

La relazione bilaterale franco-tedesca nel nuovo scenario internazionale

Dario DI NUCCI*

Sommario: 1. Introduzione 2. Il bilateralismo integrato e la leadership in UE 3. La leadership nelle crisi: euro, migranti, COVID 4. Lo stato recente della relazione bilaterale franco-tedesca: la guerra in Ucraina e le sue implicazioni 5. Le elezioni europee 2024 e i riflessi interni nei due paesi 6. Il ritorno di Trump e le nuove prospettive per la coppia franco-tedesca 7. Conclusioni

1. Introduzione

La relazione bilaterale tra la Francia e la Germania è un tema costantemente al centro della riflessione politologica¹. L'articolo che qui si presenta ha un obiettivo duplice. Innanzitutto, esaminare la natura di questa relazione, con un focus tematico sulla rilevanza della coppia franco-tedesca nella gestione di tre recenti crisi europee: la crisi finanziaria, quella migratoria, quella pandemica. E, in secondo luogo, vedere in che modo il bilateralismo franco-tedesco si stia riconfigurando nel nuovo scenario internazionale determinato dalla guerra russo-ucraina. Indicati gli obiettivi, la domanda di ricerca alla quale lo studio proverà a rispondere è la seguente: è ancora possibile parlare di una leadership franco-tedesca in Europa in un contesto in cui sono in gioco la difesa e la sicurezza? In relazione alla letteratura esistente, questo lavoro intende portare un contributo che si sforza di tematizzare il bilateralismo franco-tedesco nel mentre si assiste al ritorno della guerra alle porte dell'Europa. Ciò comporta anche una riconsiderazione della categoria analitica *embedded bilateralism* nell'ottica della dialettica convergenza-divergenza. Il saggio è organizzato come segue. La prima sezione inquadra le caratteristiche principali della relazione bilaterale franco-tedesca e le sue peculiari modalità di esercizio della leadership in UE. La seconda sezione esamina come le categorie analitiche richiamate nel testo sono state applicate in relazione a tre crisi europee: quella finanziaria, quella migratoria e quella pandemica. La terza sezione ha il suo focus tematico sulla guerra in Ucraina e sulle implicazioni che essa ha avuto sulla coppia franco-tedesca, dal momento che ha fatto emergere significative differenze tra i due paesi. La quarta sezione analizza le elezioni europee del 2024 in Francia e in Germania e i riflessi interni che esse hanno avuto. La quinta sezione prova a delineare un'analisi di scenario sulla coppia franco-tedesca, e più in generale sull'Unione Europea, dopo la vittoria di Donald Trump nelle elezioni presidenziali americane. Nelle conclusioni, ci si domanda infine se l'instabilità e i mutamenti in politica domestica di entrambi i paesi possano avere effetti nel medio/lungo periodo sulla coppia franco-tedesca e più in generale sull'Unione Europea.

* Dottorando in Studi Europei, Università di Genova.

¹ D. Deschaux-Dutard, *European defence in an interpolar context: explaining the limitations of French-German contribution to European strategic autonomy*, London, 2025. S. L. Bora, L. Schramm, *Intergovernmentalism in supranational field: France, Germany and EU competition policy field*, in *West European Politics*, 6/2025. E. Jones, A. Villafranca, *Political instability in Europe: a critical juncture for France and Germany*, in A. Colombo, P. Magri (eds.), *The time of reckoning*, ISPI Report 2025, Milan, 2025, p. 139 ss. (<https://hdl.handle.net/1814/77949>).

2. Il bilateralismo “integrato” e la leadership in UE

La relazione bilaterale franco-tedesca è un tema costantemente al centro della riflessione politologica, e per inquadrarne bene la natura è necessario partire dall'impiego di una categoria analitica che ben riassume l'essenza di questo rapporto, che è quella di *embedded bilateralism*, ovvero un bilateralismo integrato, incorporato e radicato². Questa definizione aiuta a mettere in evidenza l'esclusività del rapporto tra i due paesi e, nel medesimo tempo, la capacità della coppia franco-tedesca di esercitare una leadership e di garantire stabilità in alcuni passaggi critici dell'Unione Europea, favorendone il processo di integrazione.

Il termine *embedded bilateralism* rinvia al concetto di *embedded liberalism* della International Political Economy, ossia un liberalismo nel quale il commercio internazionale è sì motore della crescita e del benessere degli stati e dei cittadini, ma è guidato, ancorato e controllato. E dunque, nell'associare *embedded* al bilateralismo, si intende mettere in evidenza come soprattutto Francia e Germania, sulla base di un insieme unico di legami politici, diplomatici ed amministrativi, possano guidare l'Europa, e in particolare nei momenti di crisi³. Tale concetto è stato impiegato dal politologo tedesco Ulrich Krotz, il quale lo ha ulteriormente sviluppato declinandolo in tre componenti che lo caratterizzano: 1) un intergovernamentalismo regolarizzato; 2) pratiche simboliche; 3) connessioni parapubbliche.

In relazione al primo aspetto, si può dire che Francia e Germania nel corso degli anni hanno regolarizzato i propri vertici bilaterali sia a livello governativo sia burocratico, con una cadenza di una, due volte l'anno. Anche le pratiche simboliche rappresentano un elemento caratterizzante la relazione bilaterale, come ad esempio, l'omaggio al memoriale di Verdun, o la celebrazione della giornata dell'amicizia franco-tedesca il 22 gennaio, giorno in cui vennero siglati il trattato dell'Eliseo del 1963 e quello di Aquisgrana del 2019. Per quanto concerne infine le connessioni parapubbliche, si possono menzionare un insieme di attività transfrontaliere, gli scambi giovanili ed educativi, nonché l'esistenza di una rete di associazioni e istituzioni impegnate nel rafforzamento dei legami di “amicizia” tra i due paesi al di fuori del rapporto istituzionale. Tra essi, ad esempio: l'Ufficio franco-tedesco per la gioventù; più di 2000 gemellaggi tra città francesi e tedesche e tra dipartimenti e Länder; l'Università franco-tedesca di Saarbrücken⁴. In altre parole, nel corso del tempo Francia e Germania hanno costruito una solida base di fiducia e reciprocità, grazie alla definizione di una struttura bilaterale che coinvolge non soltanto i vertici più alti dei rispettivi governi, ma anche un personale burocratico e amministrativo, essenziale al fine di aumentare di intensità il livello di fiducia tra i due stati e attenuare eventuali cambiamenti nel rapporto bilaterale in seguito agli avvicendamenti interni alla guida degli esecutivi dei due paesi.

Richiamate le componenti essenziali del rapporto bilaterale e in particolare quella dell'intergovernamentalismo bilaterale regolarizzato, si può sostenere che la Francia e la Germania mettono in atto un meccanismo di consultazione permanente, formale e informale. In relazione alla prima modalità di consultazione indicata, i due paesi sono soliti riunirsi attraverso le istituzioni bilaterali comuni, di fondamentale importanza perché consentono ai due stati di interagire e cooperare in un ambiente stabile e strutturato. La Francia e la Germania hanno infatti creato nel corso degli anni un assetto istituzionale bilaterale che non ha eguali a livello europeo. Le principali istituzioni sono: il Consiglio dei ministri franco-tedesco; il Consiglio di difesa e sicurezza franco-tedesco; l'alto Consiglio culturale franco-tedesco; la Brigata franco-tedesca; il Consiglio economico e finanziario franco-tedesco; il Consiglio ambientale franco-tedesco. Quanto alle forme di consultazione informale, sono state e sono

² U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe. France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford, 2013, pp. 8-11.

³ Il concetto di *embedded liberalism* in J. G. Ruggie, *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in *International Organization*, 2/1982.

⁴ U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe*, cit. Sul concetto di amicizia tra Francia e Germania si veda A. Wendt, *Social theory of international politics*, Cambridge, 1999, p. 298. Sulla relazione franco-tedesca in generale si vedano anche A. Cole, *Franco-German relations*, Harlow, 2001. D. Webber (ed.), *The Franco-German Relationship in the European Union*, London, 1999.

di vario genere, ma quella più classica è rappresentata da incontri tra i leader dei due paesi alla vigilia di importanti vertici europei⁵.

L'embedded bilateralism è una categoria analitica che ben riassume il ruolo avuto dalla Francia e dalla Germania fin dagli inizi del processo di integrazione europea. I paesi fondatori concepivano l'integrazione europea come una costruzione anti-egemonica, che cercava di lasciarsi alle spalle la politica di potenza del passato e di dare voce anche agli stati più piccoli quando si sedevano al tavolo dei negoziati. All'interno di questo orizzonte politico-valoriale emerse sin da subito la necessità di una leadership politica, in grado di consentire alla Comunità europea di agire e di garantirle al contempo stabilità. La stabilità diventa fondamentale nei momenti di crisi e nelle emergenze, che rappresentano minacce alle politiche comuni, determinano una generale incertezza e richiedono risposte rapide e adeguate. A soddisfare questo bisogno di sicurezza hanno provveduto la Francia e la Germania, che, in quanto stati membri fondatori e più grandi dell'Unione Europea, hanno avuto un ruolo di primissimo piano nel processo di integrazione e, in taluni passaggi fondamentali, hanno modellato la politica e le politiche dell'Unione stessa.

