo 2

Le undici Alte Parti Contraenti dichiarano che la prima delle modalità d'applicazione degli accordi fra le parti sociali a livello comunitario, cui l'articolo 4 paragrafo 2 fa riferimento, consisterà nello sviluppare, attraverso un negoziato collettivo e secondo le norme di ciascuno

Stato membro, il contenuto di detti accordi e che pertanto tale modalità non implica l'obbligo per gli Stati membri di applicare direttamente detti accordi o di ela-

borare norme per il loro recepimento né l'obbligo di modificare le disposizioni interne in vigore per facilitarne l'attuazione.

PROTOCOLLO

sulla coesione economica e sociale

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

RICORDANDO che l'Unione si propone l'obiettivo di promuovere il progresso economico e sociale, in particolare mediante il rafforzamento della coesione economica e sociale;

RICORDANDO che l'articolo 2 del trattato che istituisce la Comunità europea prevede tra l'altro di promuovere la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri e che il rafforzamento di tale coesione figura tra le azioni della Comunità enunciate all'articolo 3 del trattato;

RICORDANDO che le disposizioni della Parte terza, Titolo XIV, sulla coesione economica e sociale, forniscono, nel loro insieme, la base giuridica per il consolidamento e l'ulteriore sviluppo dell'azione comunitaria nel settore della coesione economica e sociale, compresa la possibilità di creare un nuovo fondo;

RICORDANDO che le disposizioni della Parte terza, Titolo XII, sulle reti transeuropee e Titolo XVI, sull'ambiente prevedono un fondo di coesione da istituire entro il 31 dicembre 1993;

CONVINTE che il progresso verso l'Unione economica e monetaria contribuirà alla crescita economica di tutti gli Stati membri;

CONSTATANDO che i fondi strutturali della Comunità saranno raddoppiati in termini reali tra il 1987 e il 1993, implicando considerevoli trasferimenti, specialmente in termini di percentuale del PIL degli Stati membri meno prosperi;

CONSTATANDO che la BEI sta erogando prestiti considerevoli e sempre maggiori a favore delle regioni più povere;

CONSIDERANDO il desiderio di una maggiore flessibilità nelle modalità di assegnazione delle risorse provenienti dai fondi strutturali;

PRENDENDO atto del desiderio di modulare i livelli della partecipazione comunitaria ai programmi e ai progetti in alcuni paesi;

PRENDENDO atto della proposta di prendere maggiormente in considerazione la prosperità relativa degli Stati membri nel sistema delle risorse proprie;

RIBADISCONO che la promozione della coesione economica e sociale è di vitale importanza per il pieno sviluppo e il durevole successo della Comunità e sottolineano l'importanza dell'inclusione della coesione economica e sociale negli articoli 2 e 3 del trattato;

RIBADISCONO la convinzione che i fondi strutturali debbano continuare a svolgere un ruolo considerevole nel conseguimento degli obiettivi della Comunità nel settore della coesione;

RIBADISCONO la convinzione che la BEI debba continuare a dedicare la maggior parte delle sue risorse alla promozione della coesione economica e sociale e si dichiarano disposti a riesaminare le esigenze di capitale della BEI non appena ciò sia a tal fine necessario;

RIBADISCONO la necessità di un'approfondita valutazione del funzionamento e dell'efficienza dei fondi strutturali nel 1992 e la necessità di riesaminare, in tale occasione, l'adeguata dimensione di tali fondi alla luce dei compiti della Comunità nel settore della coesione economica e sociale;

CONVENGONO che il Fondo di coesione da istituire entro il 31 dicembre 1993 erogherà contributi finanziari comunitari a favore di progetti nei settori dell'ambiente e delle reti transeuropee negli Stati membri con un PNL pro capite inferiore al 90 % della media comunitaria i quali abbiano un programma volto a soddisfare le condizioni di convergenza economica di cui all'articolo 104 C del trattato;

DICHIARANO l'intenzione di permettere un maggior margine di flessibilità nella concessione dei finanziamenti dei fondi strutturali per tener conto delle necessità specifiche che non siano contemplate dall'attuale regolamentazione dei fondi strutturali;

DICHIARANO di essere disposte a modulare i livelli della partecipazione comunitaria nel contesto di programmi e progetti dei fondi strutturali, per evitare eccessivi aumenti delle spese di bilancio negli Stati membri meno prosperi;

RICONOSCONO la necessità di un regolare controllo dei progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e si dichiarano disposte ad esaminare tutte le misure all'uopo necessarie;

DICHIARANO l'intenzione di tener maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli Stati membri nel sistema delle risorse proprie e di esaminare, per gli Stati membri meno prosperi, i mezzi di correzione degli elementi di regressività esistenti nell'attuale sistema di risorse proprie.

CONVENGONO di allegare il presente protocollo al trattato che istituisce la Comunità europea.



Gli Autori

Adolfo Pepe (Fondazione Giuseppe Di Vittorio)

Professore ordinario di Storia contemporanea, già Preside della facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Teramo. Insegna Geopolitica al Master di II livello della Sioi. Direttore degli Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio. Autore di numerosi saggi e libri. Oltre ad aver diretto la *Storia del sindacato in Italia nel Novecento* (4 voll., Roma 1997-2008), tra le sue pubblicazioni: *Il valore del lavoro nella società italiana* (Roma, Ediesse, 2003); *La Cgil e il Novecento italiano: un secolo di lotte, di passioni, di proposte per i diritti e la dignità del lavoro* (Roma, Ediesse, 2003); *Il valore del lavoro nella società italiana* (Roma, Ediesse, 2003); *La Cgil e il Novecento italiano* (Roma, Ediesse, 2003); *Il sindacato nella società industriale* (Roma, Ediesse, 2008); *Operai e sindacato a Bologna. L'esperienza di Claudio Sabattini (1968-1974)* (Roma, Ediesse, 2010); *Operai e sindacato a Bologna* (Roma, Ediesse, 2011).

