

*Alle donne della mia famiglia:
esempio di tenacia, abnegazione
ed indipendenza*

L'Italia post-Trattato del Quirinale: tra cooperazione rafforzata e autonomia strategica europea

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

*La cooperazione bilaterale rafforzata italo-francese:
origini e definizione*

1.1 Inquadramento storico dei rapporti italo-francesi

- 1.1.1 Dall'Era Napoleonica al Primo Dopoguerra
- 1.1.2 Gli assetti derivanti dal secondo Dopoguerra
- 1.1.3 Epoca Contemporanea e genesi del Trattato del Quirinale

1.2 Francia e Italia: comparazione e cooperazione tra i due sistemi

- 1.2.1 La Cooperazione Rafforzata Camera dei Deputati-Assemblée Nationale
- 1.2.2 L'Italia e la Francia in Europa
- 1.2.3 Il ruolo di Italia e Francia nelle Organizzazioni Internazionali

CAPITOLO II

La natura giuridica del Trattato e degli obiettivi/obblighi da esso derivanti

2.1 La natura della “cooperazione bilaterale rafforzata” del Trattato del Quirinale

- 2.1.1 Cenni teorici sui Trattati Bilaterali: origini e definizione
- 2.1.2 La natura giuridica della “*cooperazione bilaterale rafforzata*”
- 2.1.3 La cooperazione bilaterale rafforzata nell’Unione Europea: elemento di integrazione o divario tra gli Stati Membri?

2.2 Gli obiettivi programmatici derivanti dal Trattato e la loro conseguente attuazione

- 2.2.1 L’influenza dei lavori preparatori nella stesura del Trattato
- 2.2.2 La natura programmatica degli obiettivi contenuti nel Trattato
- 2.2.3 La natura giuridica degli obblighi derivanti dal Trattato
- 2.2.4 Il Programma di Lavoro: assi e progetti di cooperazione bilaterali previsti dal Trattato

2.3 Il Trattato del Quirinale e il Trattato dell’Eliseo: comparazione tecnico-giuridica ed analisi dei rapporti franco-tedeschi.

- 2.3.1 Inquadramento storico
- 2.3.2 Comparazione tecnico-giuridica
- 2.3.3 Il “trigono” Francia-Italia-Germania per una leadership europea “trilaterale”
- 2.3.4 Verso un trattato bilaterale Italia-Germania?

CAPITOLO III

Dalla cooperazione bilaterale rafforzata all'autonomia strategica europea

3.1 Esempi di cooperazione bilaterale italo-francese nell'ottica di un'autonomia strategica europea: difesa e politiche migratorie

3.1.1 La cooperazione bilaterale italo-francese in tema di Difesa

3.1.1.1 Il concetto geostrategico di “Mediterraneo allargato” e le missioni italo-francesi nel Sahel

3.1.2 La dimensione “mediterranea” della cooperazione bilaterale italo-francese nella gestione delle Politiche Migratorie

3.1.2.1 Il Mediterraneo come punto comune di appartenenza e identità territoriale

3.1.2.2 Il rafforzamento della cooperazione italo-francese nella gestione dei flussi migratori attraverso il confine comune; bilancio del semestre di presidenza francese del Consiglio dell'Unione Europea

3.2 Autonomia strategica europea: definizione e prospettive future

3.2.1 Autonomia strategica europea e Autonomia strategica aperta

3.2.2 Autonomia strategica nei rapporti Italia-Francia-Germania: dal multilateralismo commerciale al *pilastro europeo* della NATO

CAPITOLO IV

Trattato del Quirinale: quali vantaggi per l'Italia in Europa?

4.1 L'evoluzione dei rapporti Italia-Francia prima e dopo il

Trattato del Quirinale

1.1. Il recepimento del Trattato del Quirinale in Italia e Francia

1.1.2 Il ruolo dei giovani ed il *Conseil de la Jeunesse* dell'Art.9 del Trattato

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

SITOGRAFIA

RINGRAZIAMENTI

INTRODUZIONE

La firma del Trattato del Quirinale ha segnato un momento storico nell'evoluzione delle relazioni bilaterali tra Italia e Francia, dimostrando quanto il legame tra le due nazioni sia profondo, radicato e foriero di una rinnovata volontà di mettere le eccellenze territoriali e bilaterali a servizio dell'Europa e del Mediterraneo.

Con il Trattato del Quirinale non si suggella unicamente il rapporto bilaterale tra Italia e Francia, bensì il loro impegno comune nel contribuire ad una sempre maggiore autonomia strutturale dell'Unione Europea, attraverso la creazione di un nuovo assetto di *leadership* "triangolare", in cui assieme alla Germania, le due nazioni possano contribuire alla facilitazione di maggioranze strategiche in sede decisionale europea, costituendo coalizioni sempre più forti, unite e sinergiche.

Il Trattato del Quirinale viene da lontano. È espressione del profondo legame storico, scientifico e culturale intercorrente Italia e Francia, nazioni sorelle, l'una esclusivamente degna dell'altra, e diviene, oggi, foriero di un rinnovato ottimismo europeo.

Benché nata da un'apparentemente innocua ma geniale domanda di un giornalista dell'Ansa, posta quasi come una "provocazione", l'idea del Trattato del Quirinale e la sua conseguente gestazione, seppur lunga e complicata, si sviluppa in un momento chiave, un momento di piena evoluzione dello scacchiere geopolitico europeo e mondiale, e si legittima pienamente come ovvia conseguenza del bisogno di andare al di là degli stereotipi fuorvianti, delle incomprensioni, delle critiche reciproche, delle *idées reçues* e del cosiddetto *paradosso della prossimità* che spesso aveva inficiato la qualità della comunicazione bilaterale.

Durante la negoziazione, entrambe le parti si sono poste come obiettivo principale quello di correggere un meccanismo disfunzionale che spesso ha assunto delle connotazioni limitanti in termini di rapporti tra i due stati.

Figlio dell'Europa, della globalizzazione e di una società in continua evoluzione, il Trattato del Quirinale presenta una struttura duttile, modellabile, implementabile e adattabile alle esigenze cui una *superpotenza* come l'Europa deve e dovrà far fronte per garantire ai suoi Stati Membri ed alla comunità internazionale una sempre maggiore stabilità, fondamento dell'autonomia strategica europea. Detto concetto è

una delle novità principali apportate dal Trattato, in quanto segna la piena volontà delle parti di impegnarsi in una serie di azioni ed iniziative che comportino il rafforzamento in ambito comunitario essenzialmente in tema di difesa, sicurezza internazionale e mercato unico, nel pieno rispetto delle relazioni che ogni stato membro intrattiene con i soggetti della comunità internazionale.

Il Trattato del Quirinale segna anche la nascita di un nuovo modello di cooperazione bilaterale, definita *rafforzata* in quanto inserita in un'ottica europea, con un livello di flessibilità molto più ampio rispetto al dispositivo dell'art.20 del TUE.

Un'ulteriore novità di cui detto Trattato Bilaterale si fa latore è la sempre maggiore interoperabilità delle rispettive amministrazioni dei due paesi, provvedendo una sempre maggiore istituzionalizzazione del riflesso italo-francese attraverso la creazione di meccanismi amministrativi, come, ad esempio, la presenza di un membro del Governo di uno dei due Stati al Consiglio dei Ministri dell'altro paese, almeno una volta per trimestre ed in alternanza, così come specificato nell'art.11 par.4, fortemente voluto dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Italiano alla vigilia della firma del Trattato.

Scopo del presente elaborato è l'analisi dell'*iter* procedurale che ha portato alla redazione e alla firma del Trattato del Quirinale, per poi procedere all'analisi della natura giuridica dei concetti di *cooperazione bilaterale rafforzata* e *autonomia strategica*, quest'ultima latrice di grandi novità strutturali per l'Italia, che, in sede di negoziati bilaterali durante i lavori preparatori, aveva mostrato delle reticenze iniziali in tema di *autonomia strategica europea*, credendo che la suddetta potesse in qualche modo inficiare gli equilibri sul piano geopolitico globale derivanti dagli accordi di libero scambio che l'UE intrattiene con i suoi partner internazionali.

Particolare attenzione verrà accordata, altresì, all'analisi del valore giuridico della suddetta cooperazione bilaterale rafforzata, in relazione ad una prima esperienza italiana di accordo programmatico di cooperazione bilaterale con la Libia e alla storica esperienza francese nell'ambito dei rapporti bilaterali, conseguenza di una forte connotazione colonialista delle politiche estere della suddetta (facendo, dunque, riferimento alla cooperazione bilaterale con il Cameroun, il Senegal, il Marocco e l'Algeria).

Si procederà, in seguito, all'analisi dei conseguenziali riscontri nella prassi, essenzialmente in tema di sicurezza internazionale e politiche migratorie, operando una digressione in merito alla matrice europea del diritto d'asilo e all'impegno congiunto di Italia e Francia nell'armonizzazione delle politiche migratorie, uno dei pilastri fondamentali del piano d'azione del semestre francese di presidenza al Consiglio dell'Unione Europea.

Nell'obiettivo di fornire una ricostruzione giuridica dei procedimenti di negoziazione e redazione quanto più dettagliata possibile, il seguente elaborato riporta le testimonianze di illustri figure del mondo diplomatico (S.E. Christian Masset, Ambasciatore di Francia in Italia, Agnès Blasselle, Consigliera Politica per gli affari bilaterali ed europei presso l'Ambasciata di Francia in Italia, e Pauline Le Louargant, funzionario del Ministero degli Affari Esteri Francese e responsabile della redazione del suddetto Trattato).

In conclusione dell'elaborato viene fatto riferimento alla storica importanza accordata alle relazioni culturali tra i due paesi, nel quadro dell'Accordo Culturale tra Francia e Italia, firmato il 4 novembre 1949, e al rafforzamento del riflesso italo-francese attraverso la creazione di un *Conseil Franco-Italien de la Jeunesse*, legittimato dall'Articolo 9 del Trattato del Quirinale e degno di una particolare attenzione, in quanto non ancora implementato dai due paesi e possibile oggetto di una trattazione più estesa nell'ambito del rafforzamento delle politiche giovanili nel quadro del suddetto Trattato.

CAPITOLO I

La cooperazione bilaterale rafforzata italo-francese: origini e definizione

1.1 Inquadramento storico dei rapporti italo-francesi, 1.1.1 Dall’Era Napoleonica al Primo Dopoguerra, 1.1.2 Gli assetti derivanti dal secondo Dopoguerra, 1.1.3 Epoca Contemporanea e genesi del Trattato del Quirinale, 1.2 Francia e Italia: comparazione e cooperazione tra i due sistemi, 1.2.1 La Cooperazione Rafforzata Camera dei Deputati Assemblée Nationale, 1.2.2 L’Italia e la Francia in Europa, 1.2.3 Il ruolo di Italia e Francia nelle Organizzazioni Internazionali

1.1 Inquadramento storico dei rapporti italo-francesi

1.1.1 Dal Risorgimento al Primo Dopoguerra

Si suole affermare che non possa esistere una storia d’Italia senza una storia di Francia ed una storia di Francia senza una storia d’Italia. Il legame che intercorre tra le due nazioni, così profondo e radicato, è il risultato di una più che sedimentata coscienza mediterranea che sta alla base dell’identità territoriale delle due nazioni, concepite non come territori a sé stanti, ma come parte di un “unicum” ideologico, geografico, strategico, territoriale e culturale. D’altronde, il Mediterraneo, a partire dal XIX secolo, è stato definito come un’area privilegiata di applicazione dell’amicizia politica internazionale¹. Diversi sono stati i punti di contatto nella storia tra le due nazioni, così come diverse sono state le personalità che hanno incarnato questa bilateralità vincente.

¹ Gilles Pecout, “Pour une lecture Méditerranéenne et transnationale du Risorgimento”, Revue d’histoire du 19^e Siècle, 2012, p. 29-47.

La prossimità territoriale delle due nazioni si esplica anche da un punto di vista geografico, con un confine che si estende per ben 515 km, istituito nel 1814² ed implementato in momenti diversi della storia sino al 1947³.

Nel corso della storia, Italia e Francia si sono trovate spesso ad essere “co-protagoniste” dello scenario mediterraneo ed internazionale e diversi sono stati gli “scambi” politici e culturali tra le due nazioni. Ciononostante, Italia e Francia sono state spesso scenario di rivendicazioni territoriali ed il loro rapporto è stato spesso abbastanza turbolento. Un valido esempio ne sono le mire espansionistiche napoleoniche, che contribuirono, in parte, all’ulteriore frammentazione del territorio italiano all’alba del Risorgimento, momento in cui le relazioni Italo-francesi iniziarono veramente a prendere corpo, in quanto la Francia giocò un ruolo chiave nell’unificazione italiana. In quel periodo, l’Italia non era altro che un ideale, tanto geografico quanto politico. Da un punto di vista territoriale, si presentava come un mosaico di Stati sconnessi tra loro, con dei confini e frontiere abbastanza incerte. Ciò andava, dunque, a rafforzare l’idea di decentramento che divenne la ragione principale della necessità di “unire” l’Italia, tanto politicamente quanto geograficamente.

Nel 1815, la penisola italiana si ritrova ad essere divisa in diversi territori. La Lombardia e Venezia sono sotto il controllo dell’Austria, mentre una parte della Romagna, le Marche, l’Umbria e il Lazio costituiscono lo Stato Pontificio, l’attuale Toscana il Granducato di Toscana. Il Sud Italia viene, invece, inglobato nel Regno di Napoli e Sicilia, mentre il Piemonte e la Sardegna costituiscono il regno di Sardegna, governato da Vittorio Emanuele II. Ed è proprio nel territorio del Regno di Sardegna che all’allora Ministro delle Economie e delle Finanze Cavour venne la brillante intuizione di coinvolgere la Francia nella realizzazione dell’Unità d’Italia, attraverso un *rapprochement* con Napoleone III⁴, che verrà operato dalla cugina

² Attraverso il Trattato di Parigi, siglato in seguito alla sconfitta di Napoleone, tra la Francia e la Santa Alleanza. A questo trattato risale la demarcazione del confine italo-francese intorno al Colle della Maddalena.

³ Trattato di Parigi del 1947, siglato tra l’Italia e le Nazioni Unite, di cui la Francia faceva parte, in seguito alla fine della Seconda Guerra Mondiale.

⁴ Emmanuel Laurentin, “Histoire de l’Unité Italienne”, *La Fabrique de l’Histoire*, France Culture consultabile su <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/la-fabrique-de-l-histoire/histoire-de-l-unite-italienne-1-4-8221642>.

dello stesso Cavour, la Contessa di Castiglione. Malgrado le prime esitazioni e dei propositi non del tutto ottimisti, rafforzati dallo sventato attentato allo stesso sovrano da parte del rivoluzionario italiano Felice Orsini - mazziniano convinto e sostenitore dell'indipendenza della Romagna dallo Stato Pontificio⁵ - in Francia l'opinione pubblica inizia a provare "compassione" per questa Italia smembrata che cerca di trovare la propria indipendenza emancipandosi dall'Austria. Con gli Accordi di Plombières del 1858, venne ufficializzata l'alleanza tra Francia e il Regno di Sardegna nella costruzione di una *union fédérative* tra Italia e Francia, che ebbe il suo inizio con le Guerre di Indipendenza del 1859. Seguirono una serie di battaglie che videro coinvolte le truppe francesi trionfare nei confronti degli Austriaci. Benché l'esercito austriaco vantasse 150.000 uomini – tre volte l'armata sarda, presto integrata dai quattro corpi principali dell'*armée française* – la prima vittoria delle truppe franco-sarde si ebbe il 20 maggio, a Montebello, una seconda a Palestro e una terza il 4 giugno 1859 a Magenta, con il trionfo del Generale Mac Mahon. L'ultima battaglia, ed anche la più terribile, fu quella di Solferino che vide morire un ingente numero di soldati francesi. Fu proprio davanti a detto sterminio che il filantropo Henri Dunant iniziò a concepire il progetto di un'organizzazione internazionale che potesse portare sostegno ai soldati di guerra; la Croce Rossa. Anche Napoleone III, davanti a cotanto scempio, decise di porre fine a questa serie di guerre e stabilì, dunque, di chiudere questo sanguinoso capitolo della storia italo-francese con un armistizio, accettato e firmato l'8 Luglio 1859 a Villafranca, con cui si appropriò dei territori di Nizza e della Savoia.

*E a Solferino, la Francia, dopo il sangue diede il denaro*⁶. Con questo detto storico del 1863 si intende enfatizzare il ruolo estremamente importante che giocò la famiglia dei banchieri Rotschild, una delle più ricche al mondo. Nel periodo tra

⁵ L'attentato viene operato da parte del mazziniano Felice Orsini nei confronti di Napoleone III, colpevole, secondo i rivoluzionari, di aver posto fine alla Repubblica Romana e di aver tradito gli ideali della Carboneria. L'opinione pubblica, se dapprima si schierò contro gli ideali di Mazzini per via di quanto operato da parte di Orsini, decise di supportare pienamente l'allora ministro delle Finanze del Regno di Sardegna nella "progettazione" dell'Unità d'Italia.

⁶ Detto storico che va ad identificare quanto effettivamente la Francia sia stata implicata nei moti rivoluzionari e nella seconda guerra di indipendenza italiana. Tra tutte le battaglie, la più aggressiva fu quella di Solferino, la più sanguinosa battaglia dai tempi delle guerre napoleoniche, con 1622 morti, 6530 feriti e 1518 fra dispersi e prigionieri solo in Francia. Ciò fu alla base della ritirata delle truppe di Napoleone III e ispirò Dunant nella creazione della Croce Rossa.

il 1848 e il 1860, la Francia investì un miliardo di franchi d'oro per finanziare la seconda guerra d'indipendenza e il progetto di Cavour. Parigi era, all'epoca, una delle potenze economiche più importanti al mondo, in quanto riusciva ad assicurare a tutte le potenze europee contratti bancari, ferroviari, assicurativi e minerari⁷.

L'Italia, dal canto suo, o meglio, tutto il mosaico di Stati che la componeva, era nota nei circoli internazionali come la "*Terra dei Rotschild*", in quanto una buona parte dei suoi territori (Lombardo-Veneto, Granducato di Toscana e Regno delle due Sicilie) richiedevano abitualmente prestiti ai vari fratelli della celebre famiglia di banchieri francesi. L'unico territorio che non godeva dei prestiti dei Rotschild era il Piemonte, in quanto l'economia semif feudale del paese non permetteva incentivi verso investimenti privati. La situazione che spinse i Rotschild ad attuare la tattica della "trappola del debito", facendo accettare a Giovanni Miga, allora ministro delle finanze del Regno di Piemonte, un cospicuo finanziamento. Il successore di Miga, Cavour, si rese conto che la condizione indispensabile per cui il Piemonte potesse assumere un ruolo di rilievo nell'unificazione del territorio italiano era una stabile situazione finanziaria, motivo per cui ricorse ulteriormente ai celebri banchieri francesi, che si ritrovarono ad avere, dunque, un ruolo di fondamentale importanza nella "costruzione" dell'Unità d'Italia.

Benché la Francia abbia giocato un ruolo chiave nell'unificazione italiana, l'Armistizio di Villafranca viene visto come un vero e proprio "tradimento" da parte dei francesi, e sviluppa nell'opinione pubblica una sempre maggiore *méfiance* nei confronti della popolazione transalpina. Questo astio, risultato di un sistema politico che non vedeva di buon occhio l'unificazione e la nazionalità italiana⁸ viene, poi, rinforzato da parte del movimento garibaldino, soprattutto in seguito alla pessima accoglienza da parte del comando francese nei confronti di Garibaldi nel 1870 e al

⁷ Un esempio della primazia finanziaria della Francia e dei Rotschild è il finanziamento del Canale di Suez, che avvenne interamente ad opera della ricca famiglia di banchieri francesi.

⁸ Paolo Viola, "La Francia in Italia: una lunga storia", appunti per una discussione su come l'Italia ha visto la Francia in età contemporanea. Il mondo visto dall'Italia in occasione del convegno della Società italiana per lo studio della storia contemporanea presso l'Università Cattolica di Milano del 19-21 settembre 2022.

tangibile astio con cui venne accolto dal parlamento di Bordeaux⁹. Nel periodo successivo all'Unità d'Italia, i rapporti tra Francia e Italia diventano ancora più tesi, anche per via dell'occupazione della Tunisia da parte della Francia nel 1881, passata alla storia come lo "Schiaffo di Tunisi", inteso come un vero e proprio "tradimento". Secondo l'opinione pubblica, la Francia stava invadendo lo "spazio vitale" degli italiani, come se, attraverso Tunisi, collocata a due passi dalle coste siciliane, stesse di nuovo soffiando sul fuoco dei conflitti sociali per dividere ancora una volta l'Italia, per farle perdere il sacro risultato dell'unità della patria.¹⁰ Ciò che più segnò una sconfitta per l'Italia fu il pieno supporto anglo-tedesco nei confronti della Francia, che permise al suo esercito d'invadere e conquistare facilmente la Tunisia. A ciò si aggiunsero ulteriori controversie sui dazi e una diffusa ostilità da parte dei francesi alimentata dalla politica crispina.

Durante la Prima guerra mondiale, Italia e Francia si trovarono a scontrarsi in quanto parte di due differenti coalizioni. Come conseguenza del già citato "Schiaffo di Tunisi", la diplomazia italiana, nel 1880, decise di sollecitare Berlino per un'alleanza contro la Francia. La Germania decise, però, di reindirizzare la Francia verso l'Austria, con cui nel 1882 venne stipulata la Triplice Alleanza. Le politiche diplomatiche in Nord-Africa del nuovo Cancelliere che era succeduto a Bismark non corrispondevano, però agli interessi italiani ed andarono ad infastidire sia Roma che Parigi. L'Italia decise, così, di riavvicinarsi clandestinamente alla Francia, attraverso un accordo che avrebbe evitato che l'Italia entrasse in guerra con la Francia. Nel 1900, la Francia appoggiò le politiche espansionistiche dell'Italia in Tripolitania e l'Italia riconobbe a sua volta il dominio francese in Marocco. Allo scoppio della Prima guerra mondiale, nel 1914, l'Italia, infatti, si dichiarò neutrale, per poi schierarsi con la Francia e la Gran Bretagna nel 1915, anno in cui decise di entrare in guerra. In seguito al malcontento generale per la "vittoria mutilata", ai

⁹ *"Tutti sanno com'io fui ricevuto dalla maggioranza dei deputati all'assemblea, e certo di nulla più potere per lo sventurato paese ch'ero venuto a servire nella sciagura, mi decisi di recarmi a Marsiglia, e di là a Caprera. L'esercito dei Vosges, composto di elementi troppo repubblicani, dovea naturalmente godere dell'antipatia del governo di Thiers e fu sciolto"* (G. Garibaldi, *Memorie*, Rizzoli 1998, p. 363); Garibaldi era stato eletto deputato da parte di 4 dipartimenti francesi.

¹⁰ Paolo Viola, "La Francia in Italia: una lunga storia", appunti per una discussione su come l'Italia ha visto la Francia in età contemporanea. Il mondo visto dall'Italia in occasione del convegno della Società italiana per lo studio della storia contemporanea presso l'Università Cattolica di Milano del 19-21 settembre 2022.

presunti soprusi e alla generale insoddisfazione, interpretata come un tradimento da parte della Triplice Intesa, inizia a farsi strada il Fascismo, dichiaratamente contro la Francia, mentre gli antifascisti iniziano a vedere nella territorio transalpino l'unico paese garante della democrazia e dei principi di libertà derivanti dalla rivoluzione.

Nel periodo intercorrente tra le due guerre mondiali, i rapporti tra le due nazioni furono essenzialmente freddi, con diversi motivi di attrito e fragili precarietà.

Un esempio ne fu la Conferenza di Monaco del 1938, durante la quale si discussero le rivendicazioni tedesche nei territori germanofoni della Cecoslovacchia, corrispondenti al territorio dei Sudeti. All'esito di questa conferenza, diversi territori della Cecoslovacchia furono annessi alla Germania, con l'appoggio di Francia e Gran Bretagna, che optarono per una politica di *appeasement*, tentando di soddisfare le pretese tedesche sul territorio. L'Italia, schieratasi con la Germania, dal canto suo chiese delle concessioni alla Francia, tra cui il controllo della ferrovia Gibuti-Addis Abeba, la partecipazione dell'Italia nella gestione della Compagnia del Canale di Suez, la tutela della lingua e cultura italiana in Corsica e un'ingerenza del governo italiano in Tunisia. La Francia respinse dette richieste, temendo che l'effettivo obiettivo dell'Italia fosse quello di anettere ai suoi territori Nizza, la Corsica, la Tunisia e il Gibuti. Ciò andò a complicare progressivamente i rapporti tra le due nazioni, le cui tensioni culminarono durante la Seconda guerra mondiale, nel momento in cui l'Italia, che si schierò con la Germania, invase la Francia meridionale, riuscendo ad occupare il 24 Giugno del 1940 una fascia di territorio francese, la cosiddetta "linea verde", zona di confine tra le due nazioni. L'occupazione italiana nella Francia Meridionale durò sino al 1943, quando, con l'Armistizio di Cassibile, l'Italia decise di mettere fine all'alleanza con la Germania nazista di Adolf Hitler, segnando, dunque, l'inizio dell'impegno italiano nella resistenza e della guerra di liberazione contro il nazifascismo.

1.1.2 Gli assetti derivanti dal secondo Dopoguerra

Con il Trattato di Parigi del 10 febbraio del 1947, si andarono a stabilire nuove leadership nello scacchiere internazionale. Con le conferenze di Jalta e Potsdam, si andò a definire l'assetto politico mondiale e la suddivisione delle zone di influenza tra paesi occidentali e Unione Sovietica. Durante il secondo dopoguerra vennero adottati la Carta delle Nazioni e il Patto Atlantico, che stabiliva un nuovo assetto in termini di difesa, con una sempre maggiore ingerenza degli Stati Uniti, in gran parte responsabili del percorso di ripresa post Seconda guerra mondiale. Con il Piano Marshall, gli Stati Uniti stanziarono nei confronti della maggior parte dei paesi europei più di 12,7 miliardi di dollari per la ricostruzione nazionale post- guerra. Il modello di integrazione che andava via via delineandosi assumeva sempre più connotazioni politiche e militari. Con la NATO si perseguiva l'obiettivo di istituire un organismo militare comune e che sancisse un legame di interdipendenza tra l'Europa e gli Stati Uniti. Ciononostante, la Francia, negli anni 60, sotto il Generale De Gaulle, sviluppò una politica estera che avrebbe dovuto progressivamente minimizzare il ruolo di Gran Bretagna e Stati Uniti, con l'obiettivo di favorire una sempre maggiore autonomia strategica europea.

La visione che De Gaulle aveva nei confronti dell'autonomia strategica statale implicava un certo scetticismo nei confronti delle organizzazioni internazionali. Si oppose fermamente all'EDC (European Defense Community), all'EURATOM e alla cooperazione segreta Franco-Tedesca sulle armi nucleari¹¹. Si preoccupò anche di ritirare la Francia dalle principali attività della NATO, senza abbandonarla formalmente. Ciò suscitò l'opposizione italiana che, invece, puntò per una forte unione europea che includesse anche la Gran Bretagna.

¹¹ «(...) De Gaulle adopted an extremely skeptical attitude toward any effort to impose even modest constraints on state autonomy through international organizations. He was openly contemptuous of plans for the dissolution of the nation-state in a supranational polity. He opposed the European Defense Community (EDC) and Euratom. as well as canceling secret Franco-German cooperation on nuclear weapons. He began distancing France from NATO, a process culminating in withdrawal from NATO's integrated military structure in 1966.» (Si veda: Andrew Moravcsik, "De Gaulle and Europe": Historical Revision and Social Science Theory, Harvard University, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper Series 8.5, pag. 12).

Nel 1947, inoltre, il governo italiano e quello francese tentarono di lanciare un progetto per la creazione di un'unione doganale tra i due paesi, vista come un passo importante verso l'integrazione economica europea. Ciononostante, in seguito alla Conferenza di Messina, detto progetto venne accantonato. Questo episodio è estremamente significativo nella storia post-bellica europea, in quanto segnava già l'intenzione di Italia e Francia di cooperare attivamente in ambito non solo bilaterale, ma anche, e soprattutto, comunitario.

1.1.3 Epoca Contemporanea e genesi del Trattato del Quirinale

L'idea di un trattato bilaterale tra Francia e Italia emerge per la prima volta il 27 settembre 2017, in occasione di un vertice a Lione tra il Presidente della Repubblica Francese Emmanuel Macron e l'allora Presidente del Consiglio Italiano Paolo Gentiloni, durante la conferenza stampa dei due Presidenti¹². La dimensione europea di questo trattato e dell'intesa tra Francia e Italia emerge subito, in occasione della dichiarazione congiunta di Francia e Italia durante il MED 5, svoltosi a Roma a gennaio 2018. I rapporti intercorrenti tra Italia e Francia hanno conosciuto un periodo di notevole stallo a partire dal 2018. Diversi sono stati gli eventi alla base di questo periodo di forte disequilibrio, dovuto ad una sostanziale "incomprensione" tra alcuni esponenti politici.

L'idea di un "Trattato del Quirinale" rientra forse nell'ottica di "correggere" e "stabilizzare" una situazione di default, una crisi diplomatica inedita che aveva visto intercorrere tra le due nazioni una fase di forte stallo diplomatico, dovuto ad una serie di eventi che hanno raggiunto il loro culmine il 7 febbraio 2019, data in cui l'ambasciatore francese in Italia venne richiamato al Quai D'Orsay per consultazioni. Apparentemente, un incidente diplomatico si sarebbe prodotto tra Italia e Francia per via delle pesanti dichiarazioni da parte del leader di un partito italiano che avrebbe mosso delle critiche al Presidente Francese. Una situazione abbastanza seria, un caso forse unico nella storia recente che vede coinvolti due

¹² La proposta di Trattato del Quirinale avviene attraverso una domanda posta da parte di Tullio Giannotti, Corrispondente ANSA a Parigi, in occasione del Vertice di Lione del settembre 2017.

paesi fondatori dell'Unione Europea, andando a determinare una vera e propria "pausa" nell'ambito dei rapporti bilaterali italo-francesi e nell'idea di Trattato del Quirinale che, comunque, non è mai stata del tutto abbandonata e che veniva sempre riproposta in ogni momento utile».

La difficoltà nei rapporti tra le due nazioni viene spesso ricondotta all'idea del *paradosso della prossimità*,¹³ che ha da sempre caratterizzato l'asimmetria strutturale nei rapporti tra Italia e Francia. Una prossimità che può spesso accentuare dei meccanismi di differenziazione, creando delle rappresentazioni geopolitiche particolarmente divergenti¹⁴. Non a caso, il Mediterraneo è spesso stato teatro di rivendicazioni territoriali. Solitamente, nell'ideologia comune "mediterranea", l'Italia e la Francia sono in una situazione di continuo conflitto. Un esempio ne è la rivendicazione di territori come Nizza o la Corsica, soprattutto durante il periodo fascista¹⁵.

Seguendo il modello e la strada tracciata da parte del Trattato dell'Eliseo, che vede Francia e Germania impegnate in un meccanismo di cooperazione bilaterale rafforzata dagli anni 60, l'obiettivo fondamentale del Trattato del Quirinale era quello di imprimere un nuovo impulso¹⁶ alle relazioni tra le due nazioni, attraverso una serie di risoluzioni, impegni congiunti ed iniziative che i due Stati avrebbero dovuto intraprendere congiuntamente, con l'obiettivo di arrivare al più presto alla redazione di un trattato, così come specificato nel resoconto del summit di Lione del 2017¹⁷. Detto vertice segna già, dunque, la volontà concreta delle due nazioni di operare essenzialmente negli ambiti della difesa, dell'innovazione, della cultura e ricerca, e dell'economia, finanza e politica industriale.

¹³ Pascale Joannin, Gilles Gressani, "Le Franco-italien à la veille du Traité du Quirinal: Entre asymétrie et proximité", per la Fondation Schuman, pubblicata il 7/06/2021.

¹⁴ "Pascale Joannin, Gilles Gressani, Le Franco-italien à la veille du Traité du Quirinal: Entre asymétrie et proximité", op.cit.

¹⁵ Gilles Pecout, "Pour une lecture Méditerranéenne et transnationale du Risorgimento", op.cit, p. 29-47.

¹⁶ Resoconto Vertice di Lione tra Italia e Francia , "Sommet Franco-Italien", 27 settembre 2017, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2017/08_Settembre/dichiarazione_vertice_ITA_FR_A_20170927.pdf

¹⁷ Resoconto Vertice di di Lione tra Italia e Francia , "Sommet Franco-Italien", op.cit.

Il nome del Trattato lasciava già presagire una svolta importante per l'Italia, trattandosi del primo trattato bilaterale stipulato dall'Italia della Repubblica del '48. Con un valore aggiunto, ovvero quello di ribadire un forte e solido impegno congiunto nell'ambito europeo. Una collaborazione rafforzata che dovrebbe portare ad una sempre maggiore autonomia strategica europea.

1.2 Francia e Italia: comparazione e cooperazione tra i due sistemi

1.2.1 L'Italia e la Francia in Europa

Sin dal secondo dopoguerra, la Francia e l'Italia hanno avuto un ruolo preponderante nell'ambito della costruzione europea. Basti ricordare che alla base dell'idea di Europa come *unicum* vi sono due dichiarazioni di particolare rilievo provenienti dalle due nazioni. La prima è il Manifesto di Ventotene, di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, redatto nel 1941 mentre si trovavano al confino come oppositori del regime fascista. L'instabilità geopolitica in cui versavano le nazioni che avrebbero fatto parte della futura Europa, così come le questioni epocali da fronteggiare, come la crisi economica, le migrazioni, la criminalità organizzata, il terrorismo e la povertà, erano e restano gli obiettivi principali della cooperazione comunitaria¹⁸. Sul fronte francese, nel 1950 la dichiarazione dell'allora Ministro degli Affari esteri francese Robert Schuman, del 9 maggio 1950 segna uno dei momenti fondanti del destino dell'Europa, essendo considerata come uno dei testi fondatori della costruzione europea. Consapevole della forte pregnanza che la produzione del carbone e dell'acciaio nei territori dell'Alsazia e della Lorena, posti a confine con la Germania, poteva rappresentare da un punto di vista comunitario, Schuman, nella sua dichiarazione, decide di porre sotto l'egida di un'autorità comune l'insieme della

¹⁸ Pietro Grasso, "Per un'Europa libera e unita", manifesto di Ventotene, Altiero Spinelli, con presentazione di Edizione del Senato della Repubblica, 20217

produzione italo-tedesca di acciaio e carbone, nell'ambito di un'organizzazione aperta alla partecipazione degli altri paesi d'Europa¹⁹.

Ciò, dunque, assumeva un valore strategico, in quanto la messa in comune di materie prime alquanto contese a livello comunitario avrebbe assicurato, a suo dire, la possibilità di andare a stabilire delle basi comuni di sviluppo economico a livello europeo, alla base dei futuri scambi economici e commerciali. Seguendo l'ordine cronologico delle varie tappe dell'integrazione europea, i due stati si ritrovarono ad essere entrambi Paesi Fondatori, a partire dal 1951, momento in cui, assieme al Belgio, alla Germania, al Lussemburgo e ai Paesi Bassi firmarono il Trattato di Parigi che andava ad istituire la CECA, Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Nel 1957, inoltre, l'Italia accolse la firma del Trattato di Roma, che andava ad istituire la Comunità economica europea e la Comunità Europea dell'energia atomica. A partire da quel momento, Italia e Francia si sono impegnate pienamente in tutte le tappe di costruzione europea, dai trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona sino al più recente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che la Commissione europea, il Parlamento e i leader UE hanno deciso di adottare per aiutare l'Europa a riparare i danni economici e sociali causati dalle recenti situazioni pandemiche, per il periodo 2021-2027.

Italia e Francia hanno collaborato sinergicamente in diverse missioni e operazioni portate avanti dall'Unione Europea²⁰ (attraverso l'EU Naval Force), nell'ambito di varie operazioni. Nella *Somalia Operation Atalanta*, l'obiettivo fondamentale era quello della dissuasione, prevenzione e repressione degli atti di pirateria marittima lungo le coste della Somalia e del territorio costiero degli stati del Corno d'Africa, mentre la più recente MED Operation Irini, avviata nel 2020, si assicurava il rispetto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che dal 2011 vietano il

¹⁹ *Robert Schuman, Déclaration du 9 mai 1950*, pubblicata dalla Fondation Schuman (Pascale Joannin as Publishing Director). Nel momento in cui afferma la necessità di un asse che non sia solamente bilaterale ma comunitario, attraverso la messa in comune di risorse di una fondamentale importanza quali carbone e acciaio, contese tra i territori di Alsazia e Lorena, a confine tra Francia e Germania *La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique [...] La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterà que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible.*

²⁰ *“Operazioni congiunte tra Francia e Italia”*, Site de l'Ambassade de France en Italie <https://it.ambafrance.org/Operazioni-congiunte-tra-Francia-e-Italia>.

traffico di armi da e per la Libia, oltre che il monitoraggio sull'esportazione illegale di petrolio, lo smantellamento del modello di business del traffico di esseri umani e l'implementazione delle capacità e formazione della marina militare libica. Italia e Francia hanno anche collaborato assieme anche in altre missioni nei territori di Bosnia ed Erzegovina (Operazione Althea), in Mali (Missione EUTM Mali) e nella Repubblica Centrafricana (EUTM CAR).

Ed è in queste circostanze quanto più attuali possibile che si iscrive pienamente il ruolo del Trattato del Quirinale, come spinta per una collaborazione italo-francese quanto più sinergica possibile nell'ambito di un'altrettanta sinergica collaborazione europea, che possa, dunque, promuovere il concetto di autonomia strategica di cui si parla da tempo.

1.2.2 Il ruolo di Italia e Francia nelle Organizzazioni Internazionali

Il ruolo preponderante di Italia e Francia nelle organizzazioni internazionali fu particolarmente evidente a partire dal secondo dopoguerra. In un periodo di ricostruzione, i due paesi furono fondatori della Comunità Europea, della NATO e del G7.

La Francia è membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e fa parte delle nove potenze nucleari del mondo. Il suo *soft power*²¹ è accresciuto ulteriormente dalla sua importante rete diplomatica, dai rapporti storici con diversi paesi del mondo e dal suo ruolo chiave nella promozione della francofonia, in termini di rapporti con i propri DOM e TOM, *Domaines et territoires d'outre-mer*, che la rendono la seconda potenza marittima del mondo.

Recentemente, i rappresentanti permanenti delle Nazioni Unite dei due rispettivi paesi si sono incontrati a New York per elaborare una strategia di attuazione degli obiettivi programmatici del trattato e di «come rafforzare l'azione congiunta alle Nazioni Unite per un multilateralismo efficace al servizio di pace, diritti umani e

²¹ “La France dans l'UE”, https://france.representation.ec.europa.eu/qui-sommes-nous/la-france-dans-lue_fr#:~:text=Avec%20un%20peu%20plus%20de,au%20sein%20des%20institutions%20europ%C3%A9ennes.

dell'Agenda 2030»²². Diversi sono i teatri di operazione, nell'ambito delle Nazioni Unite, che vedono coinvolte direttamente le due nazioni in questione.

La Francia è innanzitutto uno dei membri fondatori delle Nazioni Unite e beneficia di un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza, assieme agli Stati Uniti, la Russia e la Cina. Ciò le permette, dunque, di giocare un ruolo chiave nell'ambito della sicurezza internazionale ed è, inoltre, il sesto paese contributore finanziario al bilancio ordinario e delle missioni di pace delle nazioni unite A Ginevra, presso la sede europea delle Nazioni Unite, la Francia è particolarmente attiva nell'ambito dei diritti umani, delle azioni umanitarie, tutela delle migrazioni e della salute mondiale (nell'ambito delle varie attività OMS e ONUSIDA, Programma delle Nazioni Unite su VIH/Sida)²³.

L'Italia, dal canto suo, ha aderito alla Carta delle Nazioni unite nel 1955 e, con il passare del tempo, ha avuto un ruolo sempre più attivo nell'ambito della Difesa e della Sicurezza, sostenendo le campagne in favore della moratoria della pena capitale, della promozione dell'uguaglianza di genere, e dei diritti delle donne e delle bambine, delle battaglie contro ogni forma di discriminazione religiosa e in favore della libertà di opinione. A differenza della Francia, l'Italia non è membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ma, durante il 2017, è stata membro non permanente, sino al 2018.

Congiuntamente, i due paesi hanno portato avanti numerose missioni di pace delle Nazioni unite. Ricordiamo la MINUSMA, per sostenere il processo politico di transizione e aiutare la stabilizzazione del Mali, la MINURSO, per l'indipendenza del popolo del Sahara occidentale e, infine, l'UNIFL, in seguito all'invasione del Libano da parte di Israele²⁴.

I rapporti tra Italia e Francia nell'ambito della NATO sono stati all'inizio abbastanza complicati. L'Italia esitava inizialmente ad entrare nel patto atlantico, per via della

²² “Consultazioni Italia-Francia” all'ONU in attuazione del Trattato del Quirinale; da “Il giornale delle Nazioni Unite”, 02/02/2022.

²³ “La France et les Nations Unies”, France Diplomatie, Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/>.

²⁴ “Operazioni congiunte tra Francia e Italia”, Site de l'Ambassade de France en Italie <https://it.ambafrance.org/Operazioni-congiunte-tra-Francia-e-Italia>.

maggioranza parlamentare comunista in parlamento all'epoca, dell'opposizione della DC alle scelte internazionali del governo e della neutralità di gran parte della popolazione. Benché in un primo momento, assieme alla Gran Bretagna, la Francia si trovò ad essere contraria all'adesione dell'Italia al patto atlantico, la necessità di poter contare su un assetto di territori mediterranei alleati la spinse ad appoggiare pienamente il suo ingresso nella NATO. A partire da quel momento, la sinergia tra le due nazioni nell'ambito del Patto Atlantico si è esplicata attraverso una serie di missioni ed attività con l'obiettivo fondamentale di preservare la sicurezza internazionale.

Nel quadro delle missioni e operazioni della NATO, Italia e Francia si sono ritrovate ad operare assieme in determinati teatri di operazione per difendere la sicurezza internazionale. Un valido esempio ne è *l'Enhanced Air Policing*,²⁵ nel quadro di una serie di missioni di "polizia del cielo" per la quale i due paesi schierano equipaggiamenti aerei, con l'obiettivo di effettuare missioni di sorveglianza, controllo ed identificazione e andare a preservare lo spazio aereo dei paesi alleati. Un'altra operazione che vede impegnate sempre nell'ambito della NATO Italia e Francia, in attuazione dell'Art.5 del Trattato istitutivo della NATO, è l'operazione *Sea Guardian*, Nata in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, *Sea Guardian* ha come obiettivo principale quello di lottare contro ogni forma di terrorismo internazionale. Nell'ambito di detta missione, che prevede una forza marittima multinazionale integrata composta da navi di diverse nazioni alleate, le marine di Francia e Italia sono regolarmente impegnate nella realizzazione delle varie missioni. Questa serie di operazioni rientra perfettamente negli ambiti di azione individuati nel Trattato del Quirinale, in cui il Mediterraneo gioca un ruolo fondamentale, in qualità di principale ambito di azione per un'armonizzazione delle politiche migratorie e per l'implementazione di una task-force di difesa europea. Non a caso, il Preambolo del Trattato, in riferimento al Mediterraneo, pone l'accento sulla "protezione dei beni comuni", in riferimento alla regola del libero uso del mare esplicate nelle Convenzioni sul Diritto del Mare di Montego Bay del 1982²⁶.

²⁵ "Operazioni congiunte tra Francia e Italia", Site de l'Ambassade de France en Italie <https://it.ambafrance.org/Operazioni-congiunte-tra-Francia-e-Italia>.

²⁶ Fabio Caffio, "Il posto del mare nel Trattato del Quirinale", in LIMES, FASC. VOL.??2021.

CAPITOLO II

La natura giuridica del Trattato e degli obiettivi/obblighi da esso derivanti

2.1 La natura della “cooperazione bilaterale rafforzata” del Trattato del Quirinale, 2.1.1 Cenni teorici sui Trattati Bilaterali: origini e definizione, 2.1.2 La natura giuridica della “cooperazione bilaterale rafforzata”, 2.1.3 La cooperazione bilaterale rafforzata nell’Unione Europea: elemento di integrazione o divario tra gli Stati Membri?, 2.2 Gli obiettivi programmatici derivanti dal Trattato e la loro conseguente attuazione, 2.2.1 L’influenza dei lavori preparatori nella stesura del Trattato, 2.2.2 La natura programmatica degli obiettivi contenuti nel Trattato, 2.2.3 La natura giuridica degli obblighi derivanti dal Trattato, 2.2.4 Il Programma di Lavoro: assi e progetti di cooperazione bilaterali previsti dal Trattato, 2.3 Il Trattato del Quirinale e il Trattato dell’Eliseo: comparazione tecnico-giuridica ed analisi dei rapporti franco-tedeschi, 2.3.1 Inquadramento storico, 2.3.2 Comparazione tecnico-giuridica, 2.3.3 Il “trigono” Francia-Italia-Germania per una leadership europea “trilaterale”, 2.3.4 Verso un trattato bilaterale Italia-Germania?

2.1 La natura della “cooperazione bilaterale rafforzata” del Trattato del Quirinale

2.1.1 Cenni teorici sui Trattati in generale e sui Trattati Bilaterali: origini e definizione

Uno dei metodi maggiormente utilizzato per la formazione di norme internazionali si riscontra nella conclusione di trattati.

Benché la prassi diplomatica utilizzi diversi termini per far riferimento al fenomeno pattizio (*accordo, trattato, patto, carta, convenzione, scambio di note, scambio di lettere*) la Convenzione di Vienna sul diritto internazionale dei Trattati del 1969 ne fornisce una definizione semplice e lineare che è stata oggetto di ampio dibattito in

sede di approvazione della suddetta Convenzione, soprattutto in merito alla nozione di trattati come *accordi internazionali*.²⁷

Inteso come una vera e propria “formalizzazione” effettiva dei rapporti di cooperazione tra Stati membri rilevanti sul piano del diritto internazionale,²⁸ il trattato viene essenzialmente definito da parte della dottrina-attuale come l’ *incontro delle volontà di due o più Stati*²⁹ al fine di istituire, regolare ed estinguere determinati rapporti giuridici e per regolare determinate sfera di rapporti riguardanti questi ultimi.

Il trattato può essere visto, altresì, come uno strumento di legittimazione di uno Stato nel momento in cui va a rapportarsi con altri soggetti del diritto internazionale, esprimendo, così, una serie di assi ed orientamenti in merito a tematiche ben precise. La competenze che vanta lo Stato nel momento della stipula del trattato - che la dottrina anglosassone suole definire *treaty making power*³⁰- *costituisce*, in realtà *solo una delle numerose forme in cui si esplica il più generale potere di*

²⁷ Si fa qui riferimento alla quattordicesima sessione dei lavori (24 aprile-29 giugno 1962 della Commissione in occasione della stesura della Convenzione di Vienna, durante la quale Roberto Ago invitò la commissione a non essere troppo teorica nelle sue definizioni, evitando di definire la nozione di “accordo internazionale”(«*The Commission should not be too theoretical in its definitions; its draft on the law of treaties should certainly open with a definition of “treaty”, but should avoid defining the notion of “international agreement”*») Dichiarazione di Roberto Ago resa nella seduta della Commissione di diritto internazionale dell'8 maggio 1962, così riportata in Yearbook of the international Law Commission, 1962, volume I: “Summary records of the fourteenth session 24 April – 29 June 1962” consultabile on line: <http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/1962.htm>)

²⁸ Ornella Porchia, *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell’Unione Europea*, Rivista 1123-8551-eissn2465-2474; Il Diritto dell’Unione Europea, Giappichelli Editore.

²⁹ B. Conforti, *Diritto internazionale* (a cura di M. Iovane), XI edizione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p.17.

³⁰ Una interessante lettura del concetto di *Treaty-making power* e della sua attuazione in Italia viene data da Silvia Sassi, secondo cui “*La struttura organica-soggettiva su cui si basa il treaty-making power per l’assunzione di obblighi internazionali di alto profilo politico (ex art. 80 Cost.) è, chiaramente, di tipo tripolare, distribuendosi tra il Governo, il Parlamento e il Presidente della Repubblica. Per tutti gli altri accordi ricavabili in via residuale dall’art. 80 Cost., questo assetto si muta in una dimensione bipolare, richiedendo la partecipazione dell’Esecutivo e del Capo dello Stato. Nulla è detto relativamente alla possibilità di impegnare internazionalmente la Repubblica con accordi sottoscritti dal solo Governo, conclusi, ossia, in forma semplificata, senza nemmeno la ratifica presidenziale.*”

Naturalmente, complice l’evoluzione del contesto globale nel XX e XXI secolo ha determinato un forte “intreccio” degli affari esteri con gli affari europei, portando ad una *emersione massiccia di nuovi poteri decisionali* (Silvia Sassi, “Il puzzle costituzionale del *treaty-making power*” in Italia, AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti), rivista n. 2/2014, 13 Giugno 2014

*rappresentare lo Stato nei confronti degli altri soggetti di diritto internazionale, oltre che di condurre le relazioni internazionali ed attuare le direttrici della politica estera, imprimendovi uno specifico indirizzo politico, espressione della maggioranza di governo di volta in volta prevalente.*³¹

Il diritto internazionale lascia agli Stati la più ampia libertà in sede di stipulazione nella scelta dei modi e forme per manifestare la propria volontà ad obbligarsi, potendo l'accordo, dunque, risultare da ogni genere di manifestazioni di volontà degli Stati.

In tema di coesistenza del diritto internazionale e del diritto interno, la posizione gerarchica dei trattati internazionali nell'ordinamento italiano e francese viene suffragata da due diverse visioni: quella *monista*-secondo cui le regole del diritto internazionale e quelle del diritto interno si assemblano in un ordine giuridico unico, riprendendo i principi teorizzati dal Kelsen di *organizzazione piramidale delle norme* e che, di conseguenza, vedono la prevalenza del diritto internazionale sul diritto interno o viceversa, e quella *dualista*- sostenuta da Heinrich Triepel³² e Dionisio Anzilotti, per cui il diritto internazionale e il diritto interno formano due ordini giuridici distinti, senza relazione di subordinazione di uno nei confronti dell'altro.

³¹ Laura Lai Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata

³²A tal proposito, la Ponthoreau e il Diez Parra nella loro opera "*La ratification des traités internationaux: une perspective de droit comparé*", (EPRS, Service de recherche du Parlement Européen, ISBN 978-92-846-4990-7), nell'andare a definire le teorie monista e dualista affermano che *la teoria dualista distingue i due ordini o ranghi (internazionale e interno) sulla base delle fonti e dei soggetti del diritto. Il diritto interno – a loro dire- non è altro che il prodotto della volontà di un solo stato ed ha per soggetti degli individui ed altre persone giuridiche, allorché il diritto internazionale è il risultato dell'incontro della volontà di più stati e si indirizza soprattutto agli stessi stati o alle organizzazioni che gli stessi formano* (lo si legga facendo espresso riferimento a quanto affermato dal Triepel in « Les rapports entre le droit interne et le droit international », Recueil des cours 1923, tome I., Paris : Hachette, (1925) p 73-121.)

In merito al sistema monista, gli autori affermano la diretta applicabilità e l'automatismo attraverso cui l'atto di diritto internazionale si inserisce nell'ordine interno, secondo cui, dunque, *non esisterebbe per uno stato monista con una sola gerarchia in seno alla quale tutte le norme vengono iscritte*. Kelsen, in merito a ciò, afferma dunque che *se il diritto internazionale e il diritto interno formano un sistema unitario (...), il diritto internazionale deve essere concepito come un'appendice dell'ordine giuridico interno, quindi allo stesso incorporato, o come un unicum giuridico "qui délègue les ordres juridiques partiels"* (Hans Kelsen, Théorie pure du droit, Ch. Eisenmann (trad.) 2ème édition, Paris : Bruyant-LGDJ (1962) p. 322.)

In tale quadro si iscrivono, dunque, le diverse maniere di ricezione della norma pattizia negli ordinamenti italiano e francese.

La Francia, a partire dalla Costituzione della IV Repubblica, ha chiaramente optato per un sistema di tipo monistico, fortemente presente nei paragrafi 14 e 15 del Preambolo³³ e dall'articolo 28³⁴ della Costituzione del 1946 e ampiamente ribadito negli artt. 54-55 della Costituzione del 1958, che legittimano l'entrata in vigore del trattato immediatamente in seguito alla ratifica, su riserva di reciprocità, confermando pienamente l'orientamento monista francese in tema di trattati.³⁵

In Italia la concezione dualista si afferma tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo e trova subito piena legittimazione nel *procedimento ordinario*, comportante la riformulazione materiale delle regole internazionali in un atto interno, e del *procedimento speciale*, prevalente nella prassi e atto a non denaturare la norma internazionale nel già complicato procedimento di adattamento del diritto internazionale all'ordinamento interno o³⁶,

³³ I paragrafi 14 e 15 del Preambolo della Costituzione francese del 1946 sottolineano la conformazione della Francia alle regole del diritto internazionale pubblico ed introduce il principio di reciprocità che sarà oggetto di trattazione dei prossimi paragrafi.

³⁴ Importante ruolo viene giocato da parte dell'art.28 della Costituzione francese, che conferisce ai trattati internazionali regolarmente ratificati e pubblicati un'autorità superiore a quella delle leggi interne

³⁵ Degna di interesse in tema di rapporti intercorrenti tra diritto UE e diritto interno ne è la sentenza *Costa c/Enel* del 1965 (0 CJCE, Flaminio Costa c/ Enel (1964) 6/64), per cui la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha statuito la superiorità del diritto europeo su tutte le norme interne degli stati membri. Detta decisione è stata altresì ripresa dalle sentenze *Factortame* (CJCE, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others. (Member States)* (1991) C221/89).

³⁶ In merito ai procedimenti di adattamento delle norme internazionali al diritto interno dello stato, è bene fare riferimento, oltre che al *procedimento ordinario*-per cui l'adattamento avviene mediante norme statali (costituzionali, legislative e amministrative) che non fanno altro che riformulare quelle internazionali- al *procedimento speciale*, per cui gli organi preposti alle funzioni normative si limitano ad ordinare l'osservanza delle norme internazionali medesime.

Da un'attenta lettura degli artt. 31-33 della Convenzione di Vienna, se, da un lato, si riesce a meglio giustificare la scelta operata dalla prassi di dare *piena ed intera esecuzione al trattato*, intenzione essenzialmente fondata sull'obiettivo di non tradire la natura della norma internazionale, dall'altro, ne rinviene la necessità che la stessa sia applicata alla luce del proprio contesto di riferimento, consentendo al trattato stesso, di "vivere la sua vita" e, dunque, di subire emendamenti e revisioni (...) senza che nell'ordinamento nazionale rimanga riprodotta la norma internazionale, congelata nella sua formulazione originaria. (si consulti Susanna Cafaro "La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato", Studio realizzato nell'ambito della Direzione Generale dei Servizi di ricerca parlamentare, consultabile in versione web su:

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank>)

Perché, secondo il *procedimento speciale*, potesse avvenire l'attuazione diretta e l'osservanza delle norme internazionali in tema di adattamento al diritto interno (che l'attuazione dell'obbligo

Radicandosi ulteriormente nell'ordinamento italiano per via dell'opinione di illustri giuristi e teorizzatori della disciplina della filosofia del diritto³⁷, la concezione dualista riconosce un principio di esclusività ed autonomia degli ordinamenti giuridici, comportando una netta separazione tra sfera interna ed internazionale.

Malgrado le differenze in tema di approccio monistico e dualistico in tema di accoglimento delle norme internazionali nei dispositivi di diritto interno, Italia e Francia condividono un orientamento fortemente influenzato dal multilateralismo, il che ha permesso loro di affermarsi sempre di più quali attori di fondamentale importanza nel piano internazionale.

In tema di trattati, la politica estera dell'Italia è caratterizzata a partire dal secondo dopoguerra da una scelta consapevole del paese di inserirsi pienamente in un'ottica multilaterale. Oltre ad esser entrata a far parte delle Nazioni Unite dal 1955³⁸ e ai suoi istituti specializzati, l'Italia ha ratificato le principali convenzioni di codificazione promosse in sede ONU, ospitando altresì il polo alimentare della Nazioni Unite a Roma (FAO, WFP, IFAD, CFS)³⁹, è divenuta membro dell'OSCE, del GATT e in seguito nel WTO, ed ha giocato e continua a giocare un ruolo di fondamentale importanza nell'ambito della costruzione europea, in quanto,

internazionale avvenisse in modo impreciso, passando per il filtro del legislatore), si ricorre al c.d. *ordine di esecuzione*, che va sostanzialmente a vincolare l'operatore giuridico nel dare piena ed intera esecuzione allo strumento pattizio.

Dunque, perché possa avvenire l'incorporazione dei trattati, l'ordine d'esecuzione si sostanzia in un atto normativo *ad hoc* (che coincide essenzialmente con la legge di autorizzazione ai sensi dell'art.80 Cost, per cui la ratifica richiede l'autorizzazione delle Camere)

Secondo la dottrina del *Conforti*, nell'ambito del diritto internazionale, il procedimento speciale è di gran lunga preferibile, in quanto nel caso del procedimento ordinario, l'interprete si trova davanti ad una norma che in nulla differisce dalle altre norme statali, se nn per il motivo che l'ha ispirata (c.f. *occasio legis*) e potrà tenere conto della norma internazionale solo se abbia dubbi circa l'esatta interpretazione della medesima.

Il procedimento ordinario risulta essere, invece, indispensabile qualora la norma internazionale non sia *self executing*, ovvero direttamente applicabile.

³⁷ Anzilotti (ne *Gli organi comuni nelle società di Stati*, in *Opere, Scritti di diritto internazionale pubblico*, II, 1, Roma, 1956, 610) e Perassi, (nella *Teoria dogmatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 1917, 195 ss)

³⁸ Legge 17 agosto 1957, n. 848 di ratifica dell'adesione alla Carta istitutiva dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

³⁹ Susanna Cafaro "La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato", Studio realizzato nell'ambito della Direzione Generale dei Servizi di ricerca parlamentare, consultabile in versione web su: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>

attraverso Altiero Spinelli, è stata dal secondo dopoguerra portavoce del federalismo europeo militante, tra i paesi fondatori della CECA e alla base del rilancio del processo di integrazione europea, attraverso la conferenza di Messina del 1955 che gettò le basi per i futuri negoziati dei Trattati di Roma del 1957.

Benché da alcuni definito piuttosto scarno per via della mancanza di un *profilo organico ed articolato* delle competenze degli organi dello Stato in tema di politica estera,⁴⁰ l'ordinamento costituzionale italiano fa ampiamente leva sull'apertura internazionalistica dell'Italia, soprattutto negli articoli 10 ed 11, collocati nella parte prima dei "Principi fondamentali".

Secondo l'Art.10 Cost., definito dal Perassi "*un trasformatore permanente*"⁴¹, al primo comma viene ribadito che *l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*, per cui si legittima il recepimento automatico del diritto internazionale pubblico di fonte consuetudinaria nell'ordinamento.

⁴⁰ Laura Lai, "Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata", in quanto nella sua opera fa notare che *la Costituzione non contiene un profilo organico ed articolato delle competenze in materia di politica estera attribuibili ai diversi organi dello Stato, così come non vi è descritto il procedimento di formazione dei trattati internazionali*. Ciononostante, l'autrice mette in primo piano il fatto che dalla Costituzione emergono chiaramente i tratti garantistici del costituzionalismo classico in ambito di distribuzione del potere estero tra più organi costituzionali, sia nell'introduzione di una riserva di legge formale per la ratifica dei più rilevanti trattati internazionali.

⁴¹ Da leggersi nell'ambito della disciplina dell'adattamento alle norme generali; l'articolo è visto dal Perassi come un *trasformatore permanente*, in quanto avviene in via continuativa, entrando automaticamente all'interno dell'ordinamento giuridico e produce in continuazione norme interne riproduttive del Diritto internazionale generale (*in primis* consuetudine); vedasi anche *Sentenza 48/1979* della Corte costituzionale *c.d. Russel*, in merito al rapporto consuetudine- norme costituzionali ante 1947 e *Sentenza 238/2014* della Corte Costituzionale *c.d. Bergamini*, in cui Il Tribunale di Firenze solleva questione di costituzionalità della consuetudine sull'[immunità degli atti iure imperi](#) della Germania in relazione alla pretesa risarcitoria italiana. In particolare il Tribunale contesta la violazione degli articoli 2 Cost. (dignità umana) e 24 Cost. (diritto a far valere in giudizio i propri diritti) da parte della consuetudine sulle immunità statali immesse ex art 10.1. Cost, dall'art. 94 Carta ONU che rende vincolante la sentenza della C.I.G. (vedasi il Caso Ferrini), dall'art.3 della legge 5/2013 attuativa di tale sentenza. La Corte Costituzionale verifica la compatibilità di tale consuetudine con i principi fondamentali e i diritti inviolabili, decidendo che è *incompatibile e dunque non entra nell'ordinamento italiano e non può essere applicata*. La consuetudine viene considerata viziata *in quanto determina un sacrificio sproporzionato dell'art. 24 Cost.* e dunque per la Corte il rinvio ex art. 10.1 Cost non opera nella parte in cui comprende anche l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile per le azioni contro i danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità

Nell'art.11 viene, invece, messo in primo piano la propensione del nostro paese verso delle politiche di multilateralismo, soprattutto in relazione al fatto che lo Stato *consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni, e che promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.*

L'articolo 11 viene anche considerato dalla dottrina di fondamentale importanza in relazione all'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto europeo, andando a dare "copertura costituzionale" alle limitazioni di sovranità intervenute a seguito del processo di integrazione europea⁴², con l'obiettivo di dare rango e rilevanza costituzionale ai trattati europei ed assicurarne la prevalenza sul diritto interno, anche attraverso una costante giurisprudenza della Corte Costituzionale.⁴³

Dette disposizioni, lette assieme alle constatazioni in merito alla forte presenza dell'Italia nella comunità internazionale, legittimano sempre di più la volontà del nostro paese di adottare delle politiche multilaterali che possano legittimare sempre di più il suo ruolo di riferimento nello scacchiere geopolitico attuale.

La Francia, dal canto suo, viene considerata come un'antica comunità politica e potenza europea di prim'ordine la cui pregnanza si estrinseca in maniera evidente nella comunità internazionale. Forte della rivoluzione del 1789 che conferisce alla nazione un forte *imprinting* unitario, la Francia, secondo Pierre-Marie Dupuy, *si è affermata nella comunità internazionale come stato capace di disporre di se stesso e di autodeterminarsi.*⁴⁴

⁴² Susanna Cafaro "La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato", op.cit.

⁴³ A tale scopo, vedasi *Sentenza Frontini. N.183/1973* e *Sent. N. 232/1975*, per cui, il Tribunale di Torino aveva sollevato questione di illegittimità costituzionale dell'art 2 della legge n 1203 del 14 Ottobre 1957, che ha reso esecutivo in Italia l'art 189 del trattato istitutivo della CEE concluso a Roma il 25 Marzo 1957 con riferimento agli art 70-71-72-73-74-75-23 della Costituzione. Il Tribunale di Torino premette che non possono essere sottoposti al controllo di legittimità costituzionale i regolamenti CEE, tuttavia può essere sottoposto invece a giudizio della corte l'art 2 della legge 1203/57 che nel dare esecuzione al trattato ha reso operante l'art 189 in forza del quale il regolamento comunitario ha portata generale e direttamente applicabile in ciascuno degli stati membri. In merito alla sentenza n.232 del 1975, la Corte Costituzionale ritenne che l'eventuale contrasto tra regolamento comunitario e legge nazionale dovesse essere risolto attraverso il sollevamento della questione di costituzionalità.

⁴⁴ Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public*, coll. Précis, 7e édition Paris : Dalloz (2004), p. 136.

Forte del suo ruolo in seno alla comunità europea ed alle varie organizzazioni internazionali, dal punto di vista costituzionalistico, la Francia, ai paragrafi 14 e 15 del preambolo della Costituzione del 1946, dichiarava che *la repubblica francese, fedele alle sue tradizioni, si conforma alle regole del diritto internazionale pubblico*” e che, “*sotto riserva di reciprocità*⁴⁵, *la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie all’organizzazione e alla promozione della pace*”.⁴⁶

Sia l’Italia che la Francia hanno, inoltre, ratificato le principali convenzioni di codificazione promosse in sede Nazioni unite, tra cui la *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, le cui regole ivi stabilite vengono applicate nell’ambito dei trattati realizzati conclusi tra Stati ed in forma scritta.

Elaborata dalla Commissione del Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, sottoposta all’Assemblea Generale nel 1966, conclusasi nel 1969⁴⁷, entrata in vigore nel 1980 e ratificata dall’Italia nel 1974, la *Convenzione di Vienna, del 1969*, così come le sue omologhe (1963) sulle *relazioni consolari*, sul *diritto dei trattati conclusi da Stati con organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali*, (1986) e sulla *successione degli Stati nei trattati*(1978), è frutto del lavoro di codificazione operato da parte della Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, costituita nel 1947 dall’Assemblea Generale in attuazione dell’art.13 della Carta ONU, che sottolineava la necessità sempre maggiore risponde alla necessità di “*incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione*”.

Costituita da un *corpus* di 8 parti per un totale di 85 articoli (che ricoprono i temi delle definizioni generali, ciclo di vita delle convenzioni, emendamento, modifica, nullità, estinzione e sospensione della loro applicazione ed una serie di disposizioni

Nella seguente opera, Dupuy afferma che “*c’est la révolution française qui la première affirme nettement le droit des peuples à disposer d’eux-mêmes*”

⁴⁵ Enunciato all’art.55 della Costituzione della Quinta repubblica francese del 1958 ed attualmente in vigore in Francia, andando a racchiudere quanto espresso dagli artt. 26 e 28 della Costituzione del 1946, il *principio di reciprocità* deve essere letto in un’ottica prettamente sinallagmatica, anche in relazione alla prevalenza delle norme di diritto internazionale sulle norme interne, assumendo un ruolo determinante nell’ordine giuridico francese.

⁴⁷ La Convenzione di Vienna del 1969 codifica una serie di norme consuetudinarie che costituiscono il c.d. diritto dei trattati. Si precisa inoltre che la Convenzione di Vienna riguarda unicamente i trattati conclusi tra Stati ed in forma scritta (art. 3 Convenzione).

di chiusura relative ai depositari, alle notifiche etc...), la Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati è da concepirsi come un vero e proprio “codice” dei trattati internazionali tra Stati in forma scritta, dettando delle regole precise in merito alla formazione, alla validità ed efficacia dei Trattati.

Se la *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* del 1969 si occupa di delineare delle precise direttive per i trattati in forma scritta, nell’ambito più generale della disciplina dei trattati, la dottrina suole, dunque, operare diverse distinzioni.

Prima fra tutte, quella riguardante la forma, secondo cui, da un punto di vista *formale*, i trattati si suddividono in *trattati bilaterali*, che regolano determinati rapporti ed interessi intercorrenti specificamente tra due Stati, e *multilaterali (o collettivi)*, con l’obiettivo principale di regolare i rapporti e le materie di interesse più generale, mentre, dal punto di vista *sostanziale* i Trattati internazionali possono prevedere, al loro interno delle norme di natura *materiale*, che influiscono in maniera diretta nella disciplina dei rapporti fra stati destinatari, sia a *regole formali e strumentali*, con lo scopo di istituire delle vere e proprie fonti alla base della creazione di ulteriori norme.

Così come ribadito sopra, dal punto di vista formale si può osservare una distinzione netta tra i trattati multilaterali e bilaterali, comportando un numero di parti contraenti che parta da due nei bilaterali.

Nel caso del Trattato preso in esame, la forte connotazione bilaterale è data essenzialmente dall’oggetto del Trattato stesso, in quanto viene messo alla luce essenzialmente il forte impegno e la forte intenzione dei due paesi di dare una nuova *tournure* alle loro relazioni diplomatiche bilaterali e di ripensare, altresì, il loro ruolo in seno alla Comunità Europea ed Internazionale, sviluppando determinati assi che legittimino l’esistenza di un meccanismo di *cooperazione bilaterale rafforzata*, di cui antesignano è stato Trattato dell’Eliseo tra Francia e Germania, rinnovato nel 2019 in Trattato di Aquisgrana sulla cooperazione ed integrazione franco-tedesca.⁴⁸

⁴⁸ Definito dall’allora cancelliere tedesco Adenauer e dal Generale De Gaulle lo *zoccolo duro* delle relazioni franco-tedesche, largamente danneggiate in seguito alla seconda guerra mondiale, il Trattato dell’Eliseo, rinnovato in Trattato di Aquisgrana, è alla base di importanti istituzioni bilaterali come il *consiglio franco-tedesco di difesa e sicurezza*, il *consiglio economico e finanziario franco-tedesco* e una sempre maggiore sinergia interministeriale tra i due paesi.

In termini generali, laddove due Stati decidano di concludere un accordo bilaterale, è ben possibile che i medesimi conseguano in tal modo l'obiettivo di dettare un nuovo assetto di interessi in seguito ad una controversia intercorsa tra gli stessi, ovvero quello di formalizzare rapporti già esistenti tra due nazioni implementando la progettualità condivisa delle stesse.

La "formalizzazione" della volontà bilaterale di due Stati si è espressa nel corso della storia in differenti maniere. Diversi Stati hanno fatto ricorso ai Trattati Bilaterali come strumento di risoluzione di dispute confinarie e composizione di controversie - di cui esempi ne sono gli accordi di Algeri, tra i governi di Eritrea ed Etiopia per porre fine alla guerra Etiopia Eritrea del 1998-2000⁴⁹ così come l'Accordo del 13 Settembre 1995 tra l'ex Repubblica Iugoslava di Macedonia e la Grecia, in relazione alla controversia sul nome ufficiale della Macedonia⁵⁰.

Tra gli accordi bilaterali conclusi nel piano internazionale, si ricorda altresì il Trattato di buon vicinato, amicizia e cooperazione (Treaty of good-neighborliness and friendly cooperation) concluso tra la Cina e la Russia nel 2001, recante determinate linee guida individuate dai due paesi negli ambiti della cooperazione economica, nell'ambito del nucleare, delle relazioni diplomatiche e geopolitiche, dei rapporti bilaterali di partenariato e integrazione strategica.⁵¹

⁴⁹ L'accordo bilaterale tra Etiopia ed Eritrea ha come obiettivo fondamentale quello di porre fine ad una situazione di guerra formale e permanente, a partire dal 1991, per via di una "border dispute" in merito alla demarcazione dei confini tra i due territori. Con l'accordo di pace, grazie al ruolo dell'ONU, le parti si vincolavano a «permanently terminate military hostilities between themselves» (*Algiers Peace Agreement, UNMEE, United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*; <https://unmee.unmissions.org/algiers-peace-agreement>).

⁵⁰ United Nations Treaty Series 1891, pag. 3 e ss., No 32193. Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia.

⁵¹ Rispetto al Trattato del Quirinale, nel cui art.12 comma 3, in cui è specificato che *Il Trattato ha durata indeterminata, fatta salva la facoltà di ciascuna Parte di denunciarlo con un preavviso di almeno dodici mesi per via diplomatica. In questo caso, il Trattato cessa di essere in vigore al compimento di sei mesi dopo la data di ricezione della denuncia. Tale denuncia non mette in causa i diritti e gli obblighi delle Parti derivanti dai progetti avviati nel quadro del presente Trattato*, il Trattato di buon vicinato, amicizia e cooperazione tra Russia e Cina aveva una quarta ventennale. Dopo essere arrivato alla scadenza ventennale nel 2021, il patto è stato rinnovato per un ulteriore quinquennio, con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente i rapporti tra le due nazioni in un ambito globale, favorendo al potenziamento degli interessi convergenti dei due paesi sulla scena geopolitica mondiale ed in particolare nell'ambito delle relazioni con il blocco occidentale

Altri esempi di accordi bilaterali possono prevedere, invece, che una delle due parti contraenti sia una determinata entità o organizzazione internazionale.

Un valido esempio ne è la serie di accordi settoriali tra la Svizzera e l'Unione Europea, sottoscritti il 21 giugno 1999.⁵²

La bilateralità nell'ambito dei trattati internazionali si esprime anche attraverso i BIT, *Bilateral Investment Treaties*, nell'ambito del diritto internazionale degli investimenti, con l'obiettivo di garantire agli investitori di un determinato Stato contraente una serie di garanzie in termini di condizioni di accesso, ingresso nell'investimento straniero, standard generali di trattamento, gestione dell'investimento, trasferimenti monetari, protezione contro misure di nazionalizzazione ed espropriazione ed indennizzo⁵³.

In virtù di quanto appena affermato, ciò che emerge, dunque, nel trattato bilaterale, è la volontà congiunta degli Stati di regolare i loro rapporti (che sia in maniera programmatica oppure in seguito ad una controversia) negli ambiti e materie che gli stessi identificano.

La peculiarità che alcuni trattati bilaterali assumono è data, nello specifico, dall'elemento programmatico. In merito ai trattati bilaterali a scopo programmatico, è possibile identificare determinati elementi caratterizzanti. Prima di tutto la volontà da parte dei due Stati di andare a stabilire degli ambiti in cui applicare un meccanismo di cooperazione rafforzata e strategica, così come la volontà condivisa di rispettare gli impegni che gli stessi hanno volontariamente deciso di prefissarsi.

⁵² Considerati come il principale completamento delle relazioni economiche tra la Svizzera e l'UE dalla conclusione dell'Accordo di libero scambio del 1972, detti accordi andavano a regolamentare questioni prettamente economiche e finanziarie, con l'obiettivo di includere la Svizzera nello Spazio Economico Europeo attraverso degli accordi bilaterali, dopo il rifiuto dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo del 1992.

⁵³ Importanti risvolti in tema di prevalenza del diritto UE sui BITS vengono forniti da parte della Sentenza Achmea, mette anche in primo piano il ruolo esercitato dalla Corte rispetto agli accordi bilaterali, secondo cui “la Corte ha anzitutto ricordato che un accordo internazionale non può pregiudicare le competenze e l'autonomia del sistema giuridico dell'Unione, dovendo perciò rispettare, segnatamente, il sistema giurisdizionale previsto dai Trattati. In tale ambito, essa ha rilevato che, conformemente all'art. 19 TUE, spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione”

Rivista Diritto dell'Unione Europea, Giappichelli Editore, 2019, - ISSN rivista cartacea 1125-8551 - EISSN 2465-2474 Il Diritto dell'Unione Europea (Online)

Sul punto, in merito al Trattato del Quirinale, ci si trova dinanzi ad una situazione inedita per l'Italia, in quanto si tratta del primo trattato della Terza Repubblica che detta degli obiettivi programmatici per una cooperazione bilaterale rafforzata tra due nazioni europee.

Nella stesura e nell'ideazione del Trattato del Quirinale, le due nazioni avranno certamente preso spunto dal già esistente Trattato dell'Eliseo, rinnovato nel 2019⁵⁴, che rappresentava, in ambito europeo, prima della firma del Trattato del Quirinale, l'unico esempio di trattato bilaterale avente valore programmatico. Il Trattato del Quirinale, piuttosto che focalizzarsi su una singola questione o su un'eventuale controversia tra le parti, si pone come fine principale quello di stabilire degli obiettivi dal valore programmatico, da implementare attraverso l'impegno congiunto dei due Stati. Il raggio di azione risulta, dunque, essere molto più ampio, in quanto all'interno del Trattato vengono ricomprese diverse tematiche ed ambiti di azione congiunta per cui si auspica una sempre maggiore collaborazione delle due nazioni. In questo caso, le parti *si impegnano*, senza *disporre*, nell'ottica di un sempre maggiore rafforzamento dell'asse bilaterale da un punto di vista strategico e territoriale.

2.1.2 La natura giuridica della “cooperazione bilaterale rafforzata” e l'autonomia strategica europea

Per analizzare il concetto e la natura giuridica della cooperazione bilaterale rafforzata, è importante, dapprima, fornire una definizione precisa del concetto di cooperazione internazionale.

La cooperazione internazionale risulta essere un'evidente conseguenza della capacità di ogni stato in quanto tale di entrare in relazione con altri stati (nella regolazione dei rapporti commerciali, diplomatici economici e sociali) così come affermato *nella Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati* del 1933,

⁵⁴ Il Trattato di Aquistana, o di Aix-la-Chapelle, firmato il 22 gennaio 2019 dal Presidente Macron e dalla Cancelliera Merkel, riprende e “completa” il già esistente Trattato dell'Eliseo, storico trattato bilaterale firmato il 22 gennaio 1963 tra De Gaulle e Adenauer.

Per cooperazione internazionale, infatti, si intende quella forma di supporto fornita da due o più agenti nel contesto internazionale (che siano Stati, organizzazioni internazionali, realtà economiche) con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e sociale. Uno dei più importanti esempi nella storia di cooperazione internazionale lo si trova nella creazione delle Nazioni Unite, nel 1945, come conseguenza del grande disequilibrio strutturale in cui gli Stati si trovavano alla fine della Seconda Guerra Mondiale. Così come specificato nell'art. 1 par.3 e nell'art. 55 della Carta delle Nazioni Unite, l'obiettivo fondamentale dei 51 Stati membri era e resta quello di cooperare sinergicamente, per cercare di trovare un'intesa multilaterale su temi di carattere economico, sociale e culturale o umanitario, e per promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani⁵⁵. Diverse sono le forme di cooperazione internazionale, le quali, come richiamato anche nella Carta delle Nazioni Unite, possono riguardare l'ambito finanziario, culturale, sociale e della sicurezza internazionale.

Nell'ambito della comunità internazionale, la cooperazione bilaterale e multilaterale gioca un ruolo di fondamentale importanza e si esplica in materia di cooperazione economica e finanziaria, cooperazione militare, giustizia, sviluppo cooperazione sociale, culturale e tecnica.

Derivante da un retaggio politico fortemente influenzato dalla sua politica colonialista, la Francia ha sempre prestato una particolare attenzione al tema della cooperazione bilaterale, la quale costituisce una parte fondamentale delle relazioni internazionali del paese transalpino. Diversi sono stati, dunque, gli accordi che la Francia ha realizzato in via bilaterale con altri paesi (soprattutto ex colonie).

Tra questi, la cooperazione tra la Francia e il Cameroun, il Senegal, il Marocco e l'Algeria assumono un ruolo di fondamentale importanza.

⁵⁵ Nell'ambito dell'Art.1 par.3 della Carta delle Nazioni Unite, l'obiettivo principale della cooperazione internazionale era quello di disporre sostanzialmente una soluzione a problemi di natura sociale, culturale o umanitaria, con l'obiettivo di incoraggiare il rispetto dei diritti umani e libertà fondamentali. In quel caso, l'impegno dei due paesi si legittimava essenzialmente nell'ambito del rispetto dei principi fondamentali alla base della comunità internazionale, mentre secondo l'art.55 la cooperazione internazionale trovava un ampio riscontro nella creazione di condizioni di stabilità e benessere che risultano essere necessarie per avere dei rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sui principi di uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli.

Tra gli accordi appena citati, quelli più congeniali alla seguente trattazione risultano essere quelli che la Francia ha stipulato con il Cameroun e il Senegal, aventi come obiettivo fondamentale un ripensamento sostanziale delle relazioni bilaterali intercorrenti tra i due paesi e andando a potenziare, essenzialmente, i settori della cooperazione economica, della difesa e sicurezza internazionale e dell'industria degli armamenti.⁵⁶

La *Cooperazione tra la Francia e il Cameroun* è retta da diversi accordi di cooperazione firmati il 13 novembre del 1960 e implementati nel Febbraio 1974. Gli ambiti oggetto degli accordi tra i due paesi erano diversi e numerosi e riguardavano la cooperazione politica, economica, socioculturale, economico, finanziario e commerciale.

Grande importanza per la Francia hanno anche assunto le *relazioni bilaterali con il Senegal*, essendo quest'ultimo il solo paese dell'Africa Subsahariana con cui la Francia organizza ogni anno un vertice intergovernativo (in alternanza tra Dakar e Parigi)⁵⁷ ed essendo la Francia il primo investitore in Senegal con più dell'88% dello stock di investimenti diretti stranieri e con un centinaio d'impresie impiantate nel paese. I due paesi, il 18 aprile 2012, hanno firmato un trattato istituyente un *Accordo di partenariato in materia di cooperazione militare*, essenzialmente basato sul consolidamento di misure strategiche con l'obiettivo di concorrere al rafforzamento

⁵⁶ Rispetto agli accordi appena citati, i trattati che la Francia ha stipulato con il Marocco e l'Algeria non avevano una così forte connotazione programmatica, bensì volti unicamente a rappresentare uno strumento di risoluzione di determinate dispute confinarie e composizione delle controversie. Il *Trattato di Fès*, stipulato tra la Francia e il Marocco per l'organizzazione di un protettorato francese sull'impero Sherifien, venne firmato il 30 marzo 1912 tra il sultano Abdelhafid del Marocco e la Francia.

Gli *Accordi di Evian*, firmati dal Ministro per gli Affari algerini Louis Joxe e dal *leader* del Front de Libération Nationale Krim Belkacem e resi pubblici il 18 marzo 1962, avevano come obiettivo sostanziale quello di operare una composizione delle controversie alla base della Guerra in Algeria. Dopo un immediato *cessate il fuoco* proclamato il giorno dopo della firma del trattato, le relazioni cooperative iniziarono a prendere progressivamente sempre più forma.

⁵⁷ Di particolare pregnanza è stata la quarta edizione di detto vertice, che si è svolta a Dakar il 17 novembre 2019 e che si è basata essenzialmente sulle tematiche di cooperazione bilaterale in tema di educazione, formazione, salute, sport, cultura, mobilità, migrazioni, difesa e sicurezza.

dei meccanismi africani di sicurezza collettiva e al mantenimento della pace nelle sue dimensioni continentali e regionali.⁵⁸

Per quanto riguarda gli esperimenti di cooperazione bilaterale italiani, il nostro paese, nel 2008, ad esempio, ha concluso un trattato di amicizia, partenariato e cooperazione con la Libia, firmato a Bengasi il 30 Agosto 2008 e che, secondo Ronzitti⁵⁹, segna la conclusione di un lungo processo negoziale che era stato iniziato dai precedenti governi e che ha trovato legittimità unicamente nel 2008.⁶⁰

Il vero e proprio obiettivo di detto trattato bilaterale non era solo quello di imprimere una svolta ai rapporti tra i due paesi, bensì di promuovere la legittimità del loro rapporto nei confronti della comunità internazionale ed istituire un vero e proprio partenariato, andando, così a formalizzare un riflesso italo-libico negli ambiti economico e industriale, energetico, di difesa, di non proliferazione e disarmo e nell'ambito della lotta al terrorismo e immigrazione clandestina.

Tra tutte le fonti già citate e di estremo interesse per la suddetta trattazione, quella che, però, più si avvicina al Trattato del Quirinale in tema di cooperazione bilaterale rafforzata è certamente il Trattato dell'Eliseo, recentemente rinnovato in Trattato di Aquisgrana, tra Francia e Germania, in quanto elenca una serie di obiettivi programmatici ed assi attorno cui sviluppare il rapporto tra Francia e Germania.

⁵⁸ Décret n° 2014-1152 du 7 octobre 2014 portant publication du traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire entre la République française et la République du Sénégal (ensemble trois annexes), signé à Paris le 18 avril 2012 (1)
Consultabile su <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/10/7/MAEJ1422290D/jo/texte>
Alias : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/10/7/2014-1152/jo/texte>
JORF n°0235 du 10 octobre 2014; Texte n° 1

⁵⁹ Natalino Ronzitti, "Il Trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione" Contributi di Istituti di ricerca specializzati, Dossier n.108, Gennaio 2009, Servizio Studi e Servizio Affari Internazionali

⁶⁰ Il Trattato Italia-Libia arriva dopo una serie di accordi bilaterali che i due paesi avevano siglato a partire del 1998: *Accordo sul turismo, 1998; Convenzione consolare, 1998; Accordo sulla promozione e protezione degli investimenti, 2000; Accordo di cooperazione culturale, 2003. Gli accordi citati costituiscono pezzi di un mosaico della più ampia collaborazione tra i due paesi. Ma i due documenti politici più rilevanti sono costituiti dal Processo Verbale del 4 luglio 1998, firmato da parte italiana dall'allora ministro degli Affari esteri Lamberto Dini, e dal Comunicato Congiunto di pari data. Molti delle questioni disciplinate dal Comunicato Congiunto saranno poi riprese nel Trattato del 2008.* (Ronzitti, op.cit.)

Da un punto di vista meramente “pratico”, gli obiettivi programmatici franco-tedeschi si sono sostanziati, tra i vari assi di cooperazione bilaterale, nel *rafforzamento del ruolo dei due paesi in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite* (dando luogo ad una concertazione bilaterale rafforzata durante i periodi di presidenza tedesca e francese e lanciando l’*Alliance pour le multilatéralisme*, con l’obiettivo di riunire i paesi convinti dell’importanza della cooperazione per la stabilità internazionale e che si è riunita in 9 occasioni), nella messa in opera di un *fondo comune* destinato a supportare i progetti congiunti di attori della società civile dei due paesi (in maniera particolare nell’ambito dei gemellaggi tra città) e nella creazione di un *comitato di cooperazione transfrontaliera* (incaricato di definire una strategia comune per la scelta dei progetti da finanziare e di assicurare il dialogo tra i territori frontalieri).

Tra gli altri assi di cooperazione bilaterale franco-tedesca, rientrano il *rafforzamento della cooperazione bilaterale di alto livello in tema di energia e clima*, la *creazione di una rete franco-tedesca di ricerca e di innovazione*, la *cooperazione nel settore spaziale* e la *promozione di direttive a livello internazionale sull’etica delle nuove tecnologie*.⁶¹

Alla luce delle forti sinergie progettuali tra Italia e Francia che sono state messe in evidenza con il Trattato del Quirinale, i due paesi si stanno impegnando in una serie di ambiti ed iniziative che confermano il forte orientamento programmatico della loro cooperazione bilaterale.

L’elemento che, però, rende detta cooperazione bilaterale unica nel suo genere è il fatto che la stessa sia “rafforzata”. E l’elemento “rafforzativo” di detta collaborazione è dato dallo sfondo europeo in cui l’esigenza di creare questo tipo di intese nasce.

Il Trattato del Quirinale segna, dunque, un’inedita forma di collaborazione: non solo bilaterale ma anche rafforzata. Non esiste, infatti, una vera e propria “definizione” di collaborazione bilaterale “rafforzata”. Gli unici esempi intuitivamente rinvenibili

⁶¹ Estratto da “Le Traité d’Aix-la Chapelle sur la coopération et l’intégration franco-allemandes”, France Diplomatie, consultabile su <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/allemande/relation-bilaterales/le-traite-d-aix-la-chapelle-sur-la-cooperation-et-l-integration-franco/>

sono quelli della disciplina della “cooperazione rafforzata europea”, presenti nell’art.20 del TUE e nel libro III del TFUE. Detta cooperazione rafforzata, nel quadro delle competenze non esclusive dell’UE⁶², permette agli Stati Membri di istituire tra loro delle intese volte a “*promuovere la realizzazione degli obiettivi dell’Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione*”⁶³. La cooperazione rafforzata, adottata dal Consiglio dell’Unione Europea in ultima istanza dopo aver verificato che l’Unione nel suo insieme non sia in grado di perseguire detti obiettivi, vede implicati necessariamente almeno 9 Stati membri. Ciò permette, sostanzialmente, di creare delle “coalizioni” tra diversi territori che possa, dunque, facilitare i procedimenti negoziali dell’Unione, assicurando la formazione di una solida maggioranza. In questo ambito, e, probabilmente prendendo spunto dalle sopracitate norme, si esprime il concetto di “cooperazione bilaterale rafforzata”, espresso già nel titolo del Trattato, e già ampiamente presente nel resoconto del Vertice di Lione del 2017, in cui si dichiarava di inserire detta cooperazione bilaterale *al servizio di una rinnovata ambizione europea*⁶⁴.

Ed è proprio nell’ambito “comunitario” della cooperazione bilaterale rafforzata tra Italia e Francia che l’autonomia strategica europea esprime tutto il suo valore. Definita spesso e volentieri come un concetto perlopiù “inedito”, di cui raramente si è parlato prima della firma del Trattato del Quirinale, l’autonomia strategica europea segna un nuovo assetto di *leadership* nell’ambito mediterraneo e comunitario: una leadership sempre più trilaterale che vede in primo piano l’Italia, la Francia e la Germania. L’impegno congiunto di Italia e Francia è, dunque, *rafforzato* in quanto segue la necessità di una sempre maggiore integrazione europea, e si apre alla necessità di fornire una solida base strutturale a quest’ultima. Il concetto di *autonomia strategica europea*, analizzato nell’art.1 al par.6, si esplica soprattutto in materia commerciale, con l’obiettivo condiviso di *rendere gli scambi internazionali più equi e sostenibili, contribuendo insieme a rafforzare la politica*

⁶² Artt.3-6 TFUE in termini di competenze esclusive e concorrenti dell’UE

⁶³ Art. 20 TUE

⁶⁴ Vertice Lione IT-FR 2017

industriale e a costruire un'autonomia strategica europea, attraverso il riconoscimento del ruolo di primo piano dell'Unione Europea nel rafforzamento del multilateralismo commerciale.

Il paragrafo 6 dell'art.1 del Trattato è stato oggetto di una negoziazione più lunga e complessa. L'Italia, in origine, esitava a mettere in primo piano il concetto di *autonomia strategica europea*, optando, piuttosto, verso una definizione di *autonomia strategica aperta*. I dubbi erano sostanzialmente legati ai rapporti che avrebbe intrattenuto da un punto di vista internazionale, soprattutto in tema commerciale. E ciò si iscriveva pienamente nell'epoca attuale, in quanto, in tema di approvvigionamenti sanitari, durante la pandemia, l'Italia, così come la maggior parte delle altre nazioni europee, puntava molto sulla Cina, per quanto riguarda i dispositivi di protezione. In un primo momento, dunque, l'autonomia strategica europea, intesa da un punto di vista commerciale, veniva vista come un elemento che avrebbe potenzialmente potuto creare delle "incomprensioni" dal punto di vista internazionale, a scapito degli accordi di libero scambio che l'UE avrebbe dovuto intrattenere nell'ambito di assetti commerciali con i suoi partner internazionali come il MERCOSUR. Per la Francia, invece, la questione non aveva nemmeno luogo di esistere, in quanto l'autonomia strategica europea non era considerata come un elemento di interferenza, bensì come un "*punto di partenza*" per costruire delle relazioni economiche con gli altri paesi del mondo basate sulla prosperità.

Il 13 e 14 marzo 2022 si è tenuta a Parigi la *Conferenza interparlamentare sull'autonomia strategica economica dell'Unione Europea*, che ha visto dialogare insieme il Senato e la Camera dei Deputati italiana con il Sénat e l'Assemblée Nationale francese. Organizzata dai Presidenti delle Commissioni affari economici del Senato e dell'Assemblea Nazionale Francese (rispettivamente Sophie Primas e Roland Lescure), la conferenza ha individuato tre grandi ambiti tematici attraverso e a partire dai quali dovrebbe svilupparsi il concetto di autonomia strategica commerciale: nel campo industriale (*es. le industrie del futuro*), nel campo dell'energia (*es. i metalli rari*) e nell'ambito della sovranità alimentare europea. Così come specificato nel rapporto fornito in seguito alla Conferenza Interparlamentare, "*le perturbazioni nelle catene di approvvigionamento globali hanno portato a una carenza di determinati prodotti critici in Europa e reso in tal*

modo più evidente la dipendenza dall'esterno dell'Unione per alcuni prodotti o filiere produttive"⁶⁵. Detto motivo giustificava, probabilmente, le reticenze dell'Italia, così come giustificato in precedenza, nell'adottare un modello di autonomia strategica europea. Motivo per cui si è, dunque, pensato, da un punto di vista industriale, di *“accelerare la transizione verso un modello economico ed industriale più ecologico e più digitale”*⁶⁶, con l'obiettivo di rilanciare la competitività a livello mondiale ed aumentare la *resilienza* e l'autonomia strategica. Per quanto riguarda l'autonomia strategica europea nell'ambito dell'energia, il rapporto sottolinea la particolare dipendenza degli Stati Europei dalla Cina, soprattutto riguardo l'uso di metalli rari,⁶⁷ così come anche evidenziato in uno Studio dell'ISPI⁶⁸ riguardante le ricadute geopolitiche in temi di materie prime sul comparto energetico nazionale ed internazionale. Motivo per cui il *“rafforzamento del potenziale minerario in Europa e il miglioramento delle tecnologie di riciclaggio”* svolgeranno un ruolo di fondamentale importanza nell'autonomia strategica europea.⁶⁹ In tema di sovranità alimentare, viene fatta una particolare allusione all'impatto dei cambiamenti climatici, alla scarsità di risorse, alla perdita di biodiversità e al degrado della natura sulla produzione e circolazione dei prodotti alimentari, in quanto ciò potrebbe potenzialmente causare una profonda *“variabilità dei prezzi e picchi di prezzo che potrebbero avere gravi ripercussioni socioeconomiche”*⁷⁰. La pandemia ha arrecato seri danni al settore alimentare, sottolineando le profonde dipendenze europee in termini di forniture. Nel quadro

⁶⁵ Conferenza sull'Autonomia Strategica Economica dell'Unione Europea, Documentazione per le Commissioni, Servizio Studi del Senato della Repubblica e Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera dei Deputati, 13-14 Marzo 2022; Sezione 1; *L'autonomia strategica nelle industrie del futuro*

⁶⁶ Conferenza sull'Autonomia Strategica Economica dell'Unione Europea, op.cit

⁶⁷ Conferenza sull'Autonomia Strategica Economica dell'Unione Europea, op. cit. Sezione 2; *L'autonomia strategica nel campo dell'energia: l'esempio dei metalli rari*

⁶⁸ *Terre rare sempre più strategiche*; Gabriele G.Marchionna-Alberto Prina Cerai, ISPI, 6 Novembre 2020; consultabile su <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/terre-rare-sempre-piu-strategiche-28154> I

⁶⁹ Conferenza sull'Autonomia Strategica Economica dell'Unione Europea, op.cit

⁷⁰ Conferenza sull'Autonomia Strategica Economica dell'Unione Europea, op.cit. Sezione 3; *Le sfide della sovranità alimentare europea*

della sovranità alimentare, l'UE intende, dunque, prefigurare un piano di emergenza per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, con l'obiettivo di *“intensificare il coordinamento e migliorare la pianificazione di emergenza, in modo tale da essere preparati per gestire i rischi che possono minacciare l'approvvigionamento alimentare dell'UE e la sicurezza di tale approvvigionamento”*.⁷¹ L'importanza di favorire una sempre maggiore autonomia strategica europea è dato dalla sua dimensione globale, non andando, dunque, a creare degli assetti di leadership a livello comunitario, bensì sfruttando la leadership e la coesione europea per implementare la qualità e quantità di punti di contatto con l'internazionale. Ed è proprio per detto motivo che l'autonomia strategica europea, arrivata in Italia attraverso il Trattato del Quirinale, si conferma essere un elemento estremamente importante ed innovativo.

2.1.3 La cooperazione bilaterale rafforzata nell'Unione Europea: elemento di integrazione o divario tra gli Stati Membri?

La forte connotazione europea dell'impegno congiunto di Italia e Francia è ben presente all'interno del Trattato del Quirinale. Ne viene fatto esplicito riferimento già a partire dal Preambolo, nel momento in cui viene richiamato il loro *“impegno storico e costantemente riaffermato a favore dell'Unità Europea”*, così come in relazione alla promozione dei valori di democrazia, stabilità e sviluppo e sicurezza nel continente africano, in relazione alla *sicurezza comune europea*, da molti letta come una possibile e futura *task-force* di difesa europea, così come nell'ambito delle politiche migratorie e di asilo, attraverso il *“rafforzamento dell'integrità dello Spazio Schengen, migliorando il suo funzionamento e la sua governance”*⁷². Viene, altresì, riconosciuta

⁷¹ Conferenza sull'Autonomia Strategica Economica dell'Unione Europea, op.cit. *Le sfide della sovranità alimentare europea*

⁷² Trattato del Quirinale, art.4 par.1

l'importanza e l'attualità della transizione digitale "europea", in tema di cooperazione economica, industriale e digitale, che giustifica l'impegno delle due nazioni anche nell'ambito della cooperazione aerospaziale.⁷³

L'importanza di un trattato bilaterale italo-francese a livello europeo si esplica innanzitutto nella promozione del concetto di *autonomia strategica europea*, di fondamentale importanza ai giorni nostri, soprattutto con gli odierni assetti geopolitici e i conflitti che in questo momento hanno luogo nell'Europa dell'est. Diverse sono le cause che giustificano la necessità di una sempre maggiore "armonizzazione" delle politiche a livello comunitario. Prima fra tutti, l'evidente divergenza tra Europa e Stati Uniti, soprattutto in tema di protezione dei diritti individuali e attività delle imprese, risultato di un'evidente padronanza da parte degli Stati Uniti delle tecnologie delle informazioni.⁷⁴ La crisi provocata dal Covid ha evidenziato, inoltre, quanto evidente fosse la dipendenza europea dalla Cina, in termini di forniture (soprattutto) di materiale medico, che, dal 2020, viene considerata come l'*anello debole* che dovrebbe portare al rimpatrio di alcune produzioni in Europa.⁷⁵

Dette divergenze, così come la competizione tecnologica tra USA e Cina, giustificano ulteriormente la necessità per la Comunità Europea di avere una propria autonomia strategica e strutturale, senza, però, andare ad intaccare gli assetti Transatlantici, soprattutto nell'ambito della sicurezza. Pertanto, gli assetti derivanti dai meccanismi di cooperazione rafforzata favoriscono una forte intesa tra Italia e Francia, così come tra Francia e Germania, e favoriscono la formazione di un nuovo assetto "trilaterale" di leadership europea. Ciò, dunque,

⁷³ L'art. 6 del Trattato del Quirinale riguardante la *cooperazione spaziale* è stato uno degli ultimi articoli ad essere stati oggetto di discussione, in quanto la sua stesura implicava il coordinamento di più ministeri, diversi per le due nazioni; ciononostante, detto articolo è considerato per il suo contenuto uno degli articoli più importanti del Trattato in quanto la cooperazione spaziale rappresenta una delle sfide più importanti delle due nazioni

⁷⁴ Jean-Pierre Darnis, "L'Unione Europea: tra autonomia strategica e sovranità tecnologica: problemi e opportunità", IAI PAPERS, 19 maggio 2021

⁷⁵ Olivier le Bussy, "Le Covid-19 oblige l'Europe à repenser son rapport au monde", in *La Libre Belgique*, 30 luglio 2020. consultabile su <https://www.lalibre.be/international/europe/2020/07/30/le-covid-19-oblige-leurope-a-repenser-son-rapport-au-monde-GPBH54GA7RB3BCCKZXAHCF00BI/>

permette un dialogo più proficuo, andando a stabilire più facilmente posizioni comuni e accelerando, dunque, il processo di integrazione europea.

La normativa, *ratione materiae*, risulta essere estremamente chiara. Gli artt. 3-6 del TFUE esplicano nel dettaglio le materie la cui sfera di competenza rientra nell'ambito degli Stati e dell'Unione. Non è possibile, dunque, concludere degli accordi bilaterali per quelle materie la cui competenza esclusiva rientra nell'ambito dell'Unione, tranne per quei settori di competenza concorrente o condivisa che vengono individuati nell'ambito dell'art.4 TFUE⁷⁶. Fuori dagli ambiti di competenza dell'Unione, invece, gli Stati sono liberi di concludere accordi internazionali.

La cooperazione bilaterale rafforzata implica, dunque, innanzitutto la presenza di due attori, in questo caso due Stati, che, attraverso degli accordi, intendano attuare congiuntamente un programma di sviluppo comune. Se è vero che, da un lato, determinate "coalizioni" potrebbero potenzialmente frammentare il consenso e sfavorire l'armonizzazione delle politiche comunitarie, dall'altro, per la prossimità con cui si ritrovano a comunicare, potrebbero giocare un ruolo di incorporazione e semi-integrazione, facilitando così la formazione del consenso nell'ambito dei procedimenti negoziali dell'Unione Europea.

Molte volte, in sede di negoziati, risulta estremamente difficile trovare il consenso comune dei 27 Stati Membri. Spesso nemmeno le classiche regole di diplomazia multilaterale si rivelano idonee all'avanzamento dei processi normativi dell'Unione. Detto motivo spinge sempre di più gli Stati membri a tendere verso forme di aggregazione di diversa natura.⁷⁷ Un valido esempio ne sono i gruppi geografici, quali il gruppo di Visegrad, i Paesi Nordici Baltici e il

⁷⁶ L'art.4 TFUE stabilisce un assetto ben preciso in termini di competenze esclusive e concorrenti degli Stati membri. In merito alle competenze esclusive, si rinvia all'art.3 e riguardano unione doganale, definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, politica monetaria per i paesi dell'area euro, conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca, politica commerciale comune e conclusione di accordi internazionali, a determinate condizioni. Per quanto riguarda le competenze concorrenti, queste riguardano il mercato interno, politiche sociali, coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e pesca, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, ricerca, sviluppo tecnologico, spazio e cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari

⁷⁷ Ornella Porchia, Giudice al Tribunale dell'Unione Europea, Lussemburgo, *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell'Unione Europea*, Rivista 1123-8551-e-issn2465-2474; Il Diritto dell'Unione Europea, Giappichelli Editore

Benelux, la cui aggregazione avviene in maniera spontanea, senza una vera e propria struttura. La legittimazione dei gruppi geografici - la maggior parte delle volte legata a valori ideologici e culturali - spesso, però, non basta per garantire una vera e propria convergenza di opinioni, andando così a determinare una frequente mutevolezza degli orientamenti.⁷⁸ Ciò, dunque, mette in primo piano la necessità di trovare intese sempre più “solide”, in merito alle quali i meccanismi di cooperazione bilaterale rafforzata costituiscono un valido esempio. In conclusione, l’orientamento maggioritario propende per una soluzione che possa andare a realizzare un equilibrio tra i punti di vista degli Stati membri ed il processo di integrazione europea, che dipende, dunque, anche dagli accordi e dalle sinergie territoriali.

2.2 Gli obiettivi programmatici derivanti dal Trattato e la loro conseguente attuazione

2.2.1 L’influenza dei lavori preparatori e delle negoziazioni nella stesura del Trattato del Quirinale

Così precedentemente accennato, l’*iter* che ha portato alla formazione del trattato è stato abbastanza lungo ed ha implicato la presenza di diversi attori statali, accademici, istituzionali, del mondo dell’economia e della finanza che, assieme, ed in diverse fasi, hanno collaborato per fornire tutto il materiale utile per la redazione finale. Per la sua struttura poliedrica, potremmo definire il Trattato del Quirinale un “trattato contenitore”, in quanto sia per i suoi contenuti che per la molteplicità di menti che hanno collaborato alla sua formazione, contiene al suo interno una serie di disposizioni relative agli ambiti di sicurezza, difesa, europa, migrazioni, giustizia,

⁷⁸Ornella Porchia, “I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell’Unione Europea”, *op.cit.*

sviluppo economico, transizione ecologica, spazio, istruzione, cultura, cooperazione transfrontaliera e pubblica amministrazione, proposte da parte dei ministeri di riferimento e implementate in seguito ad un lungo *iter* di negoziazione.

I lavori preparatori veri e propri del Trattato del Quirinale iniziano nel 2018 con un primo ciclo di consultazioni di sei personalità di rilievo nell'ambito dei rapporti bilaterali italo-francesi, definiti i "saggi". Il "comitato" era composto in numero eguale da personalità italiane e francesi, provenienti dal mondo istituzionale, accademico, amministrativo e finanziario⁷⁹.

Il loro rapporto finale si è sostanzialmente concretizzato in una serie di proposte in termini di rapporti istituzionali e rapporti di partenariato per rafforzare la cooperazione bilaterale nell'industria, la cultura, l'innovazione, la ricerca e l'istruzione, spesso definite una *banca dati*, che è servita da base (in termini di materiale di riferimento) per le future negoziazioni.

Nel 2019, una volta superati gli incidenti diplomatici tra Italia e Francia, e, soprattutto durante il Governo Conte II, i lavori riprendono pienamente, con una *tourne* del tutto diversa rispetto al 2018. Uno dei momenti più "forti" che ha ulteriormente formalizzato l'intenzione di Italia e Francia di collaborare al Trattato del Quirinale è il Vertice Bilaterale di Napoli del 27 Febbraio 2020. E' proprio in questa sede che vengono rilanciati i lavori per il Trattato bilaterale. Il lavoro sarebbe consistito in una serie di consultazioni interministeriali, seguite da un ciclo di negoziazioni condotte essenzialmente dai due Ministeri degli Affari Esteri, che avrebbero dovuto raccogliere in prima istanza tutte le proposte dei ministeri

⁷⁹ Per quanto riguarda i tre saggi italiani, sono stati scelti Paola Severino, vice-Presidente Luiss e ex Ministro della Giustizia nel Governo Monti, Franco Bassanini, ex parlamentare, ex ministro della Funzione pubblica già negli anni 90 e di recente, presidente della Cassa di depositi e prestiti, e Marco Piantini, Consigliere per gli Affari Europei dell'ex Primo Ministro Gentiloni. La Francia ha, invece, scelto Sylvie Goulard, vice governatrice della Banca di Francia, Pascal Cagni, presidente di Business France e Gilles Pécout, rettore dell'Académie de Paris. Gli incontri, svoltisi tra il 2018 ed inizio 2019 tra Roma e Parigi, hanno visto i sei saggi impegnati assieme dapprima il 16 Febbraio 2018, a Palazzo Chigi, in presenza dell'allora Sottosegretario alle Politiche e agli Affari Europei Sandro Gozi e della Ministra degli affari Europei Nathalie Loiseau, sino al primo semestre del 2018, momento in cui, per via degli assetti del nuovo governo (alla fine di maggio del 2018), i rapporti con la Francia hanno attraversato un periodo di sostanziale incertezza.

competenti. Una volta riunito in un unico documento, detto materiale sarebbe diventato la base per un ciclo di negoziazioni bilaterali a livello interministeriale, successivamente implementate da Palazzo Chigi e dall'Eliseo. Nonostante una pausa dettata dall'emergenza pandemica, i lavori per il trattato, questa volta affidati alle diplomazie dei due paesi, riprendono e si concretizzano in una prima proposta da parte dell'Italia che a Dicembre 2020, dopo il necessario accordo di Palazzo Chigi, invia una prima versione del Trattato estremamente complessa. Detta proposta era il risultato del lavoro del Ministero Degli Affari esteri, i cui redattori si erano occupati di raccogliere tutte le disposizioni e proposte raccolte dai Ministeri coinvolti e corrispondenti alle aree di interesse oggetto del Trattato. All'interno della bozza erano anche presenti un resoconto del lavoro di gruppo dei sei saggi e le dichiarazioni del Vertice di Napoli.

La prima versione italiana del Trattato del Quirinale risultava essere alquanto estesa ed estremamente programmatica, motivo per cui la Francia, durante la lettura e la controproposta, lancia l'idea della *feuille de route*, allegata al Trattato, che avrebbe dovuto contenere una serie di obiettivi programmatici che potessero dare una connotazione "pratica" a quanto stabilito nel Trattato. Già presente nel Trattato di Aquisgrana, il modello della *feuille de route* non era stato previsto in una prima istanza da parte dell'Italia, ma è stato subito accettato ed inserito in allegato al Trattato.

La Francia, dopo aver ricevuto la prima proposta e dopo una serie di consultazioni interministeriali, che hanno comportato il raccoglimento delle proposte dei ministeri coinvolti, si è dedicata ad un *lavoro di consolidamento e coerenza*, il cui esito ne è stata una controproposta indirizzata al Ministero degli Affari Esteri Italiano nel mese di giugno 2021.

Analizzando la controproposta francese, si nota che, in realtà, i punti di disaccordo tra le due nazioni erano veramente pochi e che entrambe si trovavano a condividere gli stessi ideali alla base di detto Trattato. Le prime due versioni, implementate dalle due nazioni, hanno, dunque, costituito la *base zero* del Trattato, aprendo la strada ad una serie di negoziazioni bilaterali svolte da parte della Farnesina e del Quai D'Orsay. Nel periodo intercorrente tra giugno e novembre 2021, che segna la seconda fase della redazione del Trattato, i due Ministeri hanno deciso di svolgere

un'analisi quanto più dettagliata possibile di ogni articolo. Diverse sono state, dunque, le riunioni che hanno visto coinvolti i diversi ministri di riferimento, le Direzioni Generali per l'Unione Europea di entrambi i due ministeri degli Affari esteri e le diplomazie di entrambe le due nazioni per riuscire a trovare una visione comune. Gli incontri, con cadenza settimanale, prevedevano all'ordine del giorno la discussione di un articolo, la maggior parte delle volte coinvolgendo i vari Ministeri competenti. L'obiettivo principale era quello di avanzare, rafforzando il dialogo interministeriale e lasciando alla competenza dei rispettivi Ministeri degli Affari Esteri la gestione della redazione e formulazione del Trattato. Il progetto è stato, poi, ultimato attraverso le ultime sedute di negoziazione direttamente tra Palazzo Chigi e l'Eliseo, che hanno portato, il 26 Novembre, alla firma congiunta del Presidente Francese e del Presidente del Consiglio dei Ministri Italiano.

Degna di nota è la proposta, fatta dal Primo Ministro Italiano Mario Draghi, di assicurare la presenza di un membro del Governo di uno dei due Stati al Consiglio dei Ministri dell'altro paese, almeno una volta per trimestre ed in alternanza, così come specificato nell'art.11 par.4 (oggetto di trattazione del prossimo sottoparagrafo). Detta proposta riflette la dinamica negoziale del trattato, in cui veniva sottolineata la necessità di creare dei *meccanismi inter-amministrativi ed interministeriali*, attraverso una sempre maggiore istituzionalizzazione del riflesso italo-francese.

2.2.2 La natura programmatica degli obiettivi contenuti nel Trattato e le novità apportate dall'art.11

L'analisi dell'attuazione degli assi e progetti di cooperazione bilaterale italo-francese assume una grande rilevanza nell'interpretazione del Trattato del Quirinale. E', innanzitutto, necessario specificare la natura degli obiettivi che le due parti contraenti hanno deciso di porsi. Si tratta, in questo caso, di obiettivi di tipo programmatico, in quanto non stabiliscono delle vere e proprie regole, o obblighi che vincolano gli Stati a tenere una determinata condotta, bensì si tratta, in questo caso, di stabilire una serie di assi e progetti di cooperazione che i due Paesi

intendono attuare in applicazione dei principi posti dal Trattato, così come specificato all'art. 11.2 e nella parte introduttiva del Programma di Lavoro, in allegato.

Nell'andare a definire la natura programmatica dell'impegno congiunto delle due nazioni nell'implementazione delle statuizioni oggetto del Trattato, è importante, da un punto di vista teorico, definire chiaramente il valore giuridico della programmazione.

Secondo la dottrina prevalente, la dottrina programmatica, se letta in comparazione con la dottrina previsionale, risente molto dell'influenza delle scienze economiche⁸⁰, per cui risulterebbe difficile operare una netta distinzione tra le due. Bisognerebbe, piuttosto, sottolineare l'interdipendenza di previsione e programmazione, in un'ottica di amministrazione *policy oriented*, basata su un

⁸⁰ A tal proposito si consulti Frisch R., nelle opere Preface to the Oslo Channel Model: A Survey of Types of Economic Forecasting and Programming, preparato per il volume dell'Asepelt (1962), ripub. in Frisch, 1976 e Frisch R., From Utopian Theory to Practical Application: The Case of Econometrics, (lettura per la cerimonia del Premio Nobel (1969), ripub. in Frisch 1976. E Tinbergen, nell'opera "Comment faut-il étudier l'avenir?" [mimeo], 1971, il quale assume: *"Un numero crescente di uomini di scienza ha compreso che uno studio approfondito dell'avvenire può contribuire significativamente al benessere futuro dell'umanità. E' da tempo che si è capito che governare è prevedere, per evitare un certo numero di incoerenze caratteristiche della improvvisazione. Oggi si pone unicamente la questione di come vada studiato il futuro. E' qui che ad oggi non si è ancora raggiunta l'unanimità. Innanzitutto, ci sono già due tipi di ricerche, i cui prodotti possono essere chiamati, rispettivamente, previsioni e piani. Le previsioni hanno in comune il fatto di basarsi sull'ipotesi di nessun cambiamento di regime, cioè che i mezzi della politica socioeconomica non cambieranno. I piani sono caratterizzati come il migliore sviluppo fra le alternative possibili. (...) La nostra prima tesi sarà che per periodi prolungati, diciamo superiori a cinque anni, le previsioni non possiedono che una utilità molto ridotta. Questa riduzione risiede nella natura stessa delle previsioni. L'ipotesi di nessun cambiamento di regime può essere utile per periodi di qualche mese o di qualche anno, ma non si giustifica per i periodi che ci interessano. (...) A questo inconveniente se ne aggiunge un altro: quello della debolezza delle nostre conoscenze dei meccanismi socioeconomici nel lungo periodo. In generale, è molto più semplice identificare le forze operanti nel breve che determinare le forze i cui effetti non si mostrano che progressivamente, una circostanza che spesso ci impedisce di distinguere gli effetti delle molteplici influenze che determinano i movimenti delle variabili socio-economiche - per non parlare anche di quelle psicologiche, culturali, ecc... Di conseguenza, lo studio dell'avvenire con l'aiuto di piani invece che di previsioni si impone, per quanto sia anch'esso difficile. In altri termini, siamo costretti a rendere conto a noi stessi, come componente essenziale delle nostre ricerche sul futuro, dei cambiamenti di regime necessari (...). E almeno in una categoria di strutture le cifre principali di un piano saranno meno imprecise di quelle di una previsione: in altre parole, la componente aleatoria delle cifre chiave sarà più debole per un piano che per una previsione (...)"*

approccio di tipo decisionale e strumentale *in divenire*, soggetto all'implementazione e alla concretizzazione da parte dei vari organi statali.

Nell'attuazione degli obiettivi programmatici, fondamentale importanza ricopre la *continua cooperazione delle autorità responsabili* (individuate nelle autorità istituzionali) *con gli esperti analitici*⁸¹, per poter così fornire una serie di scenari che siano accomunati dalla necessità di porre una connotazione pratica a quanto empiricamente statuito.

Ed in questo ambito si iscrive pienamente l'attuazione del Trattato del Quirinale, attraverso la creazione di organi e vertici appositi con valore valutativo, programmatico e di controllo di quanto effettivamente già realizzato e di quanto potenzialmente realizzabile.

A tale scopo, per fare in modo che gli obiettivi programmatici derivanti dal trattato vengano rispettati da parte delle due nazioni e che possano, dunque, trovarne un risvolto pratico, ai sensi dell'art. 11, viene organizzato con cadenza annuale un vertice intergovernativo, durante il quale le parti si riservano di fare *un punto preciso della situazione sull'attuazione del presente trattato*,⁸² andando ad esaminare le questioni prioritarie degne di un particolare interesse ed attenzione. Viene, inoltre, richiesto, un resoconto, realizzato con cadenza annuale da parte dei ministeri competenti e presentato al Presidente del Consiglio Italiano e al Presidente della Repubblica Francese. Un ulteriore elemento di particolare interesse, e soprattutto di grandissima novità ne è il dispositivo dell'art. 11 nei paragrafi 3 e 4, in cui viene istituito un Comitato Strategico Paritetico (paragrafo 3 del sovracitato articolo) e la possibilità di assicurare la presenza di un membro del Governo di uno dei due Stati al Consiglio dei Ministri dell'altro paese, almeno una volta per trimestre ed in alternanza (paragrafo 4). Detta misura è stata fortemente voluta da parte del Primo Ministro Mario Draghi alla vigilia della firma del Trattato, nella speranza di formalizzare e rafforzare ulteriormente da un punto di vista istituzionale la forte intesa tra le due nazioni e la forte volontà di costruire un nuovo assetto di leadership anche a livello europeo.

⁸¹ Franco Archibugi, "L'approccio programmatico: considerazioni di metodologia basate sui contributi di Frisch, Tinbergen e Leontief",

⁸² art.11 Trattato del Quirinale

Nei compiti del Comitato Strategico Paritetico non rientra solamente l'attuazione delle misure sopracitate, ma anche il monitoraggio e la valutazione del programma svolto dalle due nazioni per realizzare quanto statuito all'interno del Trattato. Ed è proprio ciò che sostanzia, rafforza e legittima il valore della natura programmatica delle statuizioni, in quanto si tratta in questo caso di obiettivi il cui riscontro pratico viene valutato con cadenza annuale da parte delle Istituzioni.

In merito al paragrafo 4 dell'art.11, la presenza di un membro del Governo italiano al Consiglio dei Ministri francese e viceversa sostanzia ulteriormente la necessità di *“rendere ancora più centrale una cooperazione rafforzata fra Paesi fondatori dell'Unione Europea e di mettere a disposizione di Italia e Francia una solida matrice istituzionale, imperniata nei Vertici intergovernativi annuali, in cui mettere a fattor comune agende europee e collaborazioni bilaterali, all'interno di un dialogo strutturato, costante e paritario”*.⁸³

In attuazione degli obiettivi programmatici statuiti dall'articolo 11 nei paragrafi 4 e 5 del Trattato del Quirinale, l'8 Marzo 2022, il Ministro per la Pubblica Amministrazione italiano ha firmato, con l'equivalente rappresentante francese, una dichiarazione d'intenti per una sempre maggiore collaborazione rafforzata tra le pubbliche amministrazioni dei due Stati,⁸⁴ con l'obiettivo generale e condiviso dai due paesi di ripensare il sistema della Pubblica Amministrazione, sottolineandone la sempre maggiore interconnessione e connotazione europea, perché l'Europa possa essere *non solo come mercato, ma come spazio geopolitico e come potenza: la 'Europe-puissance'*.⁸⁵

⁸³ “Trattato del Quirinale rafforza la cooperazione. piattaforma comune per una PA più europea”, dichiarazione resa da Renato Brunetta, Ministro per la Pubblica Amministrazione, 22 Marzo 2022, consultabile su: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/22-03-2022/italia-francia-brunetta-%E2%80%99Ctrattato-del-quirinale-rafforza-la>

⁸⁴ “Detta dichiarazione è da intendersi come una prima attuazione di quanto statuito nei paragrafi 4 e 5 dell'art.11, in quanto sono stati già stabiliti tre ambiti principali attorno ai quali si svilupperà la collaborazione delle due nazioni. Innanzitutto, un sempre maggior numero di attività di formazione congiunte, in collaborazione tra la Scuola Nazionale di Amministrazione italiana e l'Institut National du Service Public, in tema di dirigenza pubblica, la sistematizzazione di scambi tra i funzionari pubblici nei settori di interesse comune e la condivisione di buone prassi ed esperienze in materia d'innovazione della Pubblica Amministrazione

⁸⁵ “Italia-Francia, Brunetta: Trattato del Quirinale rafforza la cooperazione. piattaforma comune per una PA più europea”, Ministro per la Pubblica Amministrazione, 22 Marzo 2022, <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/22-03-2022/italia-francia-brunetta-%E2%80%99Ctrattato-del-quirinale-rafforza-la>

2.2.3 La natura giuridica dell'impegno congiunto italo-francese nell'attuazione del Trattato

La rilevanza e la conseguente natura giuridica degli impegni derivanti dalle statuizioni del Trattato come espressione di volontà ed impegno congiunto di due o più parti contraenti si esprime attraverso il consenso delle stesse e la volontà di essere vincolate da detto trattato, attraverso un determinato procedimento, definito *normale o solenne*, individuato nella Convenzione di Vienna del 1969 nelle tre sezioni della parte III, corrispondente agli artt. 6-25, applicabile ai trattati in forma scritta.

La conclusione di qualsivoglia trattato nasce innanzitutto dalla volontà effettiva del determinato Stato di farsi vincolare da quanto statuito nel quadro dello specifico oggetto dell'accordo stesso. La volontà, dunque, dello stato in quanto tale lo legittima pienamente in quanto soggetto attivo capace di concludere trattati, come naturale conseguenza della capacità dello stesso di entrare in relazione con altri stati, ed è elemento già idoneo di per sé a creare diritto.⁸⁶

Lo stato in qualità di soggetto di diritto internazionale⁸⁷, ai sensi degli artt. 6-7 della Convenzione di Vienna, ha la capacità di concludere trattati e si esprime sostanzialmente per conto di un *rappresentante*, che, nell'art. 7 della Convenzione di Vienna, qualora presenti i pieni poteri del caso o risulti dall'intenzione degli stati di considerare il determinato individuo come rappresentante dello Stato a tali fini, oppure in virtù dell'esercizio delle sue funzioni, è legittimato a rappresentare detto stato durante la totalità del procedimento.

⁸⁶ In merito al ruolo di primo piano della volontà statale nell'ambito della conclusione dei trattati, vedasi Dichiarazione di Parigi del 1856 e Conferenze dell'Aja sul diritto di guerra del 1889/1907

⁸⁷ Spunti di analisi particolarmente interessanti in merito alla soggettività statale nell'ambito del diritto internazionale vengono forniti da parte della *Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli stati* del 1933, per cui lo stato quale soggetto del diritto internazionale deve necessariamente rispondere di determinati requisiti: vantare di una *popolazione permanentemente* radicata in un determinato territorio su cui rivendica la propria sovranità, un *territorio definito* ufficialmente riconosciuto come un territorio dello Stato, un *governo stabile* ed effettivo che possa esercitare la propria sovranità su un determinato territorio e, soprattutto, la *capacità di entrare in relazione con altri stati*. Nel regolare le relazioni con gli altri stati, molte volte gli Stati fanno ricorso alla codificazione di accordi ed è proprio in questo contesto che il Trattato trova tutta la sua legittimità.

Secondo il sopracitato articolo 7 della Convenzione di Vienna, il Trattato viene negoziato e redatto da parte di un rappresentante dello Stato che *produca i pieni poteri appropriati*, ovvero qualora detti poteri promanino effettivamente dagli organi competenti, in base al diritto e prassi di ogni paese.⁸⁸

In Italia, le fasi del *treaty making* che comportano la negoziazione e successiva redazione del Trattato sono piena espressione del potere esecutivo, .

Se la prima fase del procedimento di formazione dei trattati è dunque costituita dalle *negoziazioni* (condotte da parte dei plenipotenziari che si occupano di predisporre e sottoscrivere il testo dell'accordo in forma non vincolante per i propri Stati, previa votazione favorevole dei due terzi degli stati presenti e votanti⁸⁹), cui segue la *firma* sul testo votato dai plenipotenziari (che rende il testo autenticato, non permettendo, così ulteriori modifiche se non attraverso un nuovo negoziato), tuttavia, la vera e propria “formalizzazione” della volontà dello Stato (nel caso di trattati stipulati in forma c.d. solenne) avviene mediante la *ratifica* che interviene in una fase successiva all'apposizione della suddetta firma., in merito alla quale - nell'ambito dei trattati bilaterali, ai sensi dell'art. 14 della Convenzione di Vienna, e a norma dell'art. 87, ottavo comma, della Costituzione italiana e dell'art. 52 della Costituzione Francese – si individua nella figura del Capo di Stato, come rappresentante dell'unità nazionale, la competenza di ratifica dei Trattati internazionali.

Dunque, *benché la competenza ad emanare la ratifica sia del Presidente della Repubblica- un residuo dello jus repraesentationis omnimoda-*, *tuttavia la titolarità del potere di ratifica dei trattati, nell'attuale ordinamento costituzionale (italiano), è unanimemente riconosciuta come sostanzialmente governativa,*

⁸⁸ Secondo la dottrina del Conforti, la figura del “plenipotenziario ha un retaggio tipicamente attribuibile alla storia delle monarchie assolute, epoca in cui la stipulazione del trattato rientrava nelle competenze esclusive del Capo dello Stato. Le negoziazioni avvenivano da parte degli emissari del sovrano, definiti “plenipotenziari”, proprio perché titolari di pieni poteri per la negoziazione e che si occupavano di predisporre e sottoscrivere il testo dell'accordo. Dopodiché, il testo veniva ratificato da parte del sovrano e si procedeva, poi, con lo scambio delle ratifiche, con l'obiettivo di informare le controparti in merito alla volontà del Sovrano.

⁸⁹ Così come stabilito dall'articolo 9 della Convenzione di Vienna in tema di adozione, salvo i casi in cui almeno due terzi degli stati presenti e votanti decidano di applicare una regola diversa rispetto alla canonica regola della maggioranza

*trattandosi di un atto in cui la volontà prevalente e determinante è quella del Governo, che ne assume così la piena responsabilità.*⁹⁰

Se in Italia i trattati internazionali, secondo una lettura congiunta degli artt 80 -87-97 Cost. per cui, dopo essere stati firmati, per la ratifica, spetterà al presidente della Repubblica ratificarli⁹¹, *devono essere autorizzati dalle camere con legge*⁹², -facendo in modo che sia l'autorità della legge ad averli integrati nel diritto interno⁹³- in Francia l'applicazione dei suddetti è sostanzialmente subordinata al solo atto di ratifica, in attuazione dell'articolo 55 della Costituzione Francese, il cui dispositivo recita che *i trattati o accordi regolarmente ratificati o approvati hanno, a partire dalla loro pubblicazione, un'autorità superiore a quella delle leggi, sotto riserva, per ogni accordo o trattato, dell'applicazione dell'altra parte contraente*, andando così a legittimare il principio francese della *condition de réciprocité*.⁹⁴

La reciprocità espressa nell'articolo 55 della Costituzione francese del 1958 indica, invece, dunque, che gli Stati firmatari si trovano entrambi e reciprocamente condizionati al rispetto del trattato e che la conseguente attuazione post ratifica è sostanzialmente subordinata all'attuazione delle altre parti contraenti. Detta

⁹⁰ Laura Lai, "Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata"

⁹¹ Art. 87 Cost. 8° comma

⁹² Secondo l'Art. 80 della Costituzione Italiana, sono soggetti ad autorizzazione della Camera con legge le ratifiche dei trattati internazionali di natura politica, che prevedano arbitrati o regolamenti giudiziari, che importino variazioni del territorio, oneri alle finanze o modificazioni di leggi. Le cinque categorie ivi elencate riguardano naturalmente aspetti importanti la cui rilevanza per tutta la comunità statale sia diretta e manifesta. Il che giustifica, sostanzialmente, l'azione delle camere come "tramite" perché il trattato possa esplicare i suoi effetti su tutta la comunità statale

⁹³ Sostanzialmente l'intervento presidenziale risulta essere un atto dovuto, essendo la ratifica espressione dell'indirizzo di politica estera del governo cui il Presidente della Repubblica deve rimanere estraneo. Ciononostante, vi sono dei casi limite in cui il Presidente potrebbe rifiutare la ratifica: qualora manchino gli atti costitutivi del procedimento di formazione (come la delibera governativa), oppure in qualità di garante della Costituzione, per alto tradimento o attentato all'ordinamento costituzionale (riformulazione di quanto affermato da Fulvio Maria Palombino, "Introduzione al Diritto Internazionale, Editori Laterza, 2019")

⁹⁴ La *Condition de réciprocité* trova un suo equivalente nell'ambito del diritto internazionale italiano nello *Scambio delle ratifiche*, che, sostanzialmente, legittima l'entrata in vigore del Trattato qualora anche l'altra parte abbia acconsentito a farsi vincolare da detto trattato, procedendo, dunque, anch'essa alla ratifica. In quel caso, l'accordo entra in vigore immediatamente

reciprocità, dunque, non è necessariamente legata alla simmetria materiale delle obbligazioni tra le parti, bensì al fatto che entrambe siano giuridicamente vincolate dall'accordo.⁹⁵

L'art.55 fa, dunque, derivare dal suo dispositivo la regola *Pacta sunt servanda*⁹⁶ basata sull'attuazione ed esecuzione dei trattati rispettando i principi di *buona fede*, rappresentando il trattato un legame che unisce le parti nella reciprocità di impegni, obblighi e prestazioni, da implementare in una dimensione prettamente statale⁹⁷

⁹⁵ Il requisito di *condizionalità* è, dunque, esaminato da parte dell'esecutivo e permette sostanzialmente al Trattato stesso di entrare in vigore ed essere attuato. In casi come il Trattato di Maastricht (pronuncia delle camere del 25 giugno 1992), si poneva il problema di alcune disposizioni non conformi a quanto statuito nel trattato stesso, motivo per cui la ratifica di un trattato internazionale supporrebbe una modifica della costituzione, che possa, dunque, permettere la conformità del Trattato a quest'ultima, *conditio sine qua non* per la sua ratifica ed entrata in vigore

⁹⁶ L'espressione *pacta sunt servanda* fa prova di un retaggio ampiamente commerciale nella disciplina contrattuale romanistica. Detto brocardo trova tutta la sua ragione di esistere nella disciplina internazionalistica, per cui viene sostanzialmente riconosciuto dalla comunità internazionale come *vincolo* che lega gli stati nel rispetto ed esecuzione di pattili trattati, intese ed accordi più generali tra gli Stati. A tale scopo, si consiglia un'analisi dettagliata dell'art.26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, la quale, a tal proposito, enuncia che "ogni trattato in vigore vincola le parti e deve essere da esse eseguito in buona fede". Nel brocardo *pacta sunt servanda* viene sostanzialmente cristallizzata la natura contrattualistica dei trattati internazionali, nella misura in cui due o più parti decidano di disporre degli assi ed intese che le stesse si impegnano a rispettare

⁹⁷ Marie-Claire Ponthoreau, Ignacio Diez Parra, "La ratification des traités internationaux: une perspective de droit comparé", EPRS, Service de recherche du Parlement Européen, ISBN 978-92-846-4990-7

A tale scopo, si osservi con attenzione la Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, in riferimento al sovracitato Trattato di Maastricht, unico caso di revisione costituzionale anteriore alla ratifica ed attuazione del Trattato,

Sostanzialmente, perché *pacta sunt servanda*, lo Stato si impegna a rendere il "terreno di attuazione" quanto più favorevole possibile, operando, dunque, anche eventuali modifiche all'ordine costituzionale, per la regola enunciata nell'art.55 Cost della primazia delle norme internazionali sull'ordinamento interno

Le Camere si sono espresse in detta maniera (Rapport d'information; Sénat; *La décision du Conseil Constitutionnel constate un risque d'atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté*):

"Le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création et au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres (...) Au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle".

Da un'attenta lettura degli artt-53 e 54 della Costituzione francese, in comparazione con l'articolo 3 e i paragrafi 14 e 15 del preambolo della medesima, il *Conseil Constitutionnel*⁹⁸ è arrivato ad affermare la coesistenza della sovranità nazionale con la legittimazione della Francia a concludere accordi internazionali, ma, *nel caso in cui delle stipulazioni internazionali sottoscritte contengano una clausola contraria alla Costituzione o possano in qualche modo minare le condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale, l'autorizzazione alla ratifica comporterà, dunque, in quel caso una revisione costituzionale*⁹⁹

Il Trattato del Quirinale è stato firmato a Roma il 26 novembre 2021 dal Presidente Francese Emmanuel Macron e dal Presidente del Consiglio Italiano Mario Draghi. In termini di ratifica, il testo è stato approvato in Italia dalla Camera il 25 maggio 2022, mentre il 28 giugno 2022 la Commissione Esteri del Senato ha concluso l'esame del Ddl di ratifica del trattato, in attesa dell'esame da parte dell'Assemblea. In Francia, invece, il 4 luglio 2022 l'Assemblée Nationale ha pubblicato il *Projet de loi*, recante le firme della Presidente dell'Assemblée Nationale Elisabeth Borne e della Ministra dell'Europa e degli Affari Esteri Catherine Colonna, autorizzante la ratifica del Trattato del Quirinale ed ha rinviato il progetto all'esame della Commissione Esteri. Nelle motivazioni, viene dato un forte valore al ruolo delle due nazioni in seno alla Comunità Europea, non solo in qualità di paesi fondatori, ma anche come portatori “*di un nuovo slancio alla cooperazione bilaterale ed europea, soprattutto per gli assetti ecologici, tecnologici e geopolitici*”.¹⁰⁰

⁹⁸ !"Cahiers du Conseil Constitutionnel no 9 (Dossier: souveraineté de l'Etat et hiérarchie des normes)- Febbraio 2001; commento di Jean Combacau, Professore all'Université paris II-panthéon-Assas

⁹⁹ In riferimento alla sovracitata Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, in riferimento al Trattato di Maastricht, unico caso di revisione costituzionale anteriore alla ratifica ed attuazione del Trattato,

¹⁰⁰ Résolution n.12 Assemblée Nationale, Projet de loi autorisant la ratification du Traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée, registrato alla Presidenza dell'assemblée nationale il 4 luglio 2022. Nelle motivazioni viene esposto quanto segue: “*Le Traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée, qui est aussi un traité d'amitié, se propose de formaliser et de donner un nouvel élan à notre coopération dans tous les domaines pertinents, ainsi que de l'inscrire dans le cadre de l'Union européenne, au moment où des défis majeurs - écologique, numérique, géopolitiques - sont à relever.*”

Nel Trattato del Quirinale, così come il Trattato dell'Eliseo, stante la sua natura prettamente *programmatica* e gli obiettivi tematici in questo enunciati, le due parti contraenti, individuate negli Stati, si propongono di fornire una connotazione pratica a determinate risoluzioni che vadano proprio a ricoprire la maggior parte degli ambiti sopracitati. Motivo per cui, la conclusione di trattati di questo genere non fa scaturire degli obblighi precisi, determinati e soprattutto di natura sinallagmatica¹⁰¹ per gli Stati, obbligandoli a delle azioni o prestazioni reciproche dal cui rispetto ne deriverebbe l'efficacia del trattato bensì, in qualità di *trattati contenitore*, gli Stati stabiliscono determinati ambiti di impegni e risoluzioni di natura prettamente programmatica, soggetti ad evoluzione ed implementazione, che gli stessi si impegnano a rispettare, in diversi ambiti.

Essendo le statuizioni del trattato soggette ad una progressiva implementazione che lascia spazio all'esecutivo per un'attuazione che si adatti all'evoluzione dei rapporti tra le due nazioni, anche in ottica internazionale ed europea, il trattato si legittima nel piano internazionale come “contenitore programmatico” che facilmente si adatta ai movimenti dello scacchiere geopolitico internazionale.

L'impegno, dunque, che dovrebbe derivare dall'attuazione del Trattato del Quirinale, per la sua natura di “*trattato di amicizia*”, seppur vincolando comunque i due paesi all'osservanza di buone pratiche e buone condotte nell'ambito delle loro relazioni bilaterali, non coincide con il “vincolare” con un certo grado di cogenza le parti al rispetto di obblighi che riguardino, ad esempio, prestazioni reciproche o il mantenimento di una determinata condotta, in quanto l'unico “vincolo” che lega le parti è *la volontà di intensificare i legami esistenti tra di loro e le intense*

¹⁰¹ La natura sinallagmatica degli obblighi derivanti da un trattato bilaterale riprende la disciplina prettamente contrattuale, secondo cui “*la definizione del trattato quale species del genus “accordo”, come emerge anche nei lavori preparatori, mette in evidenza la natura consensuale e contrattuale dello stesso*” (Edoardo Colzani, “L'interpretazione giudiziale dei trattati internazionali”, Tesi di dottorato di ricerca, università degli Studi di Milano). Si veda anche Report on the Law of Treaties by Mr H. Lauterpacht, Special Rapporteur, Document A/CN.4/63 in: Yearbook of the international Law Commission, 1953, vol. II, p. 94 consultabile al link: http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_63.pdf, secondo cui «*The principle that treaties are agreements of a contractual character is believed to be not only consistent with but also dictated by the preponderant practice in the matter of their validity, interpretation and termination*»

*cooperazioni bilaterali che si sono sviluppate nel corso della storia*¹⁰², nell'ottica di una cooperazione bilaterale rafforzata da implementare nel tempo attraverso lo sviluppo dei determinati assi strategici enunciati nei 12 articoli del Trattato.

L'interesse di codesto Trattato, dunque, non risiede tanto nell'elencazione di determinati obblighi di natura sinallagmatica o principi cui i due paesi debbano attenersi, quanto, piuttosto, nella loro concreta attuazione, fornendo il trattato unicamente una cornice tematica, una salda struttura di rapporti diplomatici e bilaterali all'interno della quale Italia e Francia dovrebbero operare.

Forte della sua esperienza in tema di cooperazione bilaterale (come visto in precedenza, soprattutto nei rapporti intercorrenti con le ex-colonie), la Francia ha spesso e volentieri nella storia utilizzato i trattati bilaterali come strumento di approfondimento dei rapporti transnazionali, nella speranza di poter rafforzare sempre di più il consenso decisionale e la formazione di intese a livello internazionale ed europeo.

Ed è proprio in quest'ottica che si inserisce la cooperazione bilaterale rafforzata con l'Italia, così come fatto con la Germania in precedenza, andando a creare dei nuovi assetti di coalizioni e maggioranze nell'ordine europeo ed internazionale.

La natura programmatica sottolinea, inoltre, la volontà comune dei due Stati di mantenere una forma di impegno congiunto, continuato e progressivo che possa portare ad una sempre maggiore cooperazione bilaterale rafforzata.

In merito alle procedure concernenti l'attuazione e l'entrata in vigore del Trattato, l'art. 12, nell'ambito delle disposizioni finali, individua un termine di due mesi entro cui le parti debbano notificarsi vicendevolmente la conclusione delle procedure interne previste per la sua entrata in vigore. Sempre l'art.12 specifica al terzo comma la possibilità di emendare o integrare per iscritto detto Trattato, previo consenso delle Parti. Ciò conferisce, dunque, al trattato una maggiore "duttilità" che si traduce nella possibilità di adattare gli obiettivi programmatici contenuti al suo interno alle esigenze statali, europee ed internazionali. Assieme al piano di lavoro, che implementa e approfondisce il valore programmatico degli obiettivi che le due nazioni si sono poste, il dispositivo del Trattato segue le varie evoluzioni dello

¹⁰² Preambolo del Trattato del Quirinale

scenario internazionale e stabilisce assetti strategici di collaborazione delle due nazioni in una prospettiva comunitaria.

Un'altra importante questione da analizzare riguarda le possibili divergenze e controversie riguardanti l'applicazione ed interpretazione del trattato, così come l'eventuale violazione ed il mancato rispetto degli impegni dei due stati negli ambiti citati nel Trattato. Secondo la disciplina canonica dei Trattati Internazionali, individuata nella Convenzione di Vienna del 1969, nell'art.60 par.1 si evoca la possibilità che lo Stato leso, possa invocare la sospensione totale o parziale dell'applicazione del trattato qualora si riscontri una "violazione sostanziale", intesa come un *material breach* degli obblighi contrattati. Perché la violazione possa essere effettivo motivo di sospensione del trattato, ai sensi del terzo comma dell'art.60, deve, dunque, avere un ruolo *essenziale* per il raggiungimento dell'oggetto del trattato.¹⁰³ E' "essenziale" rispetto all'orientamento dottrinale quella *previsione normativa (...) la cui inosservanza priverebbe i contraenti di ogni interesse all'ulteriore esecuzione del medesimo*.¹⁰⁴

Rispetto alla Convenzione di Vienna, che propende per dei provvedimenti più *tranchant*, nell'ambito del Trattato, l'articolo 12, corrispondente alle *Disposizioni finali*, stabilisce che gli unici mezzi di risoluzione delle eventuali controversie derivanti dall'interpretazione e applicazione del trattato siano risolte *in via amichevole* tramite delle consultazioni e negoziati diretti tra le parti. Il "vincolo"

¹⁰³ Nella controversia tra l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e la Grecia, in relazione all'accordo provvisorio del 13 settembre 1995, si riscontra, ad esempio, attraverso la pronuncia della Corte a riguardo, un valido esempio di violazione sostanziale degli obblighi derivanti da un trattato bilaterale e la conseguente sospensione del trattato, secondo il dispositivo dell'art. 60 della Convenzione di Vienna, al paragrafo 1, in cui viene invocata la sospensione come mezzo di composizione di eventuali controversie, e al paragrafo 3, in relazione alla definizione di "violazione sostanziale". La questione viene risolta con la risoluzione del 5 dicembre 2011 da parte della Corte Internazionale di Giustizia, dopo che, il 17 novembre 2008, l'ex Repubblica Iugoslava di Macedonia aveva fatto ricorso all'Aja per accertare la violazione dell'accordo del 1995. La Grecia lamentava, da parte sua, la mancanza di una vera e propria soluzione definitiva in merito al nome utilizzato dallo Stato ricorrente nella domanda di ammissione alla NATO.¹⁰³ L'esito della vicenda ha portato la corte ad escludere l'esistenza, nel caso di specie, delle condizioni di applicabilità dell'art. 60 della Convenzione di Vienna, intendendo per "violazione sostanziale" l'ipotesi prevista dalla lett- b) del par.3a¹⁰³ per cui si intende per *violazione sostanziale la violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del trattato*

¹⁰⁴ "La Corte internazionale di giustizia e le reazioni alla violazione di trattati bilaterali: la sospensione del trattato e gli altri rimedi"; Emanuele Cimiotta, *Rivista di diritto internazionale*-1/2013, p.59 Milano, Giuffrè Editore.

che lega le due parti al Trattato può essere identificato, in questo caso nel non pregiudicare l'oggetto e lo scopo di quanto statuito all'interno del Trattato stesso.

La natura del Trattato del Quirinale stesso, ovvero un *Trattato di amicizia e di cooperazione bilaterale rafforzata*, fa sì che gli unici "obblighi" scaturenti dall'attuazione del trattato si iscrivano pienamente nella natura consuetudinaria del principio *pacta sunt servanda*¹⁰⁵, nell'accezione proposta da parte dell'art.26 della Convenzione di Vienna, per cui il valore consuetudinario di detto principio si esplica nella *buona fede* alla base dell'attuazione del trattato stesso.

I due Stati risulterebbero, dunque, essere unicamente vincolati dall'attuazione di *c.d. buone pratiche* di natura consuetudinaria nell'ambito dei loro rapporti bilaterali e con un *ressort* prettamente europeo, conseguenza del fatto che la loro cooperazione bilaterale è *rafforzata*, con l'obiettivo sostanziale di fornire una connotazione pratica agli assi programmatici enumerati nel trattato.

Essendo il Trattato del Quirinale sostanzialmente programmatico e non dettando degli obblighi concernenti prestazioni reciproche e condizioni per le parti, sarebbe improbabile invocare una vera e propria "sospensione" degli effetti in conseguenza dell'inadempimento di un determinato obiettivo programmatico, lasciando valutare alle parti l'eventuale denuncia.

Non a caso, ciò che risulta essere particolarmente evidente, nell'ambito del Trattato del Quirinale, è il fatto che viene lasciato un amplissimo margine di intervento alle diplomazie dei due paesi nell'attuazione degli obiettivi programmatici e nella composizione di eventuali controversie (art.12 par.1 del Trattato).

¹⁰⁵ In merito all'origine del principio *pacta sunt servanda*, si suole ricordare che la sua prima codificazione avvenne a partire dall'inizio del 19mo secolo, in diverse dichiarazioni multilaterali e venne anche citato nella Carta delle Nazioni Unite. La sua forte valenza consuetudinaria viene anche espressa anche nell'ordinamento italiani, nel cui art.10 Cost viene sottintesa. Nell'ambito del Trattato del Quirinale, detta clausola deve essere letta secondo quanto enunciato dall'art.26 della Convenzione di Vienna, sostanziandosi l'obiettivo del trattato nel mantenimento *in buona fede* dei rapporti bilaterali tra le due nazioni. A tal proposito, si consulti Forlati Serena, *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Giuffrè, 2005, pp.89-90, in riferimento all'*Affare Nicaragua vs Stati Uniti*, in relazione a quanto affermato in merito alla sentenza della Corte internazionale di Giustizia in merito ad alcuni attacchi al territorio del Nicaragua "*calculated to deprive of its object and purpose the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between, parties*", stabilendo che "*nella sentenza si constata che i comportamenti più gravi degli Stati Uniti erano stati tali da compromettere "the whole spirit of a bilateral agreement directed to sponsoring friendship between the two States parties to it"*"

Per la sua natura di “*trattato contenitore*” recante delle previsioni di obiettivi e dichiarazioni di impegno congiunto che sanciscono l’impegno delle parti senza valore vincolante o comunque di tipo programmatico, il Trattato del Quirinale, così come il Trattato dell’Eliseo, segna la nascita una nuova generazione di trattati bilaterali che si legittimano come *linee guida* nell’adozione di meccanismi di cooperazione rafforzata che non implicino necessariamente il procedimento descritto dall’art.20 TUE e dal titolo III del TFUE, facilitando, dunque, la formazione di assetti di maggioranza che facilitino i procedimenti decisionali in ambito comunitario.

Rispetto ad alcuni trattati bilaterali e multilaterali come il Trattato di amicizia, di commercio e di navigazione tra Italia e Panama dell’ottobre 1965 e la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, in cui viene specificato un determinato limite di durata, il Trattato del Quirinale sancisce alle *Disposizioni Finali* dell’articolo 12 una durata indeterminata, *fatta salva la facoltà di ciascuna parte di denunciarlo*¹⁰⁶ *con un preavviso di almeno dodici mesi per via diplomatica*¹⁰⁷. Ciò andrebbe, dunque, a comportare la sospensione degli effetti del Trattato a compimento di sei mesi dopo la data di ricezione della denuncia.

Ciononostante, così come enunciato nel Trattato, le diplomazie dei due paesi propendono per il dialogo a livello istituzionale bilaterale, preferendo a mezzi di risoluzione più *tranchant* delle consultazioni amichevoli, che possano divenire, nel tempo, anche uno strumento che possa permettere l’ampliamento e l’integrazione del Trattato stesso, rendendo, dunque il Trattato del Quirinale uno strumento di cooperazione bilaterale rafforzata duttile, flessibile e facilmente adattabile ad uno scenario internazionale e strategico in continua evoluzione.

¹⁰⁶ Nella dottrina del diritto internazionale, con “denuncia” si intende l’atto unilaterale attraverso cui uno stato manifesta di recedere da un trattato internazionale e concorre alle cause di estinzione del trattato stesso.

¹⁰⁷ Trattato del Quirinale, articolo 12 paragrafo 3

2.2.4 Il Programma di Lavoro: assi e progetti di cooperazione bilaterali previsti dal Trattato

Assieme al Trattato del Quirinale è stato pubblicato, in allegato, un programma di lavoro di 18 pagine in cui vengono specificate nel dettaglio le linee guida che le due nazioni intendono adottare nell'ambito dell'attuazione degli obiettivi programmatici che si sono poste. Questo elemento, di grandissima novità, in quanto raramente presente nell'ambito dei Trattati, conferma ulteriormente la volontà delle due nazioni di impegnarsi in concreto nell'attuazione di quanto statuito nel Trattato ed intende, ai sensi dell'art.11 comma 2, precisare gli obiettivi delle forme di cooperazione bilaterale previste.

Rari sono i programmi di lavoro che hanno accompagnato i dispositivi dei trattati internazionali. Di solito, i programmi di lavoro si sostanziano in dichiarazioni di tipo programmatico che accompagnano l'operato delle amministrazioni statali e le istituzioni europee. Dei validi esempi possono essere il Programma di Lavoro adottato annualmente da parte della Commissione Europea, che, attraverso delle iniziative strategiche, ne definisce le ambizioni e i vari progetti da intraprendere nel corso dell'anno a venire, e che rappresenta il risultato di una stretta cooperazione tra le Istituzioni europee, gli stati membri e gli organi consultivi. L'agenda 2030, inoltre, può essere considerata come un valido esempio di impegno congiunto della comunità internazionale attraverso un programma di azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Attraverso i suoi 17 obiettivi programmatici, l'agenda 2030 si pone una "sfida globale" nell'ambito della comunità internazionale, andando a coinvolgere imprese private, settore pubblico, società civile e informazione della cultura, in un'ottica di una progettualità strategica, basata su un *framework* flessibile e che includa le forme più innovative di sviluppo. La flessibilità è anche un elemento che caratterizza particolarmente il programma di lavoro del Trattato del Quirinale, in quanto soggetto ad un esame periodico ed adattato agli obiettivi di comune accordo. Ciò riflette pienamente l'idea di un rapporto bilaterale in divenire, al di sopra di ogni orientamento politico ed ideologico, inteso come una sorta di nucleo essenziale ed effettiva concretizzazione degli obiettivi programmatici alla base della cooperazione bilaterale rafforzata tra i due paesi. Il programma può, dunque,

intendersi come una “struttura”, un contenitore, che delinea i confini e i limiti entro i quali Francia e Italia decidono di esercitare la loro competenza, con ampi margini di implementazione e adattamento alle dinamiche attuali, amministrative e sociali del momento.

Le parti del programma di lavoro corrispondono sostanzialmente alle varie tematiche affrontate nel trattato. Degna di interesse ne risulta la struttura del programma di lavoro, in quanto ricalca pedissequamente quella del Trattato, convertendo il contenuto di ogni articolo in un riscontro pratico o proposta di un obiettivo concreto. Di particolare interesse, ad esempio, ne è l’obiettivo dello sviluppo di una *difesa strategica comune*, attraverso il rafforzamento del “pilastro europeo” della NATO, che sviluppi, nello stesso tempo, una sempre maggiore autonomia strategica comunitaria, collegata alla necessità di assicurare l’integrità dello spazio Schengen in tema di sicurezza. In attuazione dell’art.5.5, ad esempio, il Programma di lavoro specifica la maniera in cui sviluppare il Forum di concertazione economica, attraverso un costante aggiornamento in merito alle forme di cooperazione industriale, investimenti reciproci e coordinamento a livello europeo e, soprattutto, attraverso il rafforzamento dell’asse bilaterale Confindustria-Medef. In tema di cooperazione spaziale, sono stati predisposti una serie di iniziative volte ad amplificare la collaborazione bilaterale, legate alla progettazione e fabbricazione dei satelliti, all’intensificazione della cooperazione a livello europeo con l’Agenzia Europea della Difesa, alla promozione della competitività del settore spaziale europeo, attraverso l’evoluzione di programmi come ARIANE E VEGA e alla promozione di attività legate al New Space e al sostegno delle start-up.

Degna di nota risulta anche l’iniziativa di istituire un Comitato di cooperazione transfrontaliera, ai sensi dall’art. 10.7 del Trattato, con l’obiettivo di rafforzare la cooperazione tra i due territori, favorendo la creazione di commissioni settoriali in seno al Comitato, in cui siedano dei rappresentanti di ciascun Ministero degli Affari Esteri, e adottando delle politiche di sempre maggiore “avvicinamento” anche dal punto di vista territoriale (in relazione all’opera Torino-Lione e al tunnel Fréjus-Monte Bianco) e dal punto di vista dei rapporti tra le popolazioni delle regioni frontaliere (nei settori dell’economia, dell’istruzione, dell’ambiente dell’accessibilità e della mobilità).

2.3 Il Trattato del Quirinale e il Trattato dell'Eliseo: comparazione tecnico-giuridica ed analisi dei rapporti franco-tedeschi.

2.3.1 Inquadramento storico

L'unico Trattato bilaterale che possa considerarsi a pieno titolo l'equivalente del Trattato del Quirinale è il Trattato dell'Eliseo, firmato il 22 Gennaio 1963 da Charles de Gaulle e Konrad Adenauer e rinnovato nel 2019 in Trattato di Aquisgrana, firmato da Emmanuel Macron e Angela Merkel. Detto trattato legittima la necessità - allora estremamente forte, in un periodo in cui gli assetti globali erano in pieno cambiamento e in cui si affermava un sempre maggiore spirito europeista - di favorire la nascita di un'Europa che potesse divenire nel tempo una "potenza globale", in risposta al conflitto della Seconda Guerra Mondiale, e in cui Francia e Germania avrebbero giocato un ruolo di fondamentale importanza.

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, la Germania si trovava in una situazione estremamente sfavorevole, per via degli assetti delineati dal Trattato di Parigi, in quanto era stata esclusa dalle nazioni firmatarie al momento della firma del Trattato di Parigi, essendo stata sottoposta alla perdita in via provvisoria della qualifica di soggetto di diritto internazionale (come conseguenza del fenomeno della *debellatio*¹⁰⁸, essendo stata completamente occupata e smembrata).

Effettivamente, i rapporti tra Francia e Germania avevano subito delle forti turbolenze durante gli anni precedenti alla firma del Trattato di Parigi, a causa della forte ingerenza tedesca nei territori francesi in tempo di guerra, che andò

¹⁰⁸ Con il termine *debellatio* si intende, nel diritto internazionale, la completa distruzione di uno Stato ostile, designante la fine di un conflitto. Diversi sono gli esempi di *debellatio* nella storia, a partire dalla terza guerra punica, con la sconfitta di Cartagine contro Roma, sino all'annessione del regno di Hannover da parte della Prussia in seguito alla guerra austro-prussiana del 1866. Per quanto riguarda la Germania, in termini di *debellatio*, la situazione appare abbastanza complicata, in quanto, "following the unconditional surrender of Germany and the collapse of the German government, the United States, United Kingdom, Russia and France issued a Declaration regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority with Respect to Germany ([signed and entered into force 5 June 1945] 68 UNTS 189) by which they assumed 'supreme authority' over Germany." ("Debellatio: Definition by Michael N Schmitt; Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1610012). Detta azione, dunque, permetteva di comprendere che, durante il periodo dei negoziati di pace, la Germania vide la propria personalità giuridica internazionale sospendersi temporaneamente.

concretizzandosi sempre di più con l'occupazione della parte settentrionale del paese, in seguito all'arresa di Pétain, nel 1940. Diverse furono le azioni di resistenza condotte da parte della Francia per liberare la porzione di nazione occupata da parte della Germania.

A tale scopo, una minoranza delle forze francesi, sotto il Generale De Gaulle, continuò la propria azione di resistenza nel territorio non occupato, costituendo un vero e proprio *governo in esilio* denominato "France Libre"¹⁰⁹, che, per le azioni svolte in Zona Libera e per i poteri esecutivi e legislativi che lo stesso ricopriva nei territori non occupati, venne pienamente legittimato e giocò un ruolo fondamentale nel momento della liberazione, a partire dalla Campagna d'Italia del 1943,¹¹⁰ sino all'effettiva liberazione di Parigi, in cui il ruolo di De Gaulle fu determinante.¹¹¹

Malgrado le condizioni particolarmente difficili del post-guerra, la Francia decise comunque di "tendere la mano" alla Germania, andando così a stabilire degli assetti di collaborazione nei settori della sicurezza e dello sviluppo economico-culturale, probabilmente per concretizzare la riconciliazione franco-tedesca.

In quel periodo, un'eventuale intesa tra le due nazioni risultava essere necessaria e di fondamentale importanza, soprattutto, in tema di costruzione europea.

A tal proposito, Ulrich Krotz, studioso dell'evoluzione dei rapporti tra le due nazioni e fortemente convinto del loro ruolo predominante in seno alla Comunità Europea,

¹⁰⁹ "France Libre" parte come organizzazione politico-militare attiva durante la Seconda guerra mondiale, sino a legittimarsi come unico interlocutore legittimo degli alleati, attraverso il manifesto di Brazzaville, che legittima *France Libre*, in qualità di *unica organizzazione politica, militare e giuridica di riferimento*. Nel 1941, De Gaulle inserisce all'interno di *France Libre* un *Comitato Nazionale francese che esercita effettivamente i poteri esecutivi e legislativi propri a un governo in esilio*. Il 13 Luglio 1942, *France Libre* viene trasformata in *France Combattente*, per suggellare la volontà di quest'ultimo di riavvicinarsi alla *Resistenza interna*; FONTI: *Les débuts de la France Libre*, Fondation De Gaulle; consultabile su <https://www.charles-de-gaulle.org/lhomme/dossiers-thematiques/debuts-de-france-libre/>

¹¹⁰ Durante la campagna d'Italia, 130.000 soldati della Francia Libera si ritrovarono a combattere assieme agli alleati inquadrati nel *Corps expéditionnaire français en Italie* per la liberazione dei territori francesi occupati. Mentre la 2a Divisione Corazzata, guidata dal generale Leclerc, si ritrovò a partecipare allo sbarco in normandia, avanzando, in seguito, verso Parigi, l'armata del generale Jean de Lattre de Tassigny si occupò di liberare i territori dei Vosges e dell'Alsace, nel quadro dell'operazione Dragone.

¹¹¹ Per paura di un eventuale attacco frontale da parte dei tedeschi che avrebbe completamente distrutto Parigi, il generale Eisenhower ordinò alle sue forze di fermarsi. In risposta a detta decisione ed al forte malcontento dei parigini, minacciando di portare avanti un attacco non autorizzato, De Gaulle chiese a Eisenhower di intervenire, per evitare il massacro avvenuto a Varsavia.

ci fornisce un'analisi dettagliata delle relazioni tra Francia e Germania, scandendo una *timeline* ben precisa e che sintetizza al meglio l'evoluzione del ruolo delle due nazioni in uno scacchiere geopolitico in continua evoluzione.

Secondo Krotz, così come citato in una delle sue più importanti opere¹¹², le relazioni tra Francia e Germania hanno essenzialmente attraversato tre grandi periodi: il periodo dell'*ostilità ereditaria*, che va sino al 1945, il periodo della *riconciliazione*, che attraversa tutto il dopoguerra sino al 1963, ed il periodo della *relazione speciale*, nel quadro del Trattato dell'Eliseo e di una sempre maggiore cooperazione bilaterale rafforzata (*l'Amitié Franco-Allemande/Deutsch-Französische Freundschaft*), i cui effetti si ripercuotono sino ai giorni nostri.

Sempre secondo Krotz¹¹³, l'attitudine sviluppata dai Tedeschi in tema di relazioni internazionali in seguito alla fine della Seconda Guerra Mondiale era essenzialmente basata su tre concetti fondamentali: la nozione di *never on our own*, la promozione di un preciso inquadramento giuridico attraverso un sempre maggiore ampliamento delle relazioni internazionali, e una sempre più diffusa tendenza alla restrizione dell'uso della forza armata nei rapporti tra gli stati.¹¹⁴ Il concetto di *never on our own* si legittima pienamente nel periodo post-Seconda Guerra Mondiale, in cui l'esigenza di favorire una sempre maggiore integrazione europea rientra pienamente nella visione tedesca.

L'Europa che stava andando formandosi nel secondo dopoguerra si trovava in una situazione di sostanziale debolezza, divisa tra il capitalismo in Occidente e il socialismo in Oriente. Ed è proprio da queste circostanze, così come affermato da Krotz, che si sostanzia una sempre maggiore inclinazione verso delle politiche multilaterali, favorendo così la creazione di sempre più ampie coalizioni internazionali, che possano favorire "*self-confident self-integration in larger*

¹¹²Ulrich Krotz, "Three eras and possible futures: a long-term view on the Franco-German relationship a century after the First World War", pagg. 337-350, 14 March 2014, International Affairs/Volume 90, issue 2

¹¹³ Ulrich Krotz, "History and Foreign Policy in France and Germany", European University Institute, January 2015, DOI: 10.1057/9780230353954, Palgrave Macmillan

¹¹⁴ Ulrich Krotz, "History and Foreign Policy in France and Germany", Ulrich Krotz, op.cit., pagg-62-65

political contexts".¹¹⁵ Sempre secondo Krotz e nella pubblicazione già citata, gli elementi che corrispondevano alla Francia del post seconda guerra mondiale erano, invece, ben diversi rispetto a quelli tedeschi ed erano: *indipendenza*, attivismo, *in terms of shaping and participating in the management of international affairs*¹¹⁶, e *global presence*, risultante dall'antico retaggio della *grandeur* francese, che si esprimeva in vari ambiti, tra cui, in particolare, la politica internazionale e le relazioni che la stessa tesseva con le altre nazioni.

Unica potenza nucleare occidentale con la Gran Bretagna, presente su cinque oceani e quattro continenti, la Francia ha da sempre dato l'immagine di una potenza forte ed ambiziosa, con una solida politica internazionale ed una vasta rete di territori francofoni nel mondo, di cui validi esempi ne sono i DOM e TOM¹¹⁷ vantando di un solido potere soprattutto negli ultimi due secoli.

Data la loro storia, la loro potenza ed il loro impegno comune nella costruzione europea, un trattato bilaterale che legittimasse la cooperazione di Francia e Germania era inevitabile.

Definito un trattato di "riconciliazione", il Trattato dell'Eliseo legittima, innanzitutto, la volontà di due uomini - Konrad Adenauer e Charles de Gaulle, entrambi contro il regime nazista ed intenzionati a *tendere la mano* all'avversario¹¹⁸ - di rafforzare la loro relazione per favorire una sempre più longeva collaborazione nel quadro di una solida struttura comunitaria.

Dal Trattato dell'Eliseo sono scaturite una serie di iniziative e meccanismi di consultazione bilaterale volte a rafforzare ulteriormente le relazioni tra le due

¹¹⁵ Ulrich Krotz, "History and Foreign Policy in France and Germany", op.cit. Palgrave Macmillan, pag.63

¹¹⁶ Ulrich Krotz, History and Foreign Policy in France and Germany", op.cit., pag.66 A

¹¹⁷ DOM-TOM; The relics of France's empire—its overseas départements (DOM) and overseas territories (TOM), most of which, since the March 2003 constitutional reform, are now classified as "overseas collectivities" (COM)—remain integral parts of the "motherland" and corroborate this (potential) presence role component.³⁰ The four overseas departments comprise two Caribbean islands (Guadeloupe, Martinique), a portion of South America (Guyane), and an island in the Indian Ocean (Réunion). Among others, France further possesses or controls New Caledonia and French Polynesia in the Pacific Ocean, Mayotte in the Indian Ocean, and the islands of St. Pierre and Miquelon off Newfoundland's coast".

¹¹⁸ *Le Traité de l'Elysée en 5 questions*, Site Officiel du Traité de l'Elysée <https://www.france-allemande.fr/Le-Traite-de-l-Elysee-en-5-questions-9653.html>

nazioni, attraverso la firma di più di 2.300 gemellaggi tra le città Francesi e le città Tedesche, la creazione di un *Office Franco-Allemand pour la Jeunesse* e degli incontri a cadenza semestrale tra i due Capi di Stato e del Governo e a cadenza quadrimestrale per i rispettivi Ministri degli Affari Esteri.

Nel 2019, ad Aquisgrana, il Trattato dell'Eliseo è stato rinnovato dai due Capi di Stato. I temi su cui maggiormente le due nazioni si sono focalizzate riguardano innanzitutto l'Europa, attraverso un sempre maggiore approfondimento della loro collaborazione nel contesto della politica europea e dell'unione economica e monetaria, l'economia, attraverso la creazione di uno *spazio economico franco-tedesco con regole comuni*, il clima e l'ambiente, nel quadro dell'intesa di Parigi sul clima del 2015 e dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, le frontiere, attraverso la facilitazione della mobilità, e l'istruzione e la cultura, favorendo gli scambi bilaterali.

In tema di sicurezza e difesa comune, invece, le parti si sono poste come obiettivo fondamentale quello di favorire un sempre maggiore avvicinamento delle politiche di difesa di ognuna e di assicurare ogni possibile aiuto e sostegno-anche attraverso strumenti militari- nel quadro delle azioni portate avanti dal Consiglio di difesa e di sicurezza franco-tedesco.

Il Trattato dell'Eliseo - dal 2019 Trattato di Aquisgrana - è considerato, dunque, come lo "zoccolo duro" delle relazioni franco-tedesche, in quanto ha segnato uno dei primissimi esempi dell'efficacia della cooperazione bilaterale rafforzata in ambito europeo, certamente di grande ispirazione ed un valido esempio per i redattori del Trattato del Quirinale, che si saranno naturalmente basati all'omologo franco-tedesco in fase di stesura.

2.3.2 Comparazione tecnico-giuridica

In termini di comparazione tecnico-giuridica, risulterebbe opportuno, dapprima, evidenziare le sostanziali differenze tra l'ex Trattato dell'Eliseo, firmato nel 1963, e il Trattato di Aix La Chapelle, del 2019, in cui viene operato un sostanziale rinnovamento strutturale ed in cui vengono enumerati in maniera più dettagliata i numerosi ambiti di collaborazione bilaterale di Francia e Germania.

Nel trattato firmato del 1963, le macro-aree individuate sono solamente tre e riguardano gli affari esteri, la difesa e la gioventù, a differenza del rinnovato Trattato di Aix La Chapelle che mette al primo posto la cooperazione congiunta delle due nazioni *nell'ambito europeo* (forte espressione e volontà dei due stati in quanto stati fondatori), *nell'ambito della cooperazione regionale e transfrontaliera* (con una particolare attenzione rivolta al confine comune, attraverso l'istituzione di un comitato di cooperazione transfrontaliera che possa mettere in comunicazione le collettività e amministrazioni territoriali), e *nell'ambito dello sviluppo sostenibile* (la cui importanza è andata ad aumentare notevolmente negli ultimi decenni, derivando da dette condizioni anche la produttività delle imprese delle due nazioni, che, a tale scopo istituiscono *una zona economica franco-tedesca dotata di regole comuni*¹¹⁹). Per la particolare forma e gli ambiti precisamente delineati al suo interno, il Trattato dell'Eliseo rispondeva innanzitutto alla necessità della Francia di costruire una sempre più solida intesa con la Germania, come tentativo di "slegarla" dalla subordinazione nei confronti della politica americana e favorendo la creazione di un asse franco-tedesco in ambito di difesa, che avrebbe implementato il proprio ruolo nell'ambito della NATO anche attraverso un approfondimento dei rapporti con gli Stati Uniti. La situazione generale in cui viene stilato il trattato di Aix La Chapelle è del tutto diversa, ma tuttavia profondamente caratterizzata dalla necessità di mantenere saldi i rapporti delle due nazioni prevalentemente nell'ambito della difesa, inserendo detta necessità in un ambito comunitario, di cui la prima sezione del trattato del 2019 si fa pienamente portavoce.

In merito al Trattato del Quirinale, invece, si rinvengono delle sostanziali differenze dal punto di vista strutturale e di ampiezza della trattazione delle varie tematiche

¹¹⁹ Trattato di Aix La Chapelle, art.19

affrontate. Mentre nel trattato italo-francese ritroviamo un *corpus* di 12 articoli corrispondenti ai capitoli, ognuno di questi dedicato ad una particolare tematica e composto da più paragrafi, nell'ambito del Trattato di Aquisgrana, invece, si nota un *corpus* più complesso con un totale di 28 articoli raggruppati in 7 capitoli. A differenza del Trattato di Aquisgrana, il Trattato del Quirinale decide di affrontare ulteriori tematiche, di fondamentale importanza nell'ambito dei rapporti franco-italiani, tra cui quella delle politiche migratorie, giustizia e affari interni (articolo 4) e quella dello spazio (articolo 7), tema inedito e particolarmente innovativo, che ha visto la collaborazione di più ministeri (diversi per le due nazioni) e che viene visto da parte di Italia e Francia come una delle principali *sfide* dei prossimi decenni.

Ciò che, invece, oltre all'ambito della difesa, viene messo in rilievo in entrambi i trattati, a partire dalla prima versione del Trattato dell'Eliseo del 1963, è la particolare attenzione portata ai giovani, alla formazione ed alla necessità di coinvolgere pienamente le nuove generazioni nei procedimenti decisionali e nell'attuazione dei due trattati, attraverso l'*Office Franco-Allemand pour la jeunesse* in Germania e il *Conseil Franco-Italien de la jeunesse* in Italia.

In tema di *relazioni internazionali ed affari europei*, l'Italia punta sulla *resilienza* del mercato unico e sul concetto di *autonomia strategica europea*, inedito sino alla firma del Trattato, rivolto in particolare alle politiche economiche comunitarie, mentre la Germania sceglie di puntare sul rafforzamento delle politiche di sicurezza delle due nazioni da un punto di vista internazionale ed europeo. Forte è, anche, la volontà da parte dell'Italia di *europizzare* alcune procedure amministrative, favorendo una sempre maggiore connotazione europea dei procedimenti decisionali statali. Grande importanza viene data, altresì, al rafforzamento della moneta unica, a dei meccanismi di convergenza fiscale per lottare contro la concorrenza aggressiva, alla trasparenza e partecipazione dei cittadini al processo decisionale europeo e ad una sempre maggiore democratizzazione delle istituzioni.

Se, dunque, per il Trattato del Quirinale, l'autonomia strategica europea si esplica essenzialmente nell'ambito delle politiche economiche e commerciali, la Germania, invece, propende per un'autonomia strategica sempre più forte nell'ambito della difesa, per via del *carattere indissociabile* degli interessi di entrambe le nazioni in termini di sicurezza, facendo convergere quanto più possibile i loro obiettivi politici

e di sicurezza internazionale e procedendo, di conseguenza, all'istituzionalizzazione del riflesso franco-tedesco di difesa attraverso il *Consiglio Franco-Tedesco della difesa e sicurezza*. Concepito come organo politico di pilotaggio degli impegni reciproci delle due nazioni in tema di difesa, la creazione di detto organismo di consultazione risponde alla necessità di istituzionalizzare la forte cooperazione tra le due nazioni, da sempre impegnate nel mantenimento della pace e in un sempre maggiore coordinamento delle politiche di sicurezza europea ed internazionale.

Il Trattato del Quirinale, invece, in tema di difesa, propende per un sempre maggiore consolidamento del pilastro europeo della NATO, focalizzandosi sull'importanza di mantenere solidi gli assetti geopolitici individuati nel Patto Atlantico.

In tema di sviluppo sostenibile, entrambi i trattati accordano all'argomento una particolare importanza, facendo derivare dall'osservanza delle buone pratiche e dall'adozione di una condotta più sostenibile, in attuazione dell'Accordo di Parigi del 20 Dicembre 2015 e dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, un incremento nella qualità e nella quantità di rapporti economici bilaterali.

Nel Trattato di Aquisgrana, l'integrazione economica bilaterale si concretizza attraverso l'istituzione di una *Zona economica franco-tedesca* dotata di regole comuni, di un *Consiglio Franco-Tedesco di esperti economici*, composto da dieci esperti indipendenti, e di un *Consiglio Economico e Finanziario Franco-tedesco*, con l'obiettivo di armonizzare le due legislazioni negli ambiti del diritto commerciale, in modo da favorire la convergenza degli interessi tra i due stati e andando a migliorare la competitività delle loro economie.

Il Trattato del Quirinale, invece, in tema di cooperazione economica, punta sul concetto di *Autonomia Strategica Europea*, attraverso il consolidamento a livello comunitario delle politiche economiche e il rafforzamento dei rapporti economici extraeuropei, a partire dai settori delle transizioni energetica e digitale, delle nuove tecnologie, della sanità difesa e dei trasporti. A differenza del Trattato di Aquisgrana, in cui viene conferita una grande importanza alla *Zona economica Franco-Tedesca*, attraverso il Trattato del Quirinale, Italia e Francia decidono di puntare essenzialmente sulla valorizzazione delle realtà territoriali, piccole e medie imprese e degli attori economici locali. Una particolare importanza viene data, inoltre, alla *governance* internazionale del settore digitale e del cyber-spazio,

oggetto di trattazione dell'art.7 del Trattato, cui viene attribuita una *dimensione chiave* nell'ambito dell'autonomia strategica europea e dello sviluppo economico dell'Europa.

Le sostanziali differenze che emergono dalla comparazione dei due Trattati riguardano, dunque, la chiave interpretativa del concetto di autonomia strategica europea, che si pone come rafforzamento del mercato unico e delle relazioni economiche intereuropee nell'ambito del Trattato del Quirinale e che, invece, nel Trattato di Aquisgrana si esplica attraverso un sempre maggiore rafforzamento del riflesso franco-tedesco in tema di difesa e sicurezza.

2.3.3 Il “trigono” Francia-Italia-Germania per una leadership europea “trilaterale”. Verso un trattato bilaterale Italia-Germania?

Dal momento della firma del Trattato del Quirinale, si è assistito ad una crescita ad un ritmo molto più sostenuto di Italia e Francia in diversi settori, soprattutto nell'ambito economico, affermando la loro leadership bilaterale nell'ambito europeo e provando quanto le economie mediterranee possono essere capaci di trainare l'intera economia dell'Unione Europea. Ed in questo clima di concorrenza di leadership italo-francese si iscrive pienamente il Trattato del Quirinale ed il rinnovato senso che lo stesso assume, come forza sinergica che contribuisca, con rinnovato vigore, al processo di costruzione europeo¹²⁰, che dovrà necessariamente vedere coinvolti anche tutti gli altri paesi membri, Germania in testa.

Recentemente¹²¹, a tal proposito, si è parlato di un piano di azione italo-tedesco, da implementare annualmente, che possa avvicinare ulteriormente Italia e Germania, l'ultimo tassello di questa leadership trilaterale. Le quattro aree di potenziale collaborazione tra i due paesi riguarderebbero, innanzitutto, la cooperazione fra le rispettive scuole nazionali dell'amministrazione, l'avvio di un Erasmus della

¹²⁰ Renato Brunetta, “E se dal Trattato del Quirinale nascesse la nuova Europa?” Huffington Post, 30 Novembre 2021; consultabile presso https://www.huffingtonpost.it/entry/e-se-dal-trattato-del-quirinale-nascesse-la-nuova-europa_it_61a6638de4b044a1cc1b146c/

¹²¹ In un intervento pubblicato su Milano Finanza il 19 maggio 2022, il ministro per la pubblica amministrazione Renato Brunetta afferma quanto fosse importante coltivare l'asse trilaterale Roma-Parigi-Berlino, gli assetti attuali confermando i nuovi assetti di leadership europea derivanti dal Trattato del Quirinale e dal Trattato di Aquisgrana.

pubblica amministrazione per garantire piena mobilità europea dei funzionari, il rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti attuatori del PNRR¹²², nel quadro della nuova piattaforma di assistenza tecnica *Capacity Italy* e lo sviluppo delle competenze digitali dei dipendenti pubblici.¹²³

Nella visione delle due nazioni, la prospettiva di implementazione della cooperazione rafforzata e di riforma e innovazione della Pubblica Amministrazione assume un particolare rilievo, favorendo una sempre maggiore digitalizzazione della pubblica amministrazione e il rafforzamento della mobilità dei dipendenti pubblici tra i due paesi.¹²⁴ Ciononostante, benché sia già stata messa in primo piano la volontà di Italia e Germania di formalizzare un meccanismo di cooperazione bilaterale rafforzata, il futuro Piano di Azione Italo-Tedesco non può essere considerato un vero e proprio equivalente del Trattato del Quirinale, in quanto differirebbe in termini di forma, non trattandosi di un grande accordo bilaterale di amicizia, dettando unicamente delle direttive concrete per una cooperazione bilaterale formalizzata ma non istituzionalizzata sotto forma di trattato.

Ciò non fa altro che riconfermare gli assetti individuati a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale in cui, malgrado la posizione “difficile” in cui si trovava la Germania, la dichiarazione di Schuman del 1950, i progetti di gemellaggio degli anni 50, la firma del Trattato dell’Eliseo e la conseguente creazione di istituzioni binazionali, l’asse franco-tedesco diventa il *pilastrò prioritario* dell’Europa.¹²⁵ La riconciliazione tra Francia e Germania in seguito alla Seconda Guerra Mondiale e la firma del trattato costituendo un “blocco europeo occidentale”, derivante dagli

¹²² PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nell’ambito del programma Next Generation EU, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall’Unione Europea in risposta alla crisi pandemica.

¹²³ “PA, Brunetta: quattro aree di cooperazione con la Germania”, la Stampa, Economia, 19/04/2022; consultabile su <https://finanza.lastampa.it/News/2022/04/19/pa-brunetta-quattro-aree-di-cooperazione-con-la-germania/MTE1XzIwMjltMDQtMTIfVExC>

¹²⁴ “Italia e Germania rafforzano la loro cooperazione bilaterale nel campo della Pubblica Amministrazione”, Sito del Ministero per la Pubblica Amministrazione, articolo del 16 maggio 2022 <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/16-05-2022/italia-e-germania-rafforzano-la-loro-cooperazione-bilaterale-nel-campo>

¹²⁵ Gilles Gressani, Pascale Joannin, “Le Franco-Italien à la veille du Traité du Quirinal, Fondation Schuman, Questions d’Europe n. 599; consultabile su <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0599-le-franco-italien-a-la-veille-du-traite-du-quirinal-entre-asymetrie-et-proximite>

assetti statuiti dal Patto Atlantico¹²⁶. In un contesto geopolitico che vedeva affrontarsi l'URSS e degli Stati Uniti, la dimensione bilaterale del riflesso franco-tedesco si poneva a garanzia degli interessi comunitari nella costruzione di un'Europa libera e democratica, garante di stabilità soprattutto negli ambiti economico e della difesa.

La visione Europea derivante dagli assetti stabiliti dal Trattato dell'Eliseo non ha cessato, dunque, di evolversi, ed è, oggi, con la firma del Trattato del Quirinale, spunto di diverse riflessioni che ripongono nell'autonomia strategica europea la maggior parte delle aspettative del futuro dei territori del Mediterraneo.

Nella nuova configurazione geopolitica, in un periodo attraversato da una pandemia mondiale, con la minaccia del conflitto Russo-Ucraino, in un'Europa che vede gli Stati Uniti e la Cina affrontarsi, per l'Italia diviene sempre più necessario considerare la propria dimensione comunitaria. Con il Trattato del Quirinale, dunque, l'Italia entra in un circuito di "amicizia esclusiva" che, sino a qualche anno fa, la Francia condivideva unicamente con la Germania. Ciò conferma, dunque, il ruolo sempre più importante che l'Italia assume, in un quadro europeo di leadership Franco-tedesca.

Considerando gli assetti geopolitici attuali, è facile e naturale affermare quanto le sorti dell'Europa siano effettivamente basate, in questo preciso momento storico, principalmente sull'asse Roma-Parigi-Berlino. E verrebbe, dunque, naturale ipotizzare un meccanismo di cooperazione bilaterale rafforzata tra Italia e Germania, al fine di perfezionare questo asse italo-franco-tedesco posto a traino dell'Unione Europea, latore di una *leadership* trilaterale che dovrà affermarsi e radicarsi sempre più profondamente nell'ambito comunitario, tenendo conto della situazione attuale e dell'evoluzione dello scacchiere geopolitico mondiale.

E questo asse trilaterale è esattamente lo stesso che, più di 70 anni fa, era alla base del "sogno europeo", ideologia figlia di un tedesco (Adenauer), un francese (Jean Monnet) e un italiano (Altiero Spinelli).

¹²⁶ Gilles Gressani, Pascale Joannin, "Le Franco-Italien à la veille du Traité du Quirinal, op.cit.

CAPITOLO III

Dalla cooperazione bilaterale rafforzata all'autonomia strategica europea

3.1 Esempi di cooperazione bilaterale italo-francese nell'ottica di un'autonomia strategica europea: difesa e politiche migratorie, 3.1.1 La cooperazione bilaterale italo-francese in tema di Difesa, 3.1.1.1 Il concetto geostrategico di "Mediterraneo allargato" e le missioni italo-francesi nel Sahel 3.1.2 La dimensione "mediterranea" della cooperazione bilaterale italo-francese nella gestione delle Politiche Migratorie, 3.1.2.1 Il Mediterraneo come punto comune di appartenenza e identità territoriale, 3.1.2.2 Il rafforzamento della cooperazione italo-francese nella gestione dei flussi migratori attraverso il confine comune; bilancio del semestre di presidenza francese del Consiglio dell'Unione Europea

3.2 Autonomia strategica europea: definizione e prospettive future, 3.2.1 Autonomia strategica europea e Autonomia strategica aperta, 3.2.2 Autonomia strategica nei rapporti Italia-Francia-Germania: dal multilateralismo commerciale al pilastro europeo della NATO

3.1 Esempi di cooperazione bilaterale italo-francese nell'ottica di un'autonomia strategica europea: difesa e politiche migratorie

3.1.1 La cooperazione bilaterale italo-francese in tema di Difesa

3.1.1.1 Il concetto geostrategico di "Mediterraneo allargato" e le missioni italo-francesi nel Sahel

Il Mar Mediterraneo rappresenta da sempre per i paesi europei un patrimonio storico, culturale e territoriale che largamente concorre al benessere e alla prosperità dei territori che lo circondano. Nel diritto internazionale, il Mediterraneo si legittima pienamente come vero e proprio spazio geopolitico ed area in cui si intrecciano una

serie di interessi strategici riguardanti essenzialmente gli ambiti di cultura, difesa e migrazione. Diverse sono state le iniziative proposte da parte degli Stati per rafforzare la loro sinergia territoriale, senza, purtroppo, dei riscontri pratici per via dell'assenza di una "voce unica" a livello territoriale.

Tra queste, il *Dialogo Mediterraneo*, iniziativa lanciata nel 1995 dalla NATO con l'obiettivo di contribuire alla sicurezza e stabilità della regione mediterranea attraverso una migliore comprensione reciproca delle due grandi sponde del bacino, con l'obiettivo di creare un "ponte di dialogo" con il Medio Oriente¹²⁷.

Sempre nel 1995 viene avviato il *Processo di Barcellona*, noto anche come PEM (Partenariato Euro-Mediterraneo), con l'obiettivo di favorire la cooperazione politica, economica e culturale de paesi mediterranei, potenziato nel 2008 e ulteriormente nel 2017 dall'*Unione multilaterale per il Mediterraneo*, il cui obiettivo principale era quello di promuovere il dialogo e la cooperazione tra i paesi dell'unione Europea e i 15 paesi delle sponde meridionali e orientali del Mediterraneo¹²⁸.

Dette iniziative, legate ad una sempre maggiore cooperazione tecnico-militare, avrebbero dovuto contribuire al rafforzamento dell'interoperabilità delle strategie di difesa e protezione nell'ambito mediterraneo attraverso la creazione di un'area di prosperità condivisa: il c.d. *Mediterraneo allargato*, che avrebbe incorporato l'Europa continentale, il Medio-Oriente e le fasce settentrionali e sub-sahariana del continente africano.¹²⁹

In un contesto di globalizzazione e in uno scacchiere geopolitico in continua evoluzione, la necessità di trovare un punto di contatto con i paesi che si estendono oltre il bacino del Mediterraneo è di fondamentale importanza.

¹²⁷ Mario Rino Me, "Il nuovo contesto strategico e il Mediterraneo"; Informazioni sulla difesa, 2009, consultabile su https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IIPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/II_nuovo_contesto_strategic_108Mediterraneo.pdf

¹²⁸ Oltre ai 27 paesi dell'Unione, 15 paesi partner sono membri dell'UpM: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Mauritania, Monaco, Montenegro, Marocco, Autorità palestinese, Siria, Tunisia e Turchia. Alcuni di questi paesi sono attualmente candidati o potenziali candidati all'adesione all'Unione, mentre altri hanno rafforzato i loro rapporti con l'Europa tramite la PEV (politica europea di vicinato) Fonte: "Unione pe il Mediterraneo" -EUR Lex ; <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/union-for-the-mediterranean.html>

¹²⁹ "Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo", Edizione 2022, Ministero della Difesa

Se, da un lato, la situazione intereuropea e la mancanza di un orientamento univoco non permettono di promuovere una visione comune della sicurezza internazionale, il terrorismo islamico e le attuali tensioni in Russia e Ucraina hanno accentuato gli squilibri già presenti in Europa e confermano il bisogno per l'Europa di avere una propria *task force* di difesa.

I recenti attentati che hanno avuto luogo partire dal 2015, l'evolversi dei conflitti in Libia e in Siria e l'aumento esponenziale del fenomeno della migrazione clandestina rappresentano una grande minaccia a livello territoriale ed europeo ed implicano un'azione sempre più globale. Gli assetti che conseguenzialmente ne derivano nello scacchiere geopolitico attuale legittimano una certa urgenza di intervento e la promozione di una strategia concertata che possa rendere l'Europa un attore economicamente e strutturalmente indipendente nell'ambito della difesa e della sicurezza internazionale, quindi capace di schierare contingenti ed essere in grado di difendersi da sola.

Ed è per detta ragione che viene specificato, non solo nel Trattato del Quirinale ma anche nella *Feuille de Route* a questo allegata, la necessità di implementare la cooperazione delle due nazioni in materia di capacità e d'industria della difesa e di avvicinamento delle loro forze, «riaffermando, così, in uno spirito di solidarietà, la loro volontà di rafforzare la difesa europea e la postura di deterrenza e difesa dell'Alleanza Atlantica, essendo l'Unione Europea e l'organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord destinate ad agire quali partner strategici che si rafforzano reciprocamente».¹³⁰

In qualità di attori fondamentali nell'ambito mediterraneo, Italia e Francia hanno da sempre avuto la necessità di trattare il problema della sicurezza nel Mediterraneo, soprattutto in seguito agli attacchi di matrice terrorista e alle migrazioni illegali degli ultimi anni, che hanno comportato il progressivo aumento dello già allora ingente flusso di clandestini provenienti dalla Libia e dalla Siria che si ritrovavano a passare per i Balcani.

L'impegno diplomatico e militare italiano nei territori del Niger e del Mali, attraverso il dispiegamento di elicotteri e forze speciali nel quadro della Taskforce Takuba, testimonia un interesse accresciuto dell'Italia per la regione del Sahel,

¹³⁰ Trattato del Quirinale, Preambolo.

denominata la cosiddetta regione del “fianco sud”, composta dalla Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger e Tchad.

Il territorio del Sahel, che si inserisce pienamente nel concetto geostrategico italiano di *Mediterraneo allargato*¹³¹, è una terra ricca di opportunità tanto quanto di sfide. Dotata di una grande quantità di risorse naturali che offrono un enorme potenziale di crescita,¹³² la regione del Sahel è da sempre scenario di instabilità politiche ed ambientali, nonché un territorio molto a rischio in termini di sicurezza internazionale.

I due sostanziali problemi che l’Italia e la Francia si trovano ad affrontare in relazione a detti territori riguardano rispettivamente la lotta contro i flussi migratori clandestini, comportanti il traffico di sostanze stupefacenti e di esseri umani, e il terrorismo di matrice islamica, estremamente radicato nelle comunità di quei territori.

Nell’ultimo ventennio, la maggior parte dei flussi migratori registrati verso il Mediterraneo Orientale (Grecia) e Occidentale (Spagna) hanno confermato il ruolo centrale dell’Italia come paese di primo sbarco.

Di conseguenza, la nostra nazione si ritrova ad essere pienamente coinvolta nella lotta contro ogni tipo di migrazione clandestina e le sue politiche migratorie si basano essenzialmente su una cooperazione rafforzata con territori come le zone frontaliere tra il Mali e il Niger, particolarmente interessate da fenomeni come il banditismo e il traffico illegale di sostanze stupefacenti, armi ed esseri umani.

In Francia, a partire dal 2015, si è assistito ad un maggiore intensificarsi degli attacchi terroristici di diversi gruppi terroristici di matrice islamica, la maggior parte dei quali spesso radicati in Sahel. Di conseguenza, il Sahel rischia un sempre maggiore rafforzamento dei movimenti jihadisti che potrebbero minacciare il Maghreb e l’Africa Subsahariana¹³³.

¹³¹ Gino Bartoli, “*Italie: engagement militaire au Sahel et relance de la coopération avec la France*”, *Revue de Défense Nationale*, 2021/HS4 (No Hors-Série), pp. 289-302.

¹³² Organizzazione Mondiale delle Nazioni Unite (ONU), “*Le Sahel : une terre d’opportunités*”, *Afrique Renouveau*, 21 dicembre 2020 (<https://www.un.org/africarenewal/fr/sahel/le-sahel-une-terre-d’opportunités>).

¹³³ Gino Bartoli, “*Italie: engagement militaire au Sahel et relance de la coopération avec la France*”, op.cit

Per affrontare dette situazioni, che rappresentano tuttora una vera e propria minaccia per l'equilibrio geopolitico e la sicurezza internazionale, l'Europa riconosce l'importanza fondamentale e l'interesse geostrategico del concetto di *Mediterraneo allargato*, chiave del futuro della sicurezza del continente europeo e scenario di interessi economici, energetici ed infrastrutturali tra l'Europa, l'Africa e l'Asia, ma anche scenario di crisi, competizioni egemoniche, affronti ideologici e tensioni interetniche¹³⁴.

In questo scenario geopolitico complesso, l'Italia ha confermato il proprio impegno nell'attuazione di una strategia comune nei territori del Sahel, Corno d'Africa, Golfo di Guinea e Libia, rinnovando il suo impegno in numerose missioni nei territori del Niger (MISIN, con l'obiettivo di lottare contro i traffici illegali e di promuovere delle attività di cooperazione civile e militare in sostegno degli organismi civili nigeriani), nel Mali (*Minusma*, creata nel 2013 con l'obiettivo di ricostruire il sistema di sicurezza e riconciliazione nazionale del territorio), e nel quadro dell'operazione *Barkhane*, attraverso un potenziamento della *Task force Takuba*, attiva dal 2020 e che ha cessato di operare in Francia a luglio del 2022¹³⁵ e composta principalmente da forze speciali europee per fornire sostegno alle forze armate del Mali.

A partire dal Summit Italo-Francese del 2020, momento in cui si è formalizzata ulteriormente l'intenzione di Italia e Francia di adottare un meccanismo di cooperazione bilaterale rafforzata in determinati ambiti, i rapporti tra le due nazioni in tema di cooperazione militare si sono intensificati. Entrambi i paesi hanno aderito all'*Iniziativa Europea d'intervento*¹³⁶, con l'obiettivo di creare una cultura strategica

¹³⁴ Gino Bartoli, "*Italie: engagement militaire au Sahel et relance de la coopération avec la France*", op.cit

¹³⁵ Annunciata alla fine del 2019, *Takuba* al suo apice ha riunito quasi 900 truppe d'élite di nove alleati della Francia: Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia. Insieme alla forza *Barkhane*, che a un certo punto ha raggiunto i 5.100 soldati, *Takuba* aveva l'obiettivo di addestrare e rafforzare gli eserciti locali che cercavano di contrastare le sanguinose insurrezioni legate ad Al-Qaeda o al gruppo dello Stato Islamico. Così come riferito da France24, il 1° luglio 2022 le autorità francesi hanno annunciato la cessazione delle operazioni in Mali della *Task-force* nell'ambito dell'operazione *barkhane*, per via di determinati tensioni diplomatiche che hanno raggiunto il culmine con la creazione di nuove intese rafforzate tra la giunta al potere a Bamako e Mosca.

¹³⁶ Iniziativa militare congiunta tra tredici stati europei, volta a sviluppare delle strategie militari d'intervento in determinate aree critiche

comune tra i paesi partecipanti e di contribuire a lanciare nuove dinamiche che puntino ad una difesa capace di operare per la stabilità delle zone del Mediterraneo e dell’Africa Subsahariana, in un quadro di una sempre maggiore autonomia strategica europea.

La necessità di definire una strategia di difesa europea comune è stata ulteriormente legittimata dalle azioni portate avanti dalla Francia in quest’ultimo periodo.

Oltre alla presidenza del semestre europeo, la Francia si trova alla guida della Very High Readiness joint task force della Nato, ovvero un’unità di reazione rapida attivata in seguito all’aggressione dell’Ucraina da parte della Russia. Definita dal Segretario Generale della Nato come un *contributo sostanziale alla difesa collettiva*, la VjTF è l’unità militare il cui livello di prontezza operativa risulta essere il più elevato. E la presidenza della Francia conferma gli assetti di *leadership* europea attuali, in un’Europa che punta sempre di più sull’asse trilaterale Italia-Francia-Germania.

Da un punto di vista economico-finanziario, il settore della difesa richiede una sempre maggiore prontezza a livello europeo per finanziare non solo le varie missioni che l’UE svolge nel contesto internazionale (*EUCAP Sahel Niger, EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali...*), ma anche per assicurare la stabilità del *pilastro europeo* in un assetto geopolitico attuale fortemente instabile.

In Italia, ad esempio, la *Task-force Takuba* ha visto il coinvolgimento di 200 militari ed un budget annuale di circa 15,6 milioni di euro, per un totale di più di 1 161 M di euro e il coinvolgimento di più di 8613 militari annualmente.¹³⁷, se si contano le missioni in Libia, in Sahel e nel Golfo di Guinea.

Il 15 febbraio 2022, la Commissione Europea ha presentato una serie di proposte aventi come obiettivo quello di rafforzare la competitività e gli investimenti nel quadro del mercato europeo della difesa, ulteriormente implementati nel marzo 2022, in occasione del Vertice di Versailles e con la conseguente approvazione della *Bussola Strategica*. La Commissione e l’alto rappresentante avevano presentato un’analisi che sottolineava una carenza sostanziale di investimenti nel settore della difesa.

¹³⁷ Gino Bartoli, “*Italie: engagement militaire au Sahel et relance de la coopération avec la France*”, *Revue de Défense Nationale*, 2021/HS4 (No Hors-Série), pp. 289-302.

Per colmare dette lacune, nello scorso luglio 2022 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento, con l'obiettivo di rafforzare l'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA)¹³⁸ dal valore di 500 milioni di euro, volti a incentivare gli appalti comini nel settore della difesa tra gli Stati Membri.

Per poter promuovere dette iniziative, la Commissione intendere agire su diversi ambiti, promuovendo un programma volto a rafforzare la Resilienza Europea, basato non solo sull'incentivazione degli investimenti nel settore della difesa, ma anche sul rafforzamento della cybersicurezza e cyber-difesa, della mobilità militare e nel potenziamento delle capacità dell'UE nell'affrontare eventuali minacce ibride e sfide climatiche correlate alla difesa.

3.1.2 La dimensione “mediterranea” della cooperazione italo-francese nella gestione delle Politiche Migratorie

3.1.2.1 Il Mediterraneo come punto comune di appartenenza e identità territoriale

Italia e Francia sono da sempre due paesi con una gran parte di storia condivisa. Diversi sono stati gli ambiti in cui le due nazioni hanno collaborato assieme in un'ottica strategica e mediterranea. Sin dall'epoca greco-romana, per poi arrivare a quella angioina e normanna, il Mediterraneo ha giocato un ruolo fondamentale per una sempre maggiore cooperazione strategica territoriale. A partire dall'inizio del XIX secolo, il Mediterraneo inizia a legittimarsi come area privilegiata di applicazione dell'amicizia internazionale¹³⁹. Diventato nel tempo un vero e proprio “spazio di europeizzazione”, nell'antichità il Mediterraneo si sviluppava

¹³⁸ “Verso un quadro dell'UE per gli appalti congiunti nel settore della difesa”; Commissione Europea.

¹³⁹ Gilles Pecout, “*Pour une lecture Méditerranéenne et transnationale du Risorgimento*”, *Revue d'histoire du 19e Siècle*, , 2012, p. 29-47.

prevalentemente intorno ad una visione prettamente “italocentrica”, per via della posizione strategica che la nostra penisola occupava ed essendo quest’ultima crocevia di scambi di popoli e culture. A tal proposito, Vincenzo Gioberti rivendicava nel 1843 una vera e propria “primazia” italiana sulla Francia nel Mediterraneo, affermando che «i francesi hanno l’abitudine di assegnare detto privilegio alla loro patria, quando, invece, la Francia partecipa alla centralità della civilizzazione dell’Europa unicamente attraverso la Provenza, essendo il Mediterraneo» (e dunque l’Italia) il vero “centro” della civiltà¹⁴⁰.

L’importanza della dimensione “mediterranea” delle relazioni internazionali viene, poi, ulteriormente accresciuta a partire dal 1820 con il riconoscimento del *sintagma greco-latino* alla base della *leadership* del Mediterraneo, con l’idea della forte prevalenza dell’antica civiltà latina su quella greca.¹⁴¹

Ed è proprio la dimensione “neo-latina” che rafforza ulteriormente la prossimità territoriale, sociale, politica e culturale di Italia e Francia e ne giustifica pienamente la necessità di instaurare all’interno del Trattato un meccanismo di cooperazione bilaterale rafforzata.

Proprio all’interno del Trattato si fa riferimento al riconoscimento da parte dei due Stati del territorio del Mediterraneo come *ambiente comune*, quindi base dei rapporti che legano i due territori da molteplici punti di vista.

In tale ambito, Italia e Francia si sono promesse di implementare il loro coordinamento in merito alla *sicurezza, lo sviluppo socioeconomico, sull’integrazione, sulla pace e sulla tutela dei diritti umani*.¹⁴²

È stato ribadito, altresì, il concetto di sicurezza e prosperità alla base dell’armonioso sviluppo europeo e mediterraneo, soprattutto nell’ambito della difesa attraverso il rafforzamento del “pilastro europeo” della Nato e attraverso una sempre maggiore cooperazione e coordinamento nell’ambito aeronavale (soprattutto tra Italia, Spagna e Francia, uniche nazioni europee che dispongono di numerose portaerei), della cooperazione in materia di armamenti e di operazioni nel contesto della Nato.

¹⁴⁰ Vincenzo Gioberti, *Del primato morale e civile degli italiani*(1843), introduzione e note di Gustavo Balsamo-Crivelli, I, Torino, UTET, 1919, p. 42-43.

¹⁴¹ Gilles Pecout, “*Pour une lecture Méditerranéenne et transnationale du Risorgimento*”, op.cit.

¹⁴² Trattato del Quirinale, Articolo 1 paragrafo 3

Una grande importanza è anche accordata allo sviluppo economico, soprattutto della Sponda Sud del Mediterraneo; a tal proposito, si fa riferimento all'impegno congiunto dei nostri due paesi nell'ambito dello sviluppo economico dei territori del Maghreb, della Tunisia e del Libano, attraverso prestiti, investimenti e finanziamenti concessi dal Fondo Monetario internazionale.¹⁴³

Altra questione che occupa una grande importanza è quella della sinergia di Italia e Francia per il Mediterraneo per la preservazione ambientale. Il Mediterraneo è evidentemente una delle zone più fragili del pianeta dal punto di vista ambientale e la preservazione della sua biodiversità è fondamentale per valorizzarne le sue risorse. A tale scopo, i capi di stato di oltre 100 paesi si sono riuniti a Brest, in Francia, dal 9 all'11 febbraio in occasione dell'*One Ocean Summit*. Diverse sono state le tematiche oggetto degli incontri; dalla lotta contro la pesca illegale, alla protezione delle acque internazionali, sino all'analisi dei danni provocati dall'inquinamento da plastica e delle conseguenze che l'inquinamento oceanico provoca anche a livello climatico. Ruolo chiave è stato quello della Comunità Europea, le cui iniziative strategiche enunciate dalla Presidente Von der Leyen riguardavano l'ideazione di una nuova coalizione internazionale per proteggere la biodiversità *on high seas*, la possibilità di creare una rappresentazione digitale degli oceani del mondo e l'impegno dell'UE *to restore our ocean and waters by 2030*¹⁴⁴. Detto summit è solo uno di una lunga serie di incontri internazionali incentrati sulla preservazione ambientale, il cui culmine avrà luogo a Sharm el-Sheikh con la Cop27 che si svolgerà a novembre 2022.

Negli ultimi due decenni, l'Italia è stata interessata in misura sempre più esponenziale dagli arrivi via mare di migranti e richiedenti protezione internazionale. Benché non sia spesso la loro destinazione finale, l'Italia rappresenta il più facile punto di accesso per i numerosi flussi di migranti che intendono, poi, transitare verso altri paesi europei. Malgrado la poca attrattività dell'Italia come

¹⁴³ "Une heure Avec... Christian Masset"; Association Marianne; ciclo di interviste realizzate ai principali attori dei rapporti italo-francesi, consultabile su <https://www.youtube.com/watch?v=Avlo-qfJ1t8>

¹⁴⁴ "One Ocean Summit; new steps strengthen EU leadership in protecting the Ocean", European Commission Press Corner Platform https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_843

meta ultima, il nostro territorio si ritrova quasi sempre a gestire le operazioni di sbarco e di prima accoglienza.

Ciò conferma, dunque, quanto il nostro paese sia al centro di una delle rotte più solcate del Mediterraneo. L'Europa, di conseguenza, a partire dai primi anni Duemila, si è posta come obiettivo fondamentale quello di "rimodellare" e di "esternalizzare" le proprie politiche migratorie verso i paesi terzi, così favorendo un miglioramento sostanziale nei rapporti con i maggiori paesi di origine e transito.¹⁴⁵ A tale scopo, nel 2005, la Commissione Europea ha pubblicato il GAM, *Global Approach to migration and mobility*, in cui erano presenti una serie di linee guida aventi come obiettivo principale quello di fornire una visione strategica europea nella gestione delle politiche migratorie, lottando contro l'immigrazione irregolare e il traffico di esseri umani e proponendo delle politiche di asilo sempre più inclusive, attraverso l'implementazione dei rapporti che l'Europa avrebbe dovuto intrattenere con i paesi di origine e transito.¹⁴⁶ Queste linee guida sviluppavano il concetto di "mobility package" e di "more more", per cui più i paesi terzi si ritrovavano a cooperare, più facilmente i migranti provenienti da detti paesi avrebbero avuto riconosciuto il loro diritto di asilo.

Nel 2006, la popolazione immigrata nel continente europeo ammontava a più di 65 milioni di persone, pari all'8,2 per cento della popolazione totale, risiedendo per il 60,8 per cento nei paesi facenti attualmente parte dell'UE.

All'interno dell'Area mediterranea, composta da Italia, Francia, Spagna, Grecia e Portogallo, venivano accolti più di 15 milioni di immigrati. Il problema sostanziale che si è posto in Europa a partire dal nuovo millennio era essenzialmente legato alle condizioni di irregolarità in cui si trovavano un cospicuo numero di immigrati, con una stima fra i 4,5 e 8 milioni. A tale scopo, l'UE ha strutturato la propria politica di controllo sui flussi migratori di cui un esempio ne viene dato dal *Dialogo 5+5*, ovvero una serie di accordi con i paesi interessati al transito (cinque paesi delle aree

¹⁴⁵ Giacomo Terenzi, *La rotta del Mediterraneo Centrale: le spinte migratorie, i percorsi tracciati e il profilo socioeconomico dei migranti sbarcati in Italia*, p.189; *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review* ISSN: 2239-804X, anno VII, n. 4, 2017, data di pubblicazione: 20 marzo 2018

¹⁴⁶ "Analysis; The global approach to migration and mobility; the state of play"; Marie Martin, consultabile su statewatch.org

maghrebina/libico-egiziana e cinque paesi dell'area europea)¹⁴⁷, con l'obiettivo di raccomandare ai paesi membri di definire politiche idonee perché gli immigrati potessero acquisire progressivamente uno trattamento eguale a quello del paese ospitante.

La situazione è, poi, andata a peggiorare progressivamente sino a raggiungere il suo apice 2015, anno della tanto discussa *Crisi europea dei migranti*, conseguenza di una vertiginosa crescita di rifugiati e migranti richiedenti asilo, in uno scacchiere geopolitico che vedeva la Siria e la Libia profondamente indebolite dalle guerre civili.

La Grecia, uno dei più importanti paesi di transito per i flussi migratori diretti verso l'Europa del Nord, si trovò a superare l'Italia, classificandosi, nell'estate del 2015, come primo paese di sbarco nell'Unione Europea.

Nel quadro delle operazioni *Mare Nostrum* e *Triton* di *Frontex*, l'Unione Europea ha portato avanti una serie di iniziative volte a fronteggiare l'aumento vertiginoso dei flussi migratori. Ciononostante, il sistema rilevava una vera e propria carenza strutturale, dovuta essenzialmente al rifiuto da parte di alcuni paesi UE di finanziare le operazioni di salvataggio.

Per meglio gestire l'ingente flusso migratorio e la responsabilità degli Stati coinvolti in prima linea nelle dinamiche di sbarco e prima accoglienza, nel quadro della Convenzione di Dublino veniva dettagliato un sistema estremamente preciso di determinazione del Paese UE responsabile di esaminare una richiesta d'asilo, basato essenzialmente sul criterio della prima accoglienza, ovvero del territorio dove il richiedente asilo aveva effettuato il primo sbarco. Ciò provocava, dunque, un'asimmetria strutturale nell'ambito delle responsabilità degli Stati, sovraccaricando quelli collocati lungo le frontiere esterne dell'Unione (come Malta, l'Italia e la Grecia)¹⁴⁸, non permettendo una sempre maggiore armonizzazione mediterranea delle politiche migratorie.

¹⁴⁷ "I flussi migratori: le migrazioni di transito nel Mediterraneo"; Immacolata Caruso e Bruno Venditto; consultabile su https://www.ismed.cnr.it/personale/venditto/pdf_venditto/Art%208_2008%20I%20flussi_migratori_le_migrazioni_di_transito_nel_mediterraneo_rapporto_mediterraneo.pdf

¹⁴⁸ Asylum in the EU: Facts and Figures (PDF), in European Parliamentary Research Service; https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551332/EPRS_BRI%282015%29551332_EN.pdf

Secondo le più recenti stime dell'UNHCR¹⁴⁹, dall'inizio del 2022 il numero complessivo di migranti e rifugiati giunti nei territori delle frontiere esterne dell'Unione ammonta a quasi 24 mila, con più di 500 persone morte o disperse in mare dall'inizio dell'anno¹⁵⁰. La situazione è stata ulteriormente aggravata dai 5,6 milioni di rifugiati provenienti dall'Ucraina, di cui 100 mila solo in Italia.

Diverse sono state le misure proposte, riguardanti essenzialmente la gestione delle politiche interne ed esterne di migrazione. Tra le iniziative proposte si ricordano, in particolare, per le politiche *interne di migrazione* la proposta di regolamento [COM (2020)610]¹⁵¹ sulla gestione della migrazione e dell'asilo, con l'obiettivo di riscrivere parzialmente il regolamento di Dublino III (senza intaccare il principio dello Stato di primo approdo)¹⁵² e la proposta di regolamento [COM (2020)612]¹⁵³, riguardante l'istituzione di una procedura comune di protezione internazionale dell'Unione, rafforzando le procedure di controllo alla frontiera e di esame delle domande di asilo (applicata ai richiedenti asilo provenienti da paesi terzi con tassi di riconoscimento del diritto di asilo pari o inferiori al 20 per cento)¹⁵⁴. In tema di misure adottate per controllare le frontiere esterne, lo spazio Schengen gioca un ruolo fondamentale, soprattutto in relazione ai controlli alle frontiere esterne, per

¹⁴⁹ “Operational data portal; refugee situations”, UNHCR website; <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

¹⁵⁰ Dato aggiornato all'8 maggio

¹⁵¹ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio.....”; Commissione Europea,, Bruxelles, 23 Settembre 2020 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2a12bbba-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF

¹⁵² “Conferenza sulle sfide in materia di immigrazione; Documentazione per le commissioni; Riunioni interparlamentari” Senato-Camera dei Deputati, Parigi, 15-16 maggio 2022 <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/RI097.pdf>

¹⁵³ “Proposta modificata di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE”, Bruxelles, 23 Settembre 2020, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0611&qid=1605309988387>

¹⁵⁴ “Conferenza sulle sfide in materia di immigrazione; Documentazione per le commissioni; Riunioni interparlamentari” Senato-Camera dei Deputati, Parigi, 15-16 maggio 2022, consultabile su <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/RI097.pdf>

cui il codice Schengen impone agli stati membri di sottoporre a controlli i cittadini dei paesi extra Ue che non godono di libertà di circolazione.¹⁵⁵

A dicembre 2020, la Francia, ha annunciato, una “riforma del Codice frontiere Schengen”, già proposta dal 2021, nel quadro delle iniziative che avrebbe portato avanti durante il semestre di Presidenza al Consiglio dell’Unione Europea, con l’obiettivo di migliorare la messa in opera di meccanismi di coordinamento e dotare gli stati di strumenti sufficienti e necessari per la gestione della frontiera esterna e delle frontiere interne comune dell’UE.¹⁵⁶

Malgrado il “lavoro di squadra” portato avanti da parte dell’UE e delle organizzazioni non governative nella gestione delle numerose operazioni di salvataggio e pattugliamento navale, così come nell’armonizzazione delle politiche migratorie, i paesi del Mediterraneo hanno ancora molto da lavorare per poter riuscire a promuovere un approccio globale fondato essenzialmente su uno sforzo comune.

3.1.2.2 Il rafforzamento della cooperazione italo-francese nella gestione dei flussi migratori attraverso il confine comune; bilancio sul semestre di presidenza francese del Consiglio dell’Unione Europea

L’1 Gennaio 2022 si è aperto ufficialmente il semestre di presidenza francese al Consiglio dell’Unione Europea. Diversi sono stati i temi enunciati nel programma semestrale presentato dal Presidente Macron il 9 Dicembre 2021, i cui obiettivi tematici e programmatici si iscrivono pienamente nella continuità degli orientamenti di sovranità europea fissati dal Presidente della Repubblica nel suo discorso

¹⁵⁵ “Conferenza sulle sfide in materia di immigrazione; Documentazione per le commissioni; Riunioni interparlamentari”, op.cit.

¹⁵⁶ “Conferenza sulle sfide in materia di immigrazione; Documentazione per le commissioni; Riunioni interparlamentari”, op.cit.

d'insediamento per un'Europa sovrana, unita e democratica pronunciato il 26 settembre 2017 alla Sorbona¹⁵⁷.

Il programma presentato è stato, dunque, essenzialmente costruito su tre pilastri fondamentali, con l'obiettivo di rendere l'Europa più *sovrana* - attraverso una riforma dello spazio Schengen e una migliore politica migratoria, alle frontiere e di vicinato, soprattutto nei confronti dei Balcani Occidentali e della cosiddetta "Sponda Sud"- *umana* - implementando il rapporto individuo/istituzione, nel quadro della Conferenza sul Futuro dell'Europa, in cui gli Stati si sono pienamente impegnati a combattere le discriminazioni e ad attuare delle solide politiche nei confronti dei giovani - e favorendo *un nuovo modello europeo di crescita* - con l'obiettivo di rendere l'Europa un "grande continente" che possa conciliare l'innovazione, lo sviluppo economico e lo sviluppo sostenibile, attraverso delle politiche innovative che possano contare sulle nuove tecnologie.

Nell'ambito della gestione delle politiche migratorie, il rafforzamento del Piano Schengen assume un ruolo di particolare rilievo, con l'obiettivo di rafforzare la protezione delle frontiere e favorire la libertà di circolazione.

In ciò si ascrivono pienamente le azioni portate avanti a livello europeo in tema di politiche migratorie, attraverso un rafforzamento sostanziale del diritto d'asilo e di tutti i diritti allo stesso connessi.

Il concetto di diritto di asilo, tra l'altro, ha una matrice prettamente europea¹⁵⁸, in quanto formalizzatosi attraverso l'applicazione della Convenzione di Ginevra del 28 Luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati e con la Convenzione di Schengen del 1990¹⁵⁹.

¹⁵⁷ "La Francia assume la presidenza del Consiglio dell'Unione europea il 1° gennaio 2022", La France en Italie, Ambassade de France en Italie; <https://it.ambafrance.org/La-Francia-assume-la-presidenza-del-Consiglio-dell-Unione-europea-il-1o-gennaio>.

¹⁵⁸ "Une heure Avec... Christian Masset"; Association Marianne; ciclo di interviste realizzate ai principali attori dei rapporti italo-francesi, consultabile su <https://www.youtube.com/watch?v=Avlo-qfJ1t8>

¹⁵⁹ Il dispositivo dell'art.18 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE recita così: «Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati "i trattati").» Il testo, basato sull'art.63 del trattato CE e sostituito dall'art.78 su Trattato di funzionamento dell'Unione Europea, impone essenzialmente all'Unione di rispettare la convenzione di Ginevra sui

Il retaggio storico, culturale e sociale del diritto d'asilo risulta essere radicato nella nostra società già dai tempi degli Egiziani, Romani, Greci ed Ebrei e, con il passare del tempo, ha assunto una sempre più forte connotazione politica e giuridica.

Non a caso, il diritto di asilo è stato definito da una recente pronuncia della Cassazione del 2019 (Cass. Civ. sez-un-13 novembre 2019, nn.29459, 2960 e 29461) un “*diritto della personalità, posto a presidio di interessi essenziali della persona e che non può recedere al cospetto dello straniero bisognoso di aiuto che, allegando motivi umanitari, invochi il diritto di solidarietà sociale*”¹⁶⁰

Detto “*diritto della personalità*”, così come lo definisce la Cassazione nella sua pronuncia del 2019, è profondamente legato al *principio di solidarietà*, tanto da essere considerato da parte della dottrina il suo *alter ego* in termini giuridici e sociali. L'azione del “migrare” implica già di per se stessa un vero e proprio “abbattimento” simbolico delle frontiere di un determinato territorio, andando a fondere al suo interno distinte collettività in un unico popolo. Ciò, dunque, porta, dunque, ad uno “scontro ideologico” tra il dominio territoriale dello Stato e i bisogni connessi alla libertà dell'individuo,¹⁶¹ senza, però andare ad intaccare il principio di *non refoulement*¹⁶², in virtù del quale viene assolutamente vietato di respingere o

rifugiati, facendo altresì riferimento alle disposizioni protocollari del Regno unito, dell'Irlanda e della Danimarca ».

¹⁶⁰ Cass. Civ. sez-un-13 novembre 2019, nn.29459, 2960 e 29461 (punto 6.2). Attraverso le sentenze gemelle 29459, [29460](#) e [29461](#) del 24 settembre 2019 pubblicate il successivo 13 novembre, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha composto il contrasto insorto nella sezione Prima Civile in merito all'efficacia retroattiva del DL 113/18 il cui art. 1 ha comportato l'abrogazione della protezione umanitaria (art. 5, co. 6, Dlgs 286/98) e in merito al requisito dell'integrazione sociale quale presupposto per il riconoscimento della medesima protezione. Ai fini del riconoscimento, in tema di valutazione, benché risulti pur sempre necessaria una generica valutazione della condizione del paese di origine e l'attuale emersione da forme di marginalità meramente economica, ciò che maggiormente viene preso in considerazione è una valutazione comparatistica fra la condizione soggettiva e oggettiva vissuta nel paese di origine in relazione alla nuova creatasi nel paese di accoglienza al fine di cogliere il pregiudizio derivante dall'eventuale rimpatrio.

¹⁶¹ Claudio Panzera, “Il diritto all'asilo. Profili costituzionali”, Editoriale Scientifica Napoli, ISBN 978-88-9391-926-5

¹⁶² Secondo Giovanni Ferrari, “L'asilo nel diritto internazionale”, UNCHR Editions, consultabile su https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/giovanni_ferrari_asilo_diritto_internazionale.pdf, “*La Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 non impongono agli Stati Parti l'obbligo di accogliere nel proprio territorio su base permanente richiedenti asilo e rifugiati: decisione questa che, in ultima analisi, rimane prerogativa di ogni Stato Contraente. Gli Stati Parti tuttavia si*

espellere i richiedenti asilo provenienti da territori in cui la loro incolumità è sostanzialmente messa in pericolo.¹⁶³

Il problema sollevato in termini di migrazione riguarda, in questo caso, la gestione congiunta dei flussi migratori, in quanto la migrazione, almeno attualmente, *non viene affrontata come una questione di diritti, quanto, soprattutto, negli ultimi anni, come una questione di sicurezza.*¹⁶⁴, che vede implicati gli stati europei anche nella gestione del fenomeno dell'immigrazione clandestina..¹⁶⁵

Durante il semestre di presidenza al Consiglio dell'Unione Europea, la Francia si è pienamente dedicata ad un progetto di "armonizzazione" a livello europeo delle

impegnano (ai sensi dell'art. 33 della Convenzione del 1951) a non espellere o respingere (refouler) un rifugiato verso le frontiere di Paesi nei quali la sua vita o libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, o delle sue opinioni politiche."

¹⁶³ Un esempio di particolare pregnanza che testimonia quanto il principio di *non refoulement* sia importante nell'ambito delle politiche migratorie e del diritto di asilo è rappresentato dal caso *Hirsi Jamaa vs Italia*, riguardante il soccorso in mare effettuato da parte di una nave della marina militare italiana che aveva acconsentito a ricondurre i migranti verso Tripoli, luogo di provenienza, ove le condizioni di vita di questi ultimi si aggravarono oltremodo.

Il ricorso, che venne depositato nel novembre del 2009, ipotizzava la violazione da parte dell'Italia degli articoli 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) e 13 (che riconosce il diritto ad un rimedio effettivo davanti alle autorità nazionali, quindi, la possibilità di richiedere asilo politico) della Convenzione europea dei diritti umani e dell'art.4 del Protocollo addizionale n.4 alla convenzione stessa (divieto di espulsioni collettive di stranieri). L'Italia, in questo caso, viene, dunque, accusata di non aver rispettato la Convenzione di Ginevra (28 luglio 1951, implementata dal protocollo del 31 gennaio 1967), per cui, ai primi due commi: *"Il termine «rifugiato» è applicabile a chiunque (...) si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi. (...)*

«Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche». "La corte ha, altresì, escluso che l'applicazione degli impegni sottoscritti da Italia e Libia per il contrasto dell'immigrazione clandestina (già citati in questo elaborato nel Capitolo II) potessero in qualche modo escludere o limitare l'applicabilità delle norme internazionali di tutela dei diritti umani (in particolare l'accordo del 2009, facente esplicito riferimento all'impegno congiunto di rimpatriare gli immigrati intercettati in mare)

¹⁶⁴ Giuseppe Cataldi, "Migrazione e accoglienza: una questione di diritti?", Estratto del libro: "Identità in dialogo: la liberté des mers", pp.179-186, Mimesis Edizioni, Centro Interuniversitario di Ricerca Bioetica, Milano, 2012, EAN digitale 9788857562599

¹⁶⁵ Da ricolmare, nel quadro delle politiche migratorie italiane e nei suoi rapporti bilaterali con la Libia in materia di contrasto all'immigrazione clandestina, contrabbando, traffico di esseri umani e sicurezza delle frontiere, l'Accordo di Roma del 2000, implementato nel 2017, firmato tra Italia e Libia, per la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e sostanze psicotrope e all'immigrazione clandestina

politiche migratorie, attraverso una sempre maggiore implicazione degli Stati a livello comunitario per la gestione del flusso migratorio, dalla prima accoglienza alla ricollocazione.

Il problema sostanziale che è stato sottolineato riguardava, innanzitutto la necessità di favorire un sempre maggiore dialogo tra i *paesi di primo approdo* - ovvero i paesi geograficamente prossimi ai territori di provenienza dei migranti (di cui l'Italia fa parte con la Spagna) - e *paesi di movimenti secondari*, ovvero le principali mete dei migranti (di cui la Francia fa parte con la Germania). La Francia propendeva, dunque, per un "riequilibrio" tra la responsabilità dei paesi di primo approdo - responsabilità di registrazione e di prima accoglienza, per organizzare la loro ricollocazione - e la solidarietà dei paesi di movimenti secondari¹⁶⁶, che comporterebbe anche l'aiuto finanziario nei confronti dei migranti e dei paesi di primo approdo.

L' "armonizzazione" delle politiche migratorie consisteva, inoltre, nel garantire una sempre maggiore sistematicità degli interventi congiunti degli Stati Europei, favorendo, così, la creazione di un sistema che non funzioni in maniera sporadica ma permanente.

Italia e Francia hanno da sempre avuto un ruolo preminente nella gestione dei flussi migratori in quanto il territorio italiano, per via della sua posizione strategica nel Mediterraneo, è da sempre uno dei principali porti di approdo e la Francia una delle mete principali della maggior parte dei migranti.

Nel periodo intercorrente tra ottobre 2019 e marzo 2021, gli Accordi di Malta hanno viste impegnate l'Italia, la Germania, la Francia e Malta, nella creazione di un *meccanismo temporaneo di solidarietà* per la redistribuzione dei migranti che arrivavano via mare.

Rispetto al sistema del Regolamento di Dublino¹⁶⁷, si intendeva operare una riforma che avrebbe dovuto sostituire alla *regola del paese di primo ingresso* un

¹⁶⁶ "Une heure Avec... Christian Masset"; Association Marianne; <https://www.youtube.com/watch?v=Avlo-qfJ1t8>

¹⁶⁷ Come si legge anche nel testo dell'accordo, un sistema di redistribuzione era già stato messo in pratica ai sensi dell'art.17 (2) del Regolamento Dublino – la nota *relocation* – rivelandosi però insoddisfacente dato che solo pochi Stati membri dell'Ue vi avevano aderito. (Fonti: Scheda Tecnica dell'Accordo di Malta sui migranti; <http://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2019/10/Accordo-Malta-Scheda-tecnica.pdf>).

meccanismo di redistribuzione su base solidale. Tra gli altri obiettivi, ad esempio, l'attivazione di un sistema rapido di *fast track* per la redistribuzione, in un tempo massimo di quattro settimane, sulla base di impegni presi prima dello sbarco e una sempre maggiore implementazione della sorveglianza area del Mediterraneo meridionale al fine di combattere il traffico di esseri umani e ridurre il rischio di naufragi.

L'accordo di Malta ha segnato una tappa estremamente importante nell'ambito dell'attività sinergica di Italia, Francia e Germania nella gestione delle politiche migratorie, sebbene il sistema sia ancora in fase di implementazione, anche per via del programma ambizioso presentato dalla Francia per il semestre PFUE del 2022. Le priorità della presidenza francese al Consiglio dell'Unione Europea in tema di politiche migratorie si esplicavano innanzitutto attraverso la tutela e protezione delle frontiere interne dell'Unione, con l'obiettivo di mobilitare e migliorare i rapporti con i paesi membri e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera *Frontex*, in tema di lotta contro i traffici illeciti e finanziamenti per i paesi ospitanti. Un altro tema di particolare importanza, affrontato durante la PFUE, riguardava la protezione delle frontiere esterne dell'Unione, favorendo la lotta contro eventuali movimenti secondari di migranti e contro eventuali minacce in materia di sicurezza¹⁶⁸, da implementare nella prassi attraverso regole e pratiche nazionali in materia della gestione dell'asilo e dei flussi migratori, in osservanza della Convenzione di Dublino. A tale scopo viene, dunque, istituita il 19 Gennaio 2022 l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), in sostituzione dell'Ufficio Europeo di sostegno per l'asilo¹⁶⁹, con l'obiettivo di facilitare e sostenere le attività degli Stati

¹⁶⁸ “Présidence française du Conseil de l’UE 2022; immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France”, Ministère de l’intérieur ; <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Presidence-francaise-du-Conseil-de-l-UE-2022>.

¹⁶⁹ Ufficio Europeo di sostegno per l'asilo; organismo decentrato dell'Unione Europea; Istituito con il regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio. L'Ufficio svolge un ruolo chiave nella concreta azione del sistema europeo comune di asilo (CEAS). L'EASO è stato istituito al fine di rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo e di assistere gli Stati membri ad assolvere i propri obblighi europei e internazionali di fornire protezione alle persone in difficoltà. L'EASO agisce in qualità di centro specializzato in materia di asilo. Fornisce inoltre sostegno agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a una pressione particolare.

membri nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo, supportare gli Stati membri, fornendo assistenza operativa e tecnica, e contribuire all'applicazione della legislazione dell'Unione in materia di asilo.

Il semestre della PFUE si è chiuso con una serie di iniziative portate a termine dalla Francia riguardanti *la riforma del funzionamento dello Spazio Schengen* - attraverso la creazione di un "pilotaggio politico" con il Consiglio Schengen e la revisione del Codice Frontiere Schengen¹⁷⁰ - e *una migliore risposta ai flussi migratori verso l'Europa*- mettendo in atto un meccanismo di maggiore sinergia e coordinazione nell'ambito della ricollocazione e della protezione delle frontiere.¹⁷¹

3.2 Autonomia strategica europea: definizione e prospettive future

3.2.1 Autonomia strategica europea e Autonomia strategica aperta

Così come ribadito nel Capitolo II riguardante l'*iter* di negoziazione e redazione del Trattato del Quirinale, uno degli argomenti su cui le parti si sono ampiamente soffermate è stato quello dell'autonomia strategica.

Se, da un lato, la Francia propendeva per un'autonomia strategica "Europea"- che aveva già avuto modo di sperimentare in sede bilaterale nei rapporti con la Germania nel quadro dell'attuazione del Trattato dell'Eliseo - l'Italia aveva proposto, invece, un'autonomia strategica "aperta", che, dunque, non andasse a precludere i rapporti che le due nazioni avrebbero vantato da un punto di vista internazionale, specialmente nei rapporti commerciali con la Cina, nel quadro delle regole

¹⁷⁰ "Six mois de présidence française au service de l'Europe"; Bilancio del semestre di presidenza francese al Consiglio dell'Unione Europea; consultabile su https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/rddfavh5/fr_synthese.pdf

¹⁷¹ "Six mois de présidence française au service de l'Europe"; Bilancio del semestre di presidenza francese al Consiglio dell'Unione Europea; https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/rddfavh5/fr_synthese.pdf

dell'OMC, da un punto di vista commerciale, e in relazione ai rapporti con la NATO, da un punto di vista di difesa internazionale.

Il concetto di autonomia strategica si fa strada in Europa a partire dal 2013, come risposta alle profonde trasformazioni che stavano investendo il sistema internazionale, ma è solo nel 2016, nel quadro della Strategia Globale dell'Unione Europea, che si legittima come vera e propria linea guida delle aspirazioni dell'UE a svolgere un ruolo globale nello scenario geopolitico internazionale.

Se, sino al 2016, il concetto di autonomia strategica europea era essenzialmente legato all'ambito della difesa, a partire dal 2017 assume, invece, una connotazione più globale di "sovranità europea", alla base della *mission* che l'allora neoeletto presidente francese Macron si era posto, per rafforzare l'Europa come attore strategico della comunità internazionale¹⁷².

Spesso confusa con il concetto di "indipendenza", l'autonomia strategica europea si legittima, invece, per l'"interdipendenza" tra l'UE e i principali attori dello scacchiere geopolitico internazionale attuale, per favorire l'attuazione di politiche multilaterali che puntino alla convergenza di interessi dei suoi vari *core partners* (le Nazioni Unite, gli Stati Uniti e le Nato, le organizzazioni internazionali regionali come l'OSCE, l'Unione Africana, ASEAN e Mercosur).¹⁷³

Il concetto di autonomia strategica europea diviene, dunque, un "prolungamento" della sovranità europea e si sviluppa in innumerevoli settori: dall'economia all'energia, dalla migrazione ai cambiamenti climatici, dalla difesa alla pubblica amministrazione. Ciò non fa altro che legittimare la dimensione interna ed esterna dell'Europa, in grado di adottare delle politiche multilaterali e sviluppare un'autonomia strategica che possa permetterle di vivere autodeterminandosi, rafforzando sia l'*enforcement* interno che i rapporti con gli altri soggetti del diritto internazionale.¹⁷⁴

¹⁷² Nathalie Tocci, "European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It", in IAI, 26/02/2021

¹⁷³ "Nathalie Tocci, "European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It", in IAI, 26/02/2021

¹⁷⁴ Nathalie Tocci, "European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It", op.cit.

Per quanto riguarda l'autonomia strategica aperta, il primo riferimento viene fatto, invece, nel 2019, durante il primo anno di presidenza di Ursula Von der Leyen alla Commissione Europea, in riferimento agli ambiti dell'evoluzione digitale ed industriale, presentati come una spinta per una vera e propria autonomia strategica da definirsi "aperta", così come affermato da Margarethe Vestager.¹⁷⁵

La dimensione "globale" dell'autonomia strategica aperta assume un ruolo di grande importanza nell'ambito dell'energia e delle materie prime.

Durante la Conferenza italo-francese sull'Autonomia Strategica Economica dell'Unione Europea, viene sottolineato quanto l'Italia, e più in generale il territorio europeo, manchi di una vera e propria autonomia e resilienza nell'ambito di materie prime e prodotti chimici di importanza fondamentale (come lo iodio, il fluoro, il fosforo rosso, l'ossido e l'idrossido di litio, il biossido di niobio e il tungsteno), rendendo l'Europa pienamente dipendente essenzialmente dai paesi eurasiatici (ad esempio Kazakistan, Russia, Cina)¹⁷⁶.

La dimensione europea dell'autonomia strategica è al centro di una serie di dibattiti, che si sono intensificati in occasione dell'elezione del Presidente Biden.

Se, nel 2016, con Trump alla guida degli Stati Uniti, l'Europa si era trovata a dover necessariamente perseguire un'agenda rivolta verso l'autonomia strategica, che stava assumendo valore in sempre più ambiti come risposta della necessità di potenziare il ruolo dell'Europa nel panorama internazionale, a partire dal 2020 l'autonomia strategica ha cominciato ad essere progressivamente ostacolata, in quanto ritenuta pericolosa per un'eventuale degradazione dei rapporti con gli Stati Uniti. Ciò corrisponde pienamente ad un'asimmetria strutturale tra Europa e Stati Uniti in termini di sicurezza e difesa e, naturalmente, di rapporti con la NATO, in quanto l'assetto attuale dell'Europa sottolinea una forte dipendenza di quest'ultima dalla potenza occidentale americana.

¹⁷⁵ "European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It", Nathalie Tocci, IAI, 26/02/2021; pag. 15 *"This expanded understanding of autonomy was adopted by President Ursula von der Leyen's "geopolitical" Commission in the fall of 2019 and echoed by High Representative Josep Borrell's call to learn how to use the "language of power".⁴ Over the course of the Commission's first year in office, it was pursued in the digital and industrial domains, being presented as a drive for "open strategic autonomy", as put by Executive Vice President of the Commission Margrethe Vestager.* "

¹⁷⁶ "Conferenza sull'autonomia strategica economica dell'Unione Europea", Documentazione per le Commissioni nell'ambito delle Riunioni Interparlamentari del 13-14 marzo 2022 a Parigi

A tal proposito, l'autonomia strategica europea si iscrive pienamente nella relazione transatlantica in tema di difesa e sicurezza come un'ulteriore garanzia della coesione e della resilienza europea in seno alla NATO, portando avanti l'idea di "pilastro europeo" che possa potenziare ulteriormente i rapporti tra l'Europa e gli Stati Uniti in un'ottica di sempre maggiore cooperazione rafforzata che possa mettere i due condimenti in una situazione di parità e di interdipendenza.

Nello scenario attuale, con i conflitti che vedono coinvolte Russia Ucraina, il significato di autonomia strategica assume un valore ancora più ampio e profondo, in quanto, se per anni l'UE si è trovata in una situazione di dipendenza dalla Russia e dalla Cina in termini di sicurezza energetica ed apertura dei mercati globali, la sfida attuale dell'Europa diviene quella di rafforzare la propria leadership acquisendo una sempre maggiore centralità e autonomia, che non vada a precludere in alcun modo i rapporti internazionali con le superpotenze americane e cinesi, ma che possa, in qualche modo, affermare l'importanza strategica dell'Europa nel Mediterraneo.

Se, dapprima, l'autonomia strategica europea veniva intesa, soprattutto dalla Francia, come una sostanziale autonomia militare dell'Unione Europea (che avrebbe comportato un'effettiva differenziazione rispetto alla NATO¹⁷⁷), con la guerra in Ucraina detto concetto ha assunto una connotazione del tutto diversa, includendo e specificando la forte interdipendenza dell'Europa nei confronti della NATO. Non a caso, gli Stati Uniti hanno ripreso il loro storico ruolo di organizzatore della difesa collettiva¹⁷⁸, sottolineando quanto le alleanze nel quadro del Patto Atlantico siano

¹⁷⁷ Jean-Pierre Daenis, "L'autonomia strategica europea dopo la guerra in Ucraina", 15 Settembre 2022, per la rivista "Inside Over" (Old continent, new challenges), consultabile su https://www.insideover.com/issue/old-continet-new-challenges?_ga=2.81548375.1116184186.1663853872-716439588.1663853872, nel momento in cui afferma che "Bisogna però subito sottolineare come l'iniziale visione francese spingeva per un'autonomia militare dell'Unione Europea, anche differenziandosi dalla NATO, mentre vedevamo altri paesi, Germania in primis, che aderiva a concetti di sovranità tecnologia e industriale, ovvero la necessità di poter contare su una catena di approvvigionamento e di produzione protetta in Europa. Ma comunque dal 2021 la tematica andava imponendosi nei vari consigli europei, diventando anche una formulazione ufficiale che include la bussola strategica, il progetto europeo di difesa adottato a marzo scorso."

¹⁷⁸ Jean-Pierre Daenis, "L'autonomia strategica europea dopo la guerra in Ucraina", op.cit.

fondamentali in uno scenario come quello attuale in cui la sicurezza internazionale rappresenta la prima priorità.

L'invasione russa dell'Ucraina del 24 febbraio 2022, conseguenza di quanto avvenuto prima in Crimea nel 2014¹⁷⁹, conferma quanto ancora la politica di sicurezza e difesa comune europea sia limitata. La causa di ciò viene essenzialmente individuata nell' assenza di adeguati meccanismi di coordinamento delle politiche di difesa nazionali degli Stati Membri, i cui risvolti si sostanziano in una perdurante centralità della NATO, e dunque degli Stati Uniti, nella difesa del territorio europeo.¹⁸⁰

L'autonomia strategica, enunciata a partire dal 2013 ed andata a consolidare nel tempo, veniva essenzialmente concepita dai due paesi come un acceleratore delle politiche commerciali, tecnologiche o regolamentari. La situazione attuale, invece, mette in primo piano la necessità di attuare un piano di difesa e sicurezza internazionale che non si basi su una progettazione sostanzialmente teorica, quanto, piuttosto, sul pronto intervento e sulla necessità di avere una solida struttura difensiva che possa assicurare la stabilità del Mediterraneo.

L'unica soluzione che potrà, dunque, permettere all'Europa di legittimarsi sul piano internazionale in tema di difesa e sicurezza risulta essere l'esercizio di una maggiore sovranità sulla produzione in senso lato. La guerra in Ucraina spinge tutti quanti a riconoscere la necessità di un'autonomia in materia di energia per l'Europa, un aspetto che ormai entra a far parte di tutto ciò che rientra nella definizione di "strategico".¹⁸¹ Ciò naturalmente legato ad una sempre maggiore sovranità

¹⁷⁹ Considerata come il primo evento della crisi russo-ucraina che avrebbe raggiunto il suo culmine il 24 febbraio 2022, l'annessione della Crimea alla Russia avvenne in seguito alla rivoluzione ucraina del 2014, quando la Russia, il 27 febbraio dello stesso anno, decise di inviare le proprie truppe senza insegne a prendere il controllo del governo locale. Il 18 marzo, in seguito ad un referendum sull'autodeterminazione della penisola, le autorità della Crimea firmarono l'adesione formale alla Russia, con il 95,32% dei consensi.

¹⁸⁰ Chiara Cellerino, "La difesa europea dinanzi alla guerra in ucraina tra autonomia strategica e vincoli strutturali: quali prospettive per la difesa comune?", *Rivista Giuridica Giappichelli*, Fascicolo I, 2022

¹⁸¹ Jean-Pierre Daenis, "L'autonomia strategica europea dopo la guerra in Ucraina