La relazione bilaterale privilegiata, che si fonda su trattati, quadri istituzionali comuni, procedure strutturate e pratiche simboliche, può essere considerata come il "sottosistema" più avanzato dell'Unione Europea e costituisce in una certa misura una "realtà politica a sé stante"⁶. In considerazione di questa peculiarità, il bilateralismo incorporato consente di analizzare la relazione bilaterale tra i due paesi, la loro interazione, e l'impatto che essi hanno sul processo decisionale dell'Unione Europea. Il che significa soffermare l'attenzione su due livelli. Da una parte, esaminare la dimensione domestica dei due paesi, ossia gli interessi organizzati, i gruppi di pressione, le strutture economiche e sociali e gli orientamenti politici di lungo periodo nella relazione bilaterale. E, dall'altra, concentrarsi sul fine evidente di plasmare la politica dell'Unione Europea.

La rilevanza e l'impatto della coppia franco-tedesca sul processo decisionale della UE sembrano essere ancora maggiori in situazioni particolari, e cioè quando il processo decisionale è meno routinizzato e formalizzato; quando i negoziati e i colloqui importanti sono informali; e infine quando le decisioni sono preparate e prese in contesti intergovernativi. Di certo, negli ultimi decenni la Francia e la Germania hanno utilizzato vari strumenti, in diverse occasioni, per affermare la propria leadership nell'Unione Europea.

Nel concreto, i due paesi possono definire l'agenda politica europea con la presentazione di proposte congiunte in cui richiamano l'attenzione su un problema urgente, e indicano la strada per una politica comune. In secondo luogo, si sforzano di ricercare compromessi per appianare le diversità di vedute tra i gruppi di altri stati membri, al fine di ottenere un consenso ampio che apra la strada a soluzioni europee. Infine, non rinunciano alla costruzione di coalizioni, mettendosi alla guida di un "sottogruppo di stati membri" determinati, se necessario, a perseguire l'esclusione di attori riluttanti.

Nella prospettiva di esercitare una leadership di successo, e di avere un impatto congiunto a livello dell'Unione Europea, Francia e Germania devono, come è naturale, prima coordinare le proprie posizioni. Questo può avvenire sia per "convergenza", sia per "scambio"⁷. A volte, infatti, accade che i due paesi sono attestati su posizioni diverse, ma poi si avvicinano l'uno all'altro incontrandosi a metà strada. In altre circostanze può succedere invece che le posizioni siano opposte, sicché si rende necessario uno "scambio reciproco di concessioni". Nel corso di un processo di negoziazione può avvenire, talvolta, che si registrino divisioni molto ampie tra gli stati membri, e ciò implica che si arrivi

⁵ U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe*, cit., pp. 98-106 e 234-235. R. Keohane, L. Martin, *The Promise of Institutional Theory*, in *International Security*, 1/1995, pp. 39-51. A. Moravcsik, F. Schimmelfenning, *Liberal intergovernmentalism*, Princeton, 2009. F. Andreatta, *Mercanti e guerrieri. Interdipendenza economica e politica internazionale*, Bologna, 2001, pp. 62-63.

⁶ U. Krotz, L. Schramm, *Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund*, in *Journal of Common Market Studies*, 3/2021, p. 529.

⁷ *Ibid.*, pp. 530-531.

al cosiddetto “compromesso per procura”⁸. Avvalendosi della intermediazione diplomatica, ovvero un coordinamento ai più alti livelli politici e amministrativi, la Francia e la Germania riescono a far convergere gli altri stati membri sulle loro proposte politiche bilaterali. In sintesi, possono costruire “ponti tra campi opposti” e rendere così i loro compromessi bilaterali accettabili anche per gli altri⁹.

Un altro modo per affermare il loro ruolo, e gestire con successo le crisi, consiste nel farsi carico di grandi oneri finanziari per arrivare alla soluzione di un determinato problema. In forza delle loro dimensioni e delle loro risorse finanziarie, che sono consistenti, visti i contributi dei due paesi al bilancio dell’UE, il consenso franco-tedesco è una condizione assolutamente indispensabile per una qualunque azione a livello dell’Unione Europea che richieda l’impiego di ingenti somme di denaro¹⁰.

Definita questa ricognizione generale, il saggio si inserisce in un contesto già delineato soprattutto dai contributi di Krotz, ovvero quello dell’*embedded bilateralism*. Nella prima parte, si adotta questa categoria analitica applicandola ai casi di studio più rilevanti relativi alle crisi europee. Nella seconda parte, attraverso un’analisi degli avvenimenti recenti in ambito europeo, e del conflitto russo-ucraino, si riflette sulla possibilità di aggiornare tale categoria analitica sulla base dei fattori di *convergenza* e *divergenza* tra i sistemi politici di Francia e Germania.

3. La leadership nelle crisi: euro, migranti, COVID

Dopo aver inquadrato le caratteristiche essenziali della relazione bilaterale, è opportuno analizzare l’esercizio di leadership congiunta franco-tedesca nelle crisi che l’Europa ha affrontato negli ultimi tempi. Per far ciò si terrà conto del legame tra la letteratura sulla coppia franco-tedesca in tempi di crisi, attraverso la categoria dell’*embedded bilateralism*, (Krotz e Schramm) e quella sull’integrazione europea e il crisis policy-making dell’UE (Schimmelfenning, Rhinard,). Anche sulla base di tali contributi, si può sostenere che l’esercizio della leadership franco-tedesca in Europa si configura come una *costante sistemica* nel processo di integrazione europea, poiché nei momenti cruciali i due paesi hanno svolto una funzione di guida. Una guida che è emersa chiaramente nel corso delle crisi che hanno coinvolto l’Unione Europea negli ultimi anni: quella economico-finanziaria, quella migratoria e quella pandemica. Ognuna di queste crisi è stata provocata da shock esterni, che hanno minato la stabilità e messo in discussione, in taluni casi, la stessa integrazione del Vecchio Continente. In tutte queste occasioni è infatti emersa con chiarezza la leadership franco-tedesca, nonostante non siano mancati momenti di dissenso, incomprensioni e vere e proprie tensioni¹¹.

Se guardiamo alla crisi economico finanziaria, emerge che Francia e Germania erano inizialmente su posizioni diverse. Il presidente francese Sarkozy riteneva che bisognasse attivare un meccanismo di sostegno finanziario a livello europeo, mentre la cancelliera Merkel era convinta della necessità di reazioni nazionali più rapide e affidabili. Ma, di fronte al pericolo di un default greco non guidato, che avrebbe avuto effetti dirimpenti sull’intera area euro, i due paesi furono indotti a superare le divergenze. La svolta si realizzò nel vertice bilaterale che si tenne a Deauville nell’ottobre 2010, nel corso del quale si affermò la leadership forte di Merkel e Sarkozy. Fu infatti il momento di avvio di molte e complesse iniziative bilaterali, che puntavano a riformare l’architettura del Patto di stabilità e di crescita (PSC) e le regole di bilancio. Su un piano più generale, la rilevanza di Deauville si desume da

⁸ M. Koopman, *A driving force despite everything. Franco-German relations and the Enlarged European Union*, 2004, p. 13 (<https://institutdelors.eu/en/publications/a-driving-force-despite-everything-franco-german-relations-and-the-enlarged-european-union/>).

⁹ U. Krotz, L. Schramm, *Embedded Bilateralism*, cit. p. 531.

¹⁰ L. Schramm, U. Krotz, *Leadership in European crisis politics: France, Germany, and the difficult quest for regional stabilization and integration*, in *Journal of European Public Policy*, 5/2023.

¹¹ L. Schramm, *Bilateral leadership in critical moments: France, Germany, and the management of major European integration crises*, in *Comparative European Politics*, vol. 22/2024, pp. 170-191. F. Schimmelfenning, *Crisis and polity formation in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 31/2024, p. 3396 ss.. M. Rhinard, *The Crisisification of Policy-making in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 57/2019, p. 616 ss.

un dato significativo, e cioè dal fatto che tra l'ottobre del 2010 e il febbraio del 2012 il presidente francese e la cancelliera tedesca programmarono almeno 14 incontri bilaterali¹². Tale modello bilaterale di cooperazione è stato poi inserito in un più ampio quadro di attività diplomatica a livello delle riunioni del Consiglio europeo e dei vertici euro. In sintesi, il bilateralismo franco-tedesco ha rappresentato il collegamento interno dei negoziati più ampi tra l'eurogruppo e l'Unione Europea a 27. Infatti, vi sono poi state, a più riprese, consultazioni in una sorta di circolo ristretto di gestione della crisi. Un circolo composto da Merkel, Sarkozy, i presidenti del Consiglio europeo, della BCE, dell'Eurogruppo e della Commissione, che ha visto talvolta la partecipazione del direttore generale del Fondo Monetario Internazionale¹³. La modalità di funzionamento della coppia franco-tedesca, che prevedeva riunioni periodiche, per superare le divergenze, trovare un accordo, e poi rappresentare con forza la loro posizione comune all'interno dei vertici europei, conferma che Francia e Germania hanno svolto costantemente, e sia pure con inevitabili momenti di dissenso, un indiscutibile ruolo di guida all'interno dell'Unione Europea.

Anche in seguito a nuove tensioni, che emersero in passaggi successivi, l'impegno franco-tedesco tornò a intensificarsi maggiormente soprattutto dopo le dichiarazioni di Draghi sul salvataggio dell'euro. A partire da allora Francia e Germania esercitarono una leadership congiunta impegnandosi in una strenua difesa della zona euro, affermando di essere pronte a fare qualunque cosa per proteggerla. La valenza politica di tale azione, si coglie in maniera evidente se si considera che Merkel si scontrò con il suo ministro delle finanze Schaeuble, il quale aveva proposto un'uscita temporanea della Grecia dall'eurozona. La cancelliera affermò che non avrebbe preso alcuna decisione che la mettesse in contrasto con il presidente francese Hollande, perché ciò avrebbe significato la rottura della coppia franco-tedesca¹⁴.

Se dalla crisi economico-finanziaria si passa a esaminare l'emergenza migratoria tra il 2015 e il 2016, emerge subito, anche in questo caso, che la Francia e la Germania hanno esercitato un ruolo di primo piano per risolvere la questione a livello europeo. Dopo un primo accordo per la ricollocazione dei richiedenti asilo, la cancelliera Merkel decise di accogliere oltre un milione di profughi siriani superando l'accordo precedentemente raggiunto. Tuttavia, dal momento che le tragedie in mare si susseguivano, prese forma nuovamente un'iniziativa congiunta franco-tedesca per organizzare l'accoglienza dei rifugiati e una loro equa ripartizione in Europa.

Si trattava di attivare un "meccanismo permanente e obbligatorio" affinché ogni paese si facesse carico di una parte di rifugiati che scappavano dalla Siria, in base alle possibilità di ciascuno. Bisognava fare di più, perché l'Europa era "un insieme di principi e valori che obbligano ad accogliere i perseguitati, questo è il tempo di agire"¹⁵. La presa di posizione della coppia franco-tedesca sulla crisi dei migranti segnava l'inizio di una nuova fase, ma i paesi del cosiddetto gruppo Visegrad, Repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia e Ungheria, si attestarono su una linea di netto rifiuto della *politica delle quote* sostenute dalla Germania e dalla Francia¹⁶. Benché il gruppo di Visegrad esprimesse la propria

¹² H. Degner, D. Leuffen, *Franco-German cooperation and the rescuing of the Eurozone*, in *European Union Politics*, 1/ 2019, p. 98.

¹³ *Ibid.*, pp. 89-102.

¹⁴ W. Hiltz, *Franco-German Leadership in the EU: Lessons from the Euro Crisis*, in *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, 4/2015. U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe*, cit., pp. 201-203. D. M. Woodruff, *Governing by Panic: The Politics of the Eurozone Crisis*, in *LEQS Paper*, 81/2014. L. Morlino, C. E. Sottilotta, *Southern Europe and the Eurozone Crisis Negotiations: Preference Formation and Contested Issues*, in *South European Society and Politics*, /2019. C. E. Sottilotta, *How not to manage crises in the European Union*, in *International Affairs*, 5/2022, pp. 1597-1605.

¹⁵ AA. VV, *Profughi, Merkel e Hollande: "Dovere Morale agire, quote obbligatorie"*, in "Corriere della Sera", 3 settembre 2015 (https://www.corriere.it/esteri/15_settembre_03/budapest-riaperta-stazione-migliaia-tentano-salire-treni-18a82b56-520c-11e5-aea2-071d869373e1.shtml).

¹⁶ F. Attinà, *Migration Drivers, the EU External Migration Policy and Crisis Management*, in *Romanian Journal of European Affairs*, 16(4)/2016, pp. 25-27. E. Diodato, *Il Gruppo di Visegrad e la politica estera migratoria nell'Unione Europea*, in V. De Cesaris, E. Diodato (cur.), *Il confine mediterraneo. L'Europa di fronte agli sbarchi dei migranti*, Roma, 2018, pp. 58-59. S. Bolgherini, G. D'Ottavio, *La Germania sospesa*, Bologna, 2019, pp. 146-147. *Joint Declaration of Federal Minister de Maizière and Minister Cazeneuve on the relocation mechanism regarding asylum seekers in clear need of protection*, in

contrarietà alla proposta della Germania e della Francia, è fuor di dubbio che la coppia franco-tedesca si stava riproponendo come motore dell'Unione Europea. Una conferma di ciò si ebbe con la visita di Merkel e Hollande al Parlamento Europeo. Con tale evento, per la prima volta dai tempi di Mitterand e Kohl, due capi di Stato e di governo prendevano la parola congiuntamente per affrontare le sfide del momento a livello europeo. Lo stesso presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, sottolineò con forza la valenza di tale azione politica, affermando che la cooperazione franco-tedesca durante la crisi fosse determinante per l'intera UE. In quell'occasione, Hollande mise in guardia i paesi membri dalla tentazione di affrontare la crisi con risposte nazionali. Merkel, dal canto suo, richiamò l'importanza di avviare una collaborazione con la Turchia, con la quale l'Unione Europea arrivò a un accordo nel marzo 2016¹⁷.

Veniamo quindi al terzo caso. Con lo scoppio della crisi pandemica si è avuta una ulteriore conferma del manifestarsi della leadership franco-tedesca, soprattutto in un momento in cui si correva il rischio di un fallimento dell'UE come progetto politico. La pandemia minacciava di accrescere le differenze economiche all'interno dell'Unione Europea e, in special modo, all'interno della zona euro. A fronte di questo scenario, in un primo momento la Francia e la Germania non erano concordi sulle misure da adottare. La Francia riteneva necessaria una risposta europea comune, ed è per questa ragione che insieme ad altri nove stati membri dell'eurozona, tra cui l'Italia e la Spagna, chiese l'introduzione dei "corona bonds". La Germania era invece contraria al debito comune e a qualunque forma di integrazione fiscale, sicché insieme all'Austria, ai Paesi Bassi e altri stati del nord Europa, propose l'introduzione dei prestiti attraverso il MES. In questo modo, non vi era spazio per una leadership franco-tedesca, anche perché, di fatto, la Germania e la Francia si trovavano alla guida di due minicoalizioni contrapposte¹⁸. Tuttavia, con l'aggravarsi della crisi pandemica, la Germania ha iniziato a oscillare tra due poli. Pur schierandosi con i paesi "frugali" nell'opporli ai corona bonds, ha assunto via via una posizione più flessibile evocando la solidarietà europea¹⁹.

Queste oscillazioni derivavano dalla politica domestica e riflettevano la divergenza di opinioni che esisteva tra Merkel, sostanzialmente scettica nei confronti della possibilità di emettere debito congiunto, e il ministro delle finanze Scholz, che fin da subito era apparso più favorevole a tale opzione. Poco alla volta, la Germania si è ricompattata intorno al principio della "condivisione del rischio", e ciò ha comportato una ridefinizione dei due campi contrapposti. La Germania è infatti passata dallo schierarsi con i paesi frugali alla promozione di opzioni politiche solidaristiche.

L'abbandono di una linea di intransigenza fiscale si rinviene anche sul piano comunicativo, che ha rivelato alcuni tratti caratteristici di una leadership "orientata allo scopo", o addirittura "convinta", in contrapposizione alla "politica di ricerca del consenso". La leadership convinta si fonda infatti sulla promozione di decisioni, scelte e valori che vanno contro gli interessi dell'elettorato del leader, nonché sulla presenza di una dimensione etica che sia ben chiaramente riconoscibile. E così, nel mentre la crisi si intensificava, la pandemia veniva drammatizzata come una "catastrofe naturale" e come "la più grande prova di sempre". Per affrontarla, inizialmente è prevalso il riferimento alla salute pubblica, poi alla struttura economica e infine alla dimensione politica, che è divenuta dominante. Entrando più in dettaglio, la cancelliera ha fatto leva, in primo luogo, su una "logica economica", in base alla quale la prosperità della Germania dipende dal mercato interno e più in generale dal buon funzionamento e dall'equilibrio di tutte le economie europee. E ha poi utilizzato una logica politica, secondo cui l'avanzamento del processo di integrazione europea è nell'interesse dello Stato tedesco.

Bundesministerium des Inneren und für Heimat, 1st June 2015. M. Ceccorulli, S. Lucarelli, *Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas*, in *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 3/2017.

¹⁷ François Hollande and Angela Merkel face MEPs, 7 October 2015 (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20150929IPR94921/francois-hollande-and-angela-merkel-face-meeps>); *Eu-Turkey statement & action plan*, 18 March 2016 (<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/eu-turkey-statement-action-plan/report?sid=8701>).

¹⁸ U. Krotz, L. Schramm, *Embedded Bilateralism*, cit., pp. 6-8.

¹⁹ A. Crespy, L. Schramm, *Breaking the Budgetary Taboo: German Preference Formation in the EU's Response to the Covid-19 Crisis*, in *German Politics*, 1/2024. L. Schramm, *Economic ideas, party politics, or material interests? Explaining Germany's support for the EU corona recovery plan*, in *Journal of European Public Policy*, 1/2023.

L'intesa franco-tedesca è stata così ritrovata perché Macron e Merkel hanno capito per tempo che si correva il rischio di un fallimento dell'Unione Europea come progetto politico. Il rischio in effetti era reale, ed è proprio per questo che la Francia e la Germania hanno fatto di tutto per rilanciare il processo di integrazione europea, assicurando la direzione e la stabilità di cui c'era bisogno. Con notevoli sforzi economici, sociali e politici hanno intensificato la loro cooperazione bilaterale, stabilendo posizioni comuni, elaborando un progetto congiunto e creando infine le condizioni per un più generale compromesso europeo.

Il compromesso ha avuto un esito positivo, anche perché le consultazioni bilaterali tra Berlino e Parigi sono state assai intense, sia a livello operativo sia a livello politico più alto. In quel passaggio chiave Macron e Merkel avevano almeno due scambi diretti a settimana, mettendo in pratica il meccanismo di consultazione permanente informale. Inoltre, in un'ottica di divisione dei compiti, la cancelliera incontrava a più riprese i primi ministri olandese, italiano e spagnolo a Berlino, mentre Macron teneva a Parigi una serie di incontri bilaterali con altri leader nazionali. In sintesi, Francia e Germania hanno agito in tandem, hanno assicurato la leadership, una leadership congiunta, cooperativa e composita, e il risultato finale è stato il Recovery Fund dell'Unione²⁰.

Il piano "Next Generation EU" rappresenta una vera e propria svolta. Insieme alla moneta, infatti, la condivisione dei rischi economici e sociali è uno dei tratti che meglio definiscono le comunità politiche e la loro volontà di durare nel tempo. A prima vista, il merito principale della svolta va attribuito a Macron, dal momento che, a costo di incrinare, sia pur in via temporanea, i rapporti con la Germania, ha schierato la Francia al fianco dei paesi del Sud Europa. Ma senza l'aiuto di Merkel, decisivo per ricomporre la coppia franco-tedesca, il presidente francese non avrebbe fatto molta strada, in quanto non possedeva una "sufficiente legittimità interna". Al contrario, la cancelliera tedesca è riuscita a fare un grande investimento politico sull'Europa, conducendo in porto una trattativa che, se fosse fallita, avrebbe avuto effetti devastanti per l'integrità dell'Unione²¹.

Ai fini di questa ricerca, la crisi del COVID è esemplificativa, in quanto ha messo in evidenza alcune dinamiche europee, soprattutto nella prima fase della pandemia. Come già accennato, in un primo momento Francia e Germania si sono schierate alla guida di due minicoalizioni contrapposte, per poi superarle al fine di esercitare la leadership comune e imprimere una svolta alla risoluzione della crisi. A tale riguardo, con la Figura 1 si mostra come in questa occasione, più di altre, l'esercizio della leadership franco-tedesca è stato determinante per la risoluzione della crisi, superando talune divergenze, potenzialmente conflittuali, che si erano create attraverso momentanee alleanze tra i paesi UE. Nella figura sono riportate queste coalizioni: quella dei paesi sin da subito a favore di un debito comune (coalizione 1 nella figura), quella dei paesi "frugali" (coalizione 2 nella figura) e quella del Gruppo Visegrad. Al centro un riquadro sulle iniziative comuni franco-tedesche, che hanno portato nel giro di qualche settimana all'accordo al Consiglio Europeo per il Next Generation UE.

²⁰ M. Ferrera, J. Miró, S. Ronchi, *Walking the road together? EU polity maintenance during the COVID-19 crisis*, in *West European Politics*, 44/2021, pp. 1329-1352 e 1335-1337.

²¹ U. Krotz, L. Schramm, *Embedded Bilateralism*, cit.; M. Ferrera, J. Miró, S. Ronchi, *Walking the road together?*, cit.; G. Chazan, S. Fleming, V. Mallet, J. Brunnsden, *Coronavirus crisis revives Franco-German relations*, in *Financial Times*, 13 aprile 2020; C. E. Sottolotta, *How not to manage crises in the European Union*, cit. p. 1605 ss.; A. Crespy, L. Schramm, *Breaking the Budgetary Taboo*, cit.; L. Schramm, *Economic ideas, party politics, or material interests?*, cit.; A. Merkel, *Libertà*, Milano, 2024, pp. 678-681.

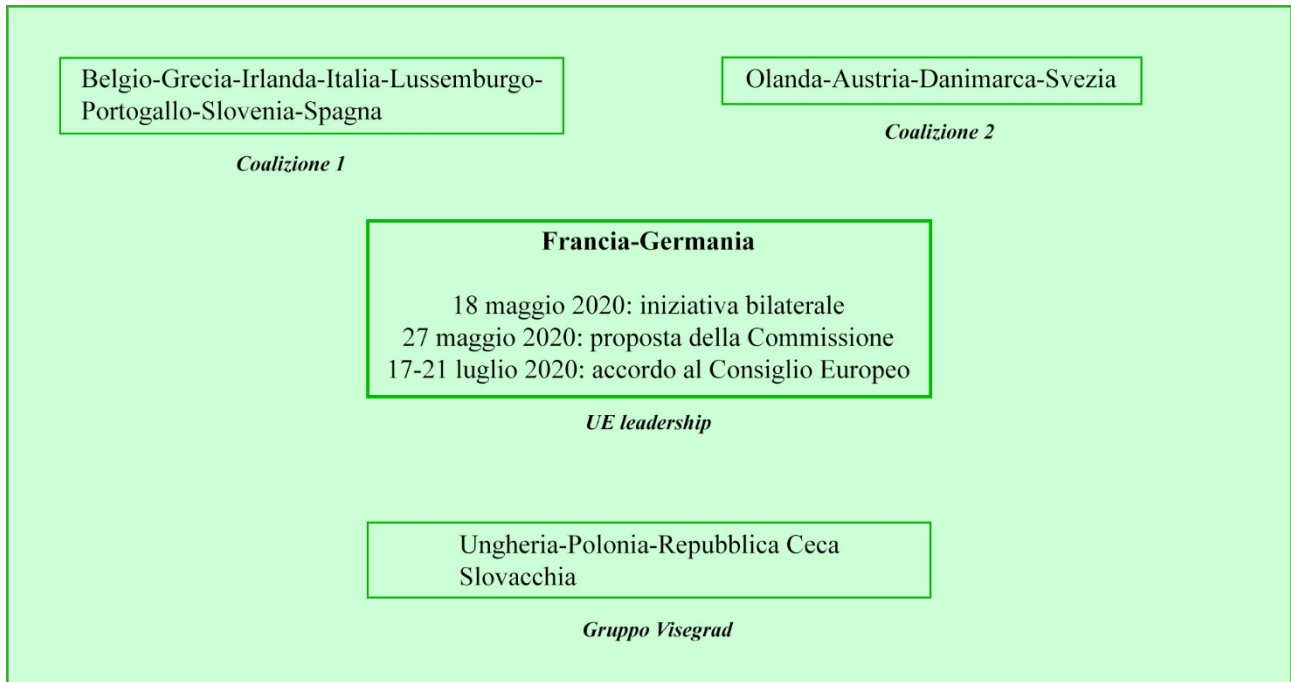


Figura 1: Coalizioni e dinamiche politiche durante la prima fase della crisi pandemica (Maggio-Luglio 2020). Il grafico è stato rielaborato sulla base di quello che si trova nel saggio di U. Krotz, L. Schramm, *Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund*, cit., p.12

4. Lo stato recente della relazione bilaterale franco-tedesca: la guerra in Ucraina e le sue implicazioni

Definita la cornice analitica della relazione franco-tedesca, quella dell'*embedded bilateralism*, avendo tenuto conto del filone di letteratura già presente in relazione ai tre casi di studio menzionati, in questo paragrafo l'analisi politologica si collega al dibattito attuale. In sintesi, ci si soffermerà sullo stato recente della relazione bilaterale franco-tedesca a partire dalla guerra in Ucraina, nonché sulle rilevanti implicazioni che ne sono seguite.

L'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022 ha portato dei mutamenti a livello internazionale ed europeo. A partire da allora, in Europa si è tornati a discutere della necessità di una difesa comune. Come ha sottolineato Filippo Andreatta ad un anno dallo scoppio del conflitto, se si guardano le ricerche recenti di Eurobarometro, si nota come la maggior parte dell'opinione pubblica è a favore di una politica estera e di sicurezza comune, a cui non sembra corrispondere, però, una altrettanto decisa volontà da parte dei governi²².

La necessità di un'"Europa della difesa e degli armamenti" è stata riconosciuta dall'ex cancelliere tedesco Scholz alla Conferenza di Monaco sulla sicurezza del febbraio 2023. La Germania aveva stanziato più di 12 miliardi di euro per assistere l'Ucraina e aveva accolto più di un milione di rifugiati. Inoltre, aveva fornito armi, munizioni e mezzi militari all'avanguardia più di qualsiasi altro paese dell'Europa continentale. Il percorso intrapreso dalla Germania era completamente nuovo, poiché per la prima volta nella storia europea una potenza nucleare come la Russia stava conducendo una guerra imperialista di aggressione. Tale eccezionalità era alla base di ogni decisione tedesca relativa all'assistenza militare all'Ucraina, sia in termini di rifornimenti, sia sul piano della logistica. E rappresentava, secondo Scholz,

²² Su questo si veda la relazione di F. Andreatta, in F. Andreatta, E. Letta (cur.), *L'invasione dell'Ucraina un anno dopo. Prospettive di pace, politica estera e sicurezza europea*, Seminario AREL, Roma, 23 febbraio 2023, pp. 55-56.

“un esempio del tipo di leadership che tutti [avevano] il diritto di aspettarsi dalla Germania”. In altri termini, “la Germania [era] impegnata ad assumersi la propria responsabilità per la sicurezza dell’Europa e quella del territorio alleato della NATO senza se e senza ma”. Nel concreto la Germania, che aveva deciso di aumentare in maniera permanente le sue spese per la difesa al 2%, stava elaborando progetti di difesa integrati. Insieme a Francia e Spagna stava sviluppando il “Future Combat Air System (FCAS)” e con la sola Francia il “Main Ground Combat System” (MGCS). E, per rafforzare la difesa aerea nel quadro della NATO, vi era poi la European Sky Shield Initiative proposta dalla Germania. In questo modo, si stavano facendo passi avanti verso un’Europa della difesa, capace di agire e di essere al tempo stesso un alleato transatlantico più forte²³.

In quella stessa conferenza di Monaco, Macron ha affermato che era in gioco la sicurezza dell’Europa, e dunque gli europei dovevano concepire una dottrina della difesa, elaborarla, negoziarla e garantirla in collaborazione con gli alleati della NATO. Il presidente francese si è poi rivolto agli altri paesi europei, esortandoli a “reinvestire massicciamente” nella difesa. La Francia stava facendo la sua parte, investendo in spese militari, per il periodo 2024-2030, 400 miliardi di euro. L’aggressione della Russia era stata condotta “all’ombra della deterrenza”, che costituiva un fattore chiave anche “nella protezione degli alleati”. Macron ha sostenuto, nel passaggio cruciale del suo discorso, che la capacità di deterrenza della Francia, insieme a quella del Regno Unito, ha una funzione fondamentale, in quanto consente all’Europa di contribuire a rafforzare la sicurezza generale della NATO. Era pertanto necessario un progetto di difesa per il futuro, all’insegna dei principi fondamentali della inviolabilità delle frontiere e della “sovranità nazionale”, che ribadisse “il ruolo stabilizzante della deterrenza in Europa”²⁴.

Il cancelliere tedesco e il presidente francese hanno sottolineato con forza a Monaco, in occasione della Security Conference del febbraio 2023, che l’impegno per un’Europa della difesa non può più essere eluso. La Germania ha compiuto grandi passi avanti in quest’ambito, investendo in armamenti 100 miliardi di euro, e diventando così il terzo paese al mondo per spesa militare dietro Stati Uniti e Cina. Questo massiccio investimento ha fatto sorgere taluni interrogativi sullo stato attuale della relazione bilaterale franco-tedesca. Alcuni analisti hanno osservato che la Germania sembra occuparsi principalmente dei suoi interessi di difesa, che hanno un legame di interdipendenza con la propria industria, come dimostra, ad esempio, l’acquisizione di uno scudo di difesa aerea e missilistica con 14 paesi NATO, la cosiddetta European Sky Shield Initiative. Questa decisione, che non è stata ben vista dalla Francia, ha alimentato il dubbio che l’intraprendenza tedesca possa indebolire piuttosto che integrare progetti strategici avviati dalla Germania nella difesa convenzionale insieme a partner europei, come quello della futura guerra aerea e quello del futuro sistema di guerra terrestre.

L’importanza della deterrenza nucleare è stata richiamata a più riprese dal presidente Macron, nel quadro di una autonomia strategica europea, cioè di un’Europa capace di tutelare i propri interessi, che possono anche divergere da quelli degli Stati Uniti. Una simile posizione si colloca nel solco della tradizione gollista, fondata sull’idea di un’Europa a egemonia francese²⁵.

D’altra parte, non potrebbe essere diversamente, considerando alcune differenze nella visione della difesa europea della Germania e della Francia. La più recente concezione tedesca di un’Europa della difesa è emersa nel discorso che Scholz ha tenuto nell’agosto 2022 all’Università di Praga. In quell’occasione, l’ex cancelliere tedesco ha richiamato l’attenzione sul bisogno di una “migliore sinergia” in Europa tra i paesi membri in materia di difesa, ma, significativamente, non ha mai nominato la Francia. La sicurezza e la sovranità dell’Europa sarebbero dipese in ultima analisi, secondo Scholz, dalle capacità di armamento europeo. Ma in un passaggio cruciale del suo discorso egli ha detto: “la NATO rimane il garante della nostra sicurezza”. Ogni miglioramento, ogni passo avanti verso una maggiore integrazione

²³ *Speech by Chancellor Scholz at the Munich Security Conference on 17 February 2023 in Munich* (<https://www.bundesregierung.de/breg-en>).

²⁴ *Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic, at the Munich Security Conference, 17 febbraio 2023* (<https://www.elysee.fr/en/>).

²⁵ Sull’importanza della tradizione gollista in politica estera francese si veda A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna, 1997, pp. 187-195.

tra le strutture di difesa europea nel quadro comunitario rafforzavano la NATO. La Germania avrebbe investito molte risorse nella difesa aerea, progettandola in modo tale che i vicini europei, se lo avessero voluto, avrebbero potuto essere coinvolti. Infatti, un sistema di difesa aereo sviluppato in maniera congiunta sarebbe stato più efficiente ed economico e avrebbe rappresentato un vantaggio in termini di sicurezza per l'Europa nel suo insieme. E, oltre a ciò, avrebbe costituito un esempio di che cosa si intendeva quando si parlava di rafforzamento del pilastro europeo all'interno della NATO. Gli obiettivi e l'impegno della Germania in Ucraina sono stati ribaditi da Scholz in occasione della conferenza sulla sicurezza a Monaco del febbraio 2024²⁶.

Una tale concezione della difesa europea appare completamente diversa da quella di Macron, il quale immagina invece un'Europa come potenza atomica, che sia guidata dalla Francia insieme al Regno Unito. Non casualmente, infatti, il presidente francese pochi mesi dopo l'invasione russa dell'Ucraina ha proposto il forum della Comunità politica europea, proprio nell'ottica di rilanciare un'intesa franco-britannica in questo ambito²⁷.

Il fatto che la Francia e la Germania abbiano nell'attuale difficile frangente due visioni diverse, accresciute in seguito alla guerra in Ucraina, sembra evidenziare che sia in atto un "rallentamento" del motore franco-tedesco. Inoltre, il rapporto tra il cancelliere uscente Scholz e il presidente Macron non si è mai del tutto consolidato per mancanza di chimica personale. A ciò va aggiunto che, la maggior parte delle famiglie politiche europee ha registrato negli ultimi tempi attriti tra i loro membri francesi e tedeschi. Fra questi il rifiuto del partito di centro-destra francese Les Républicains di sostenere la candidatura di Ursula von der Leyen per un secondo mandato come presidente della Commissione europea e l'espulsione di AfD dal gruppo Identità e Democrazia (ID) dominato dai francesi. Tuttavia, con la visita di stato di Macron in Germania del maggio 2024, i due paesi hanno mostrato la loro volontà di superare le difficoltà bilaterali riscontrate negli ultimi tempi e rilanciare così l'intesa necessaria per l'Europa. A questo proposito, Macron e Scholz, in vista del nuovo ciclo istituzionale europeo 2024-2029, hanno proposto un documento congiunto all'Agenda strategica dell'UE per stimolare la crescita nei prossimi cinque anni²⁸. Tale contributo è arrivato a ridosso delle elezioni europee del giugno 2024. Non è da escludere che alla base di questa ritrovata intesa a pochi giorni dal voto ci fosse la consapevolezza di un deludente risultato dei rispettivi partiti nella tornata elettorale comunitaria. Le elezioni europee, ogni cinque anni, rappresentano per l'UE l'avvio di un nuovo ciclo politico e istituzionale. In questa occasione sono arrivate in un contesto globale segnato dalle complicate dinamiche internazionali dovute alle guerre in Ucraina e in Medio Oriente e dalle elezioni presidenziali americane²⁹.

Sulla base di quanto scritto, si potrebbe dunque sostenere che il concetto di bilateralismo integrato, che come già ricordato si basa su 1) un intergovernamentalismo regolarizzato; 2) pratiche simboliche; 3) connessioni parapubbliche, appare svilupparsi in un'altra dimensione. Di fatto, a fare la differenza sembra essere la convergenza/divergenza tra i sistemi politici nazionali francese e tedesco, influenzati anche dalle novità emerse con le elezioni europee e quelle americane, che hanno visto il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca.

5. Le elezioni europee 2024 e i riflessi interni nei due paesi

Al fine di inquadrare meglio la relazione bilaterale franco-tedesca nel nuovo scenario internazionale, è opportuno osservare l'esito delle elezioni europee nei due paesi e i riflessi interni che hanno

²⁶ Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University in Prague, 29 Agosto 2022 (<https://www.bundesregierung.de/breg-en>). Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Munich Security Conference, 17 febbraio 2024 (<https://www.bundesregierung.de/breg-en>).

²⁷ N. Tocci, N. Pirozzi, *Il progetto di Comunità Politica Europea: Origini e sviluppo*, in *AREL, la rivista* 1/24 suppl., p. 16, 2024.

²⁸ E. Macron, O. Scholz, *Macron and Scholz: we must strengthen European sovereignty*, in "Financial Times", 27 May 2024. *A new agenda to boost competitiveness and growth in the European Union*, 29 May 2024 (<https://www.bundesregierung.de/>).

²⁹ G. Baldini, E. Baracani, S. Soare, *Navigating Complexity: Continuity and Change in European Governance, 2023/2024*, in *Journal of Common Market Studies, Annual Review*, pp. 1-12, 2024.

avuto all'indomani della tornata elettorale. La principale novità emersa è stata il notevole risultato conseguito dalle forze politiche di estrema destra, Rassemblement National e Alternative für deutschland. Non solo, il dato probabilmente più emblematico, è stato il crollo vertiginoso delle liste del presidente francese e del cancelliere tedesco.

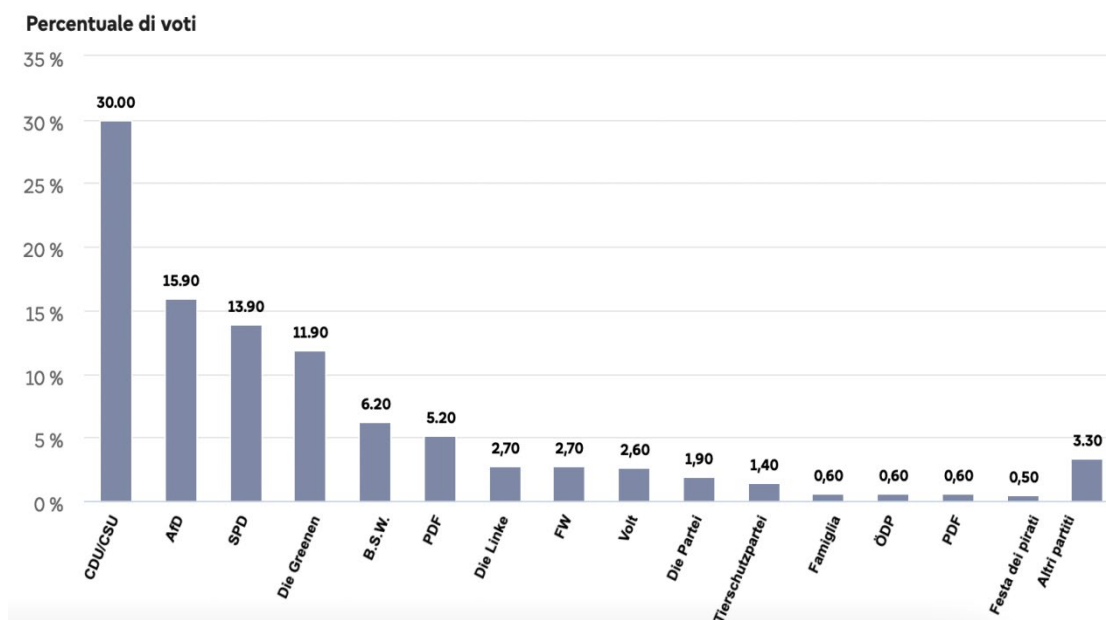


Figura 2: Risultati elezioni europee 2024 in Germania. Fonte: European Parliament <https://results.elections.europa.eu/en/germany/>

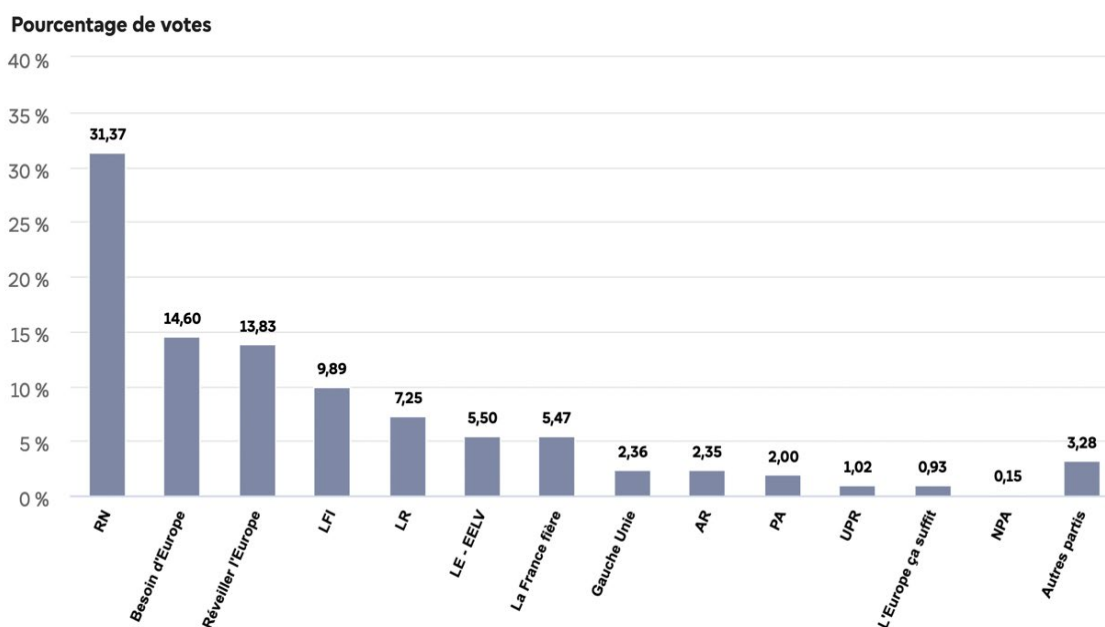


Figura 3: Risultati elezioni europee 2024 in Francia. Fonte: European Parliament <https://results.elections.europa.eu/en/france/>

I risultati del voto in Germania sono da analizzare con grande attenzione poiché hanno rappresentato il primo vero test, oltre alle elezioni regionali in alcuni Länder, prima delle elezioni federali del febbraio 2025. Va detto anzitutto che in Germania le elezioni europee differiscono da quelle federali e statali, poiché non è presente la soglia elettorale del 5%. Analizzando i dati, ciò che emerge è l'impopolarità del governo in carica in quel momento, visti i risultati conseguiti dalle forze della coalizione "semaforo". Il partito socialdemocratico di Scholz ha ottenuto il peggior risultato europeo di sempre, i verdi hanno perso all'incirca 8 punti percentuali rispetto alle elezioni del 2019, e anche i liberali hanno perso consensi pur mantenendosi attorno alla soglia del 5%. Al contempo, la CDU/CSU ha ottenuto molti consensi confermandosi primo partito e consolidando al tempo stesso il primato del PPE.

L'elemento maggiormente interessante da sottolineare è inoltre l'elevato risultato raggiunto dalle forze antisistema Afd e BSW. La BSW (Bündnis Shara Wagenknecht) è un movimento fondato nel gennaio 2024 dall'omonima leader, in seguito a una scissione dal partito di sinistra radicale Die Linke. Questo nuovo attore politico tiene insieme temi di sinistra populista e una posizione anti-immigrazione e filorussa. Il risultato ottenuto alle prime elezioni alle quali si è presentato è stato incredibilmente alto, pari al 6,2%. Per quanto riguarda Alternative für Deutschland i consensi sono stati notevoli, pari a circa il 16%. Si è rivelato il partito più forte della Germania orientale con quasi il 27%, ha ottenuto il 30% in Sassonia, Turingia e Sassonia-Anhalt e ha confermato una potenziale crescita anche in buona parte della Germania occidentale³⁰.

La crescita del partito di estrema destra e il contestuale indebolimento delle forze del governo in carica al momento delle elezioni europee, sono stati confermati nella tornata elettorale del settembre 2024, prima nei Länder Orientali Turingia e Sassonia e poi in Brandeburgo. Afd ha registrato percentuali altissime, ed è arrivata prima in Turingia con il 32,8% dei voti. Anche nel Brandeburgo, sebbene il primo partito sia stato la SPD, il risultato è stato superiore al 30%.

La conseguenza principale del voto europeo e di quello regionale è stata il loro impatto nella politica domestica tedesca. Le tensioni tra le forze di governo si sono accresciute nel corso dell'elaborazione della legge di bilancio 2025. In seguito alla recessione e alle posizioni diverse dei partiti riguardo alla manovra finanziaria, si è arrivati all'allontanamento del ministro delle finanze Lidner, e ciò ha comportato l'uscita dei liberali dalla compagine governativa. A causa di ciò, le elezioni federali si sono svolte il 23 febbraio del 2025. L'esito elettorale ha visto uno straordinario successo dell'estrema destra di Afd, anche se le sue aspirazioni governative sono state stroncate sul nascere grazie alla formazione di una grande coalizione tra CDU e SPD. La CDU è risultato il partito più votato e ciò gli ha consentito di esprimere la guida dell'esecutivo che è stata assunta dal cristiano democratico Friedrich Merz. La formazione del nuovo governo ha avuto tempi molto rapidi rispetto ai tradizionali standard tedeschi per la stipulazione di un'alleanza tra partiti differenti. E, inevitabilmente, ad accelerare le trattative hanno influito due shock, legati all'economia e la sicurezza europea, che richiedevano una rapida composizione del governo.³¹

Se dalla Germania si passa a esaminare il voto europeo in Francia, esso sembra assumere le caratteristiche di una elezione di medio termine a distanza di due anni dalla rielezione di Macron. La campagna elettorale è stata infatti caratterizzata da una propaganda incentrata su questioni di carattere nazionale, come il potere d'acquisto, l'inflazione, i prezzi dell'energia e dei generi alimentari, e naturalmente dal grande tema dell'immigrazione. Soprattutto da parte dell'estrema destra, forte anche del primato nei sondaggi, c'è stata una nazionalizzazione della campagna elettorale, riscontrabile, ad

³⁰ C. Schlänger, C. Katioulis, J. N. Engels, *Analysis of the 2024 European Elections in Germany. Majority for the stable centre despite a strong right wing*, Friedrich Ebert Stiftung, 6/2024. D. Schade, *A Non-European Germany*, in AA. VV., *More diverse than united? A comparative analysis of the EU election 2024*, October 2024, pp. 23-31.

³¹ Su questo si veda: il programma elettorale in AA. VV., *Um kurz nach halb neun sagt der Kanzler dem Finanzminister: Du bist raus*, in "Der Spiegel", 6 novembre 2024; P. Oltermann, *Fiscal policy was a squabble too far for German coalition's odd throuple*, in "The Guardian", 8 novembre 2024; *Whalprogramm von CDU und CSU zur Europawahl 2024*, p. 4. Per risultati ufficiali delle elezioni federali tedesche si veda: <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2025/ergebnisse/bund-99.html>.

esempio, nella richiesta di voto anticipato in caso di esito elettorale netto. E del resto, buona parte dell'elettorato ha votato su questioni di politica interna e questo è avvenuto in special modo da parte degli elettori di Le Pen e Bardella.

Analizzando i risultati, ciò che emerge è l'affermazione del Rassemblement National con il 31,7% dei voti (30 seggi su un totale di 81 per la Francia). Altrettanto evidente è stato il pessimo risultato del presidente Macron, perché le liste a lui collegate hanno totalizzato un risultato inferiore al 15%. La lista di sinistra riformista intorno al 13%, la France Insoumise il 9,8%, i repubblicani il 7%, i verdi il 5%.

Il dato che è emerso è lo stretto collegamento tra la politica europea e la politica domestica, e d'altra parte che le cose stiano così lo conferma il fatto che, la sera stessa della chiusura delle urne, Macron ha deciso lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale. Nelle intenzioni del presidente vi era una volontà di arrivare a un chiarimento, che non ha tuttavia mutato l'orientamento generale degli elettori. Come spesso capita nelle tornate elettorali con due elezioni in sequenza rapida è molto probabile che il successo, o il crollo di un partito nella prima votazione, possa ripetersi anche in quella seguente. Esattamente questo è accaduto in Francia, poiché il primo turno delle legislative ha visto la conferma del primato del Rassemblement National e il crollo della coalizione centrista di Macron.

La conferma di un ottimo risultato da parte del RN di Le Pen e Bardella, ha fatto sì che le forze politiche a loro alternative, davanti alla possibilità di un governo dell'estrema destra, hanno rilanciato l'appello per una difesa repubblicana. Essi hanno creato un barrage républicain, ritirando i propri candidati al secondo turno delle elezioni legislative nelle circoscrizioni elettorali dove la competizione era a tre. L'alta affluenza al secondo turno (67%) e il buon numero di passaggi elettorali da un partito all'altro contro un candidato del Rassemblement National con le migliori possibilità di vittoria, hanno ridotto alla fine il numero dei seggi conquistati dall'estrema destra. I risultati del secondo turno hanno portato la coalizione delle sinistre a essere prima forza politica in termini di seggi e seconda in termini di voti popolari dopo il RN che costituisce ancora oggi il gruppo più numeroso in Parlamento, con 143 deputati rispetto agli 89 dell'Assemblea nazionale uscente, un aumento rilevante del 60%. La coalizione del presidente Macron ha ridotto invece la propria rappresentanza complessiva da 250 a 166 deputati. È fuor di dubbio che la composizione del parlamento era tale da rendere la formazione del nuovo governo assai complicata in virtù delle innumerevoli variabili. E così, dopo un'estate di consultazioni, il presidente francese ha infine nominato come primo ministro un politico di lungo corso, il repubblicano Michael Barnier, dando vita a un governo di minoranza appoggiato dal gruppo di Macron, i repubblicani e altre forze minori. Non appena si è presentata l'occasione però, il governo è stato sfiduciato, e si è ricreata così una situazione di incertezza. Se l'intento di Macron voleva essere quello di un "chiarimento delle cose", il risultato prodotto sembra essere quello di uno stallo politico-istituzionale³².

Il voto europeo in Francia e in Germania ha rappresentato un vero e proprio shock in buona parte delle capitali europee. La crescita di partiti non pro-Europa sta determinando un'instabilità politica all'interno dei due paesi, che potrebbe rimettere in discussione la leadership franco-tedesca in UE. Le elezioni federali del febbraio 2025 in Germania hanno portato in parlamento un cospicuo numero di rappresentanti di partiti antieuropei. E, in conseguenza di ciò, la formazione del governo di grande coalizione è stata rapida, anche per arginare le ali estreme, in particolare quella di Afd.

In Francia, invece, il fatto che ci sia una costante difficoltà a dar vita a un esecutivo stabile e che il presidente appaia sempre più indebolito, sembra indicare una complessiva sofferenza dell'intero sistema istituzionale. La scelta di Macron di nominare un primo ministro repubblicano, per rassicurare l'elettorato moderato, si è rivelata in contrasto con l'alleanza creata al secondo turno delle legislative, che intendeva fermare ad ogni costo l'estrema destra. E naturalmente, la debolezza del nuovo governo in carica, e un presidente della Repubblica costretto a continue mediazioni, rischiano di creare uno stallo che potrebbe protrarsi fino al voto del 2027. Uno stallo che renderebbe la Francia un attore politico più fragile nei nuovi scenari internazionali che si stanno delineando in seguito al voto americano.

³² M. O. Padis, *From European elections to French political crisis*, in AA. VV., *More diverse than united?*, cit., pp. 9-21; P. Ignazi, *Macron: dramma in tre atti*, 1° ottobre 2024 (<https://www.rivistaimulino.it/a/macron-dramma-in-tre-atti>).

6. Il ritorno di Trump e le nuove prospettive per la coppia franco-tedesca

Le elezioni presidenziali americane del 5 novembre 2024 si sono svolte in un contesto europeo in cui i due paesi leader dell'UE vivono un clima di profonda instabilità interna. È fuor di dubbio che la nuova elezione di Trump a Presidente degli Stati Uniti abbia posto degli interrogativi su quello che potrebbe essere non soltanto il futuro dei rapporti transatlantici, ma più in generale sul ruolo dell'Europa come "potenza". Proprio da Francia e Germania è arrivata la prima presa di posizione significativa in seguito al risultato elettorale americano. Il presidente francese Macron, infatti, oltre alle congratulazioni di rito nei confronti del presidente eletto, ha reso pubblico un contatto telefonico con l'ex cancelliere tedesco Scholz, al centro del quale vi sarebbe stato l'impegno per un'Europa "più forte, sovrana e unita in questo nuovo contesto".

Basandosi su quella che è stata la prima amministrazione del presidente repubblicano, le preoccupazioni più grandi da parte dei governi europei riguardano soprattutto la possibilità che ci sia un nuovo disimpegno americano verso il Vecchio Continente. I governi europei potrebbero ritrovarsi a fare i conti con un presidente che scavalca le istituzioni della UE per trattare direttamente con i governi nazionali. In altre parole, la dimensione di un rapporto con gli Stati Uniti particolarmente intenso, come si è manifestato durante l'amministrazione Biden e rafforzato dopo lo scoppio del conflitto in Ucraina, potrebbe lasciare spazio a un approccio basato sul nazionalismo e l'isolazionismo³³. A spaventare maggiormente molti governi, soprattutto quelli più convintamente europeisti e atlantisti, è l'influenza che la seconda presidenza Trump potrebbe avere in due settori fondamentali: il commercio e la difesa. Sulla base di alcune stime economiche, i dazi di Trump potrebbero danneggiare l'Europa tanto quanto o più della Cina. In relazione poi alla difesa e alla sicurezza, l'attenzione va riportata al ruolo della NATO e al conflitto in Ucraina. E dunque, per l'Unione Europea e i suoi governi, diventerà di fondamentale importanza capire come gestire un eventuale disimpegno americano nei confronti dell'Ucraina.

In uno scenario di questo genere, non si può non considerare come si potrebbero modificare le relazioni con Francia e Germania. Per quanto riguarda la Germania, le preoccupazioni maggiori sono dovute al fatto che in un'economia in crisi le politiche sui dazi, già sperimentate da Trump, potrebbero rivelarsi gravemente dannose. A tale riguardo è emblematico che sino al 2023 le relazioni commerciali tra i due paesi erano particolarmente intense, con gli Stati Uniti che sono stati il principale partner della Germania con un surplus commerciale di 63,3 miliardi di euro. Stando a ciò che ha dichiarato il presidente della Bundesbank Joachim Nagel, in base alle promesse elettorali fatte da Trump, il potenziale danno con l'applicazione dei dazi verso la Germania potrebbe avere conseguenze nette sull'economia tedesca pari all'1% del PIL. Un dazio del 20% sulle merci importate potrebbe comportare una riduzione di circa il 15% delle esportazioni tedesche verso gli Stati Uniti. Secondo talune simulazioni degli analisti economici, i settori particolarmente colpiti dovrebbero essere quello automobilistico, dell'acciaio e dell'industria chimica e farmaceutica.

Le ricadute sull'economia tedesca riguardano più in generale l'intera unione ed è per questa ragione che Macron ha lanciato un appello a Bruxelles relativamente a un possibile coinvolgimento in una guerra commerciale con gli Stati Uniti. Inoltre, il presidente francese è arrivato a sostenere che l'Europa dovrebbe difendere i propri interessi esattamente come Trump difende gli interessi degli Stati Uniti³⁴. A

³³ E. Macron on X, 6 november 2024, 9:15 AM (<https://x.com/EmmanuelMacron/status/1854075136468521077>); E. Blanc, *Crisis in EU-US relations under Trump: an emotional contemptuous double game of misrecognition*, in *Journal of European Integration*, 46(5)/2024; J. G. Ikenberry, *The end of international order?* in *International Affairs*, 1/2018. N. Helwig, V. Sinkonen, *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, in *European Foreign Affairs Review*, 2022; V. E. Parsi, *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, Bologna, 2021, pp. 174-177; M. Chiaruzzi, L. Zambenardi, *Il momento illiberale e l'ultima guerra*, in *Quaderni di scienza politica*, 1/2020, pp. 14-16; A. Locatelli, *European fears resurface as Trump eyes second term*, 1 november 2024 (<https://360info.org/european-fears-resurface-as-trump-eyes-second-term/>).

³⁴ AA. VV., *German-US trade relations before the election: Implications of a Trump comeback*, 2024 (<https://www.econpol.eu/node/1946>); Bundesbank: *Trumps Zollpläne träfen Deutschland schwer*, in "Die Zeit", 13 novembre 2024 (<https://www.zeit.de/news/2024-11/13/bundesbank-trumps-zollplaene-traefen-deutschland-schwer>); P. Brugger, *The Erosion of German Elites Trust in the United States of America*, in *German Politics*, 4/2018; G. Leali, *Trump's tariff war is*

richiamare l'attenzione su questo punto sono stati i rispettivi governatori delle banche centrali francese e tedesca: Joachim Nagel e Francois Villeroy de Galhau. In un comunicato congiunto, i due hanno lanciato un appello per una rinascita franco-tedesca, consapevoli dell'attuale debolezza della relazione bilaterale dovuta all'instabilità interna su entrambe le sponde del Reno. Proprio sulla base dell'esito elettorale americano, i due governatori auspicano un rilancio dell'azione comune affinché l'Europa possa essere un attore importante sulla scena internazionale. Inoltre, suggeriscono alcune politiche economiche che dovrebbero essere implementate dall'Europa al fine di invertire la rotta rispetto ad un percorso di bassa crescita e produttività³⁵.

7. Conclusioni

Alla luce dell'attuale scenario internazionale e dei profondi cambiamenti che stanno attraversando Francia e Germania, è naturale domandarsi se e come i due paesi possano ancora giocare un ruolo di leadership, e allo stesso tempo far avanzare ulteriormente il processo di integrazione europea. Sino ad ora la relazione bilaterale franco-tedesca si è rivelata superiore ai cambiamenti intervenuti all'interno dei due stati, dimostrando come il bilateralismo possa essere una modalità di relazione che favorisce l'integrazione sovranazionale. Tuttavia, nonostante il bilateralismo franco-tedesco sia "integrato", per via delle caratteristiche specifiche richiamate, la questione rimane aperta. E ciò in considerazione del fatto che, come già accennato, negli ultimi tempi sia in Francia che in Germania si è registrata una crescita di partiti che riaffermano la centralità della dimensione nazionale, non sono particolarmente favorevoli a una sempre maggiore integrazione europea e propongono un modello alternativo dell'Europa. Questo va di pari passo con una più complessiva instabilità dei rispettivi sistemi politici dei due paesi, dovuti ai continui cambiamenti di governo in Francia e alla difficoltà che hanno i partiti in Germania a coalizzarsi e creare programmi comuni.

In tutto ciò non sono mancate e non mancano prese di posizione da parte di Trump che alludono a un sempre maggiore disimpegno americano verso il Vecchio Continente. È difficile prevedere in che modo questo potrà avvenire, ma paradossalmente un qualche allontanamento degli Stati Uniti potrebbe rappresentare un'occasione per rilanciare l'idea dell'Europa "sovrana", e più autonoma da Washington. In sintesi, nel mentre si registrano cambiamenti nello scenario internazionale e crescono le minacce alla sicurezza del Vecchio Continente, la coppia franco-tedesca potrebbe continuare a essere un ancoraggio politico stabile per l'Europa. Ma la condizione indispensabile affinché questo avvenga è che Francia e Germania superino la fase di instabilità politica domestica che stanno attraversando³⁶. Ed è proprio in forza di questa consapevolezza che Macron e Merz, nel loro primo incontro ufficiale, hanno preso l'impegno di dare un nuovo slancio alla cooperazione bilaterale in favore dell'Europa.

Abstract

Il rapporto tra la Francia e la Germania è un tema classico della riflessione politologica, che può essere soprattutto indagato con l'impiego della categoria analitica di embedded bilateralism. Impiegando questa categoria analitica si può meglio comprendere il ruolo di leadership che la Germania e la Francia hanno esercitato nell'Unione Europea,

imminent, Macron and Draghi warm Europe, in "Politico", 13 november 2024; L. von Daniels, C. Major, N. Von Ondarza, *How Europe is preparing for Trump II, Working paper of German Institute for International and Security Affairs*, 3/2024.

³⁵ J. Nagel, F. Villeroy de Galhau, *A common call for a franco-german revival*, 22 november 2024 (<https://www.banque-france.fr/en/governors-interventions/common-call-franco-german-revival>).

³⁶ J. Ross, *The Franco-German relationship remains irreplaceable for the EU. But it urgently needs to be renewed to include European goals*; M. Droin, G. Weber, *A Weakened Franco-German Engine Can Still Power Europe*; B. Kunz, *The Persistent Lack of Strategic Convergence between France and Germany*, in *Internationale Politik*, 3/2024.

in particolare nei momenti di crisi come quella finanziaria, quella migratoria e quella pandemica. Delineato questo quadro di riferimento generale, il contributo si sofferma sullo stato attuale della relazione tra i due paesi, considerando grandi avvenimenti di politica internazionale intervenuti negli ultimi tempi e sulle ricadute che tali avvenimenti possono avere sul futuro della coppia franco-tedesca e più in generale dell'Unione Europea.

Parole chiave: Bilateralismo integrato, leadership in UE, coppia franco-tedesca, crisi, elezioni europee

*

The franco-german relationship is a classic topic of reflection in political science, which can mostly be examined with the analytical category of embedded bilateralism. This approach can contribute to a better understanding the leadership of France and Germany in the European Union, in particular when dealing with crisis such as the financial crisis, the migration one and the pandemic one. The paper focuses on the present condition of this relationship, considering the major recent international political events and their repercussions for the franco-german couple and the European Union in general.

Key words: embedded bilateralism, EU Leadership, Franco-German couple, crisis, European elections