Alessandro Giacone (Università di Bologna)

Dopo aver insegnato a Sciences Po Paris, alla Sorbonne Nouvelle (Parigi 3) e all'università di Grenoble, è professore associato in storia delle istituzioni al dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'università di Bologna. Ultime pubblicazioni: *1960. L'Italia sull'orlo della guerra civile*, Milano, Mondadori, 2020; *The Political portrait, Leadership, Image and Power, London-New York*, Routledge, 2020; *Anima socialista. Nenni e Pertini in un carteggio inedito (1927-1979)*, Roma, Arcadia, 2020.

Antonio Varsori (Università di Padova)

Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Interna-

zionali dell'Università di Padova, è presidente della Società Italiana di Storia Internazionale e membro della commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. È direttore della rivista «Ventunesimo Secolo». Fra le sue pubblicazioni in volume più recenti: *L'Italia e la fine della guerra fredda 1989-1992* (il Mulino, 2013), *Maggio Radioso. Come l'Italia entrò in guerra* (il Mulino, 2015), *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda 1989-2017* (il Mulino, 2018), *Mogadiscio 1948: un eccidio di italiani fra decolonizzazione e guerra fredda* con A. Urbano (il Mulino 2019), *Storia internazionale dal 1919 a oggi* (il Mulino, 2020 2a edizione).

Daniele Pasquinucci (Università di Siena)

Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali e Cattedra Jean Monnet in Storia dell'integrazione europea nel Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive dell'Università degli Studi di Siena. Tra le sue pubblicazioni più recenti, il volume curato con Mark Gilbert, *Euroscepticisms. The Historical Roots of a Political Challenge*, Leiden/Boston, Brill, 2020.

Fabrizio Loreto (Università di Torino)

Ricercatore di Storia contemporanea presso l'Università di Torino. È Presidente della Società Italiana di Storia del Lavoro (SISLAV) e direttore di *Lavori in corso. Studi e ricerche di storia del lavoro*, la collana editoriale della Società; inoltre, è membro del Comitato scientifico (sezione storia) della Fondazione Di Vittorio. Ha pubblicato numerosi saggi sulla storia del movimento operaio e sindacale, tra i quali *L'unità sindacale (1968-1972). Culture organizzative e rivendicative a confronto* (Ediesse, 2009) e *Sindacalismo, sindacalismo. La rappresentanza del lavoro in Italia nel primo Novecento: culture, figure, politiche (1900-1914)* (Ediesse, 2015). Nel 2020, per l'editore Donzelli, ha curato il volume di Lucien Febvre *Lavoro e storia. Scritti e lezioni (1909-1948)*.

Francescopaolo Palaia (Fondazione Giuseppe Di Vittorio)

Ricercatore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio e Responsabile delle politiche di Storia e Memoria dello Spi Cgil Nazionale. Dotto-



re di Ricerca in Storia, Antropologia e Religioni. Già docente a contratto di Storia contemporanea presso l'Università «La Sapienza» di Roma. Studioso di storia politica della Repubblica, si occupa di storia dei partiti e del movimento sindacale italiano. Autore di diversi saggi. Tra le sue pubblicazioni recenti: *Una democrazia in pericolo. Il Lavoro contro il terrorismo (1969-1980)* (Il Canneto, 2019).

Gabriele D'Ottavio (Università di Trento)

Ricercatore di Storia contemporanea presso l'Università di Trento, dove insegna Storia europea e internazionale e Global and transnational history. I suoi principali ambiti di ricerca sono la storia politica e culturale dell'Europa nel XX secolo, la storia della Germania e dell'integrazione europea. Tra le sue pubblicazioni: *La Germania sospesa* (con Silvia Bolgherini) (il Mulino, 2019); *Germania e Italia. Sguardi incrociati sulla storiografia* (curato con Christoph Cornelißen) (il Mulino, 2019) e *L'Europa dei tedeschi. La Repubblica Federale di Germania e l'integrazione europea, 1949-1966*, (il Mulino, 2012). Nel 2019 ha ricevuto il premio Ladislao Mittner dal Servizio Tedesco per lo Scambio Accademico (Daad).

Giuliano Garavini (Università di Roma Tre)

Insegna Storia delle relazioni internazionali all'Università Roma Tre. Ha avuto incarichi di ricerca o insegnamento, tra gli altri, presso Graduate Institute di Ginevra, l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole e Nyu Abu Dhabi. Ha scritto numerosi saggi su temi riguardanti integrazione europea, la decolonizzazione e la storia del petrolio. Le sue monografie sono *After Empires: European Integration, Decolonization and the Challenge from the Global South 1957-1986* (Oup, 2012) e *The Rise and Fall of OPEC in the Twentieth Century* (Oup, 2019).

Michael Schneider (Università di Bonn)

Già direttore dell'Archivio della socialdemocrazia (AdsD) e del centro di ricerca storica della Friedrich-Ebert-Stiftung, professore onorario presso l'Istituto di scienze politiche e sociologia dell'Università di Bonn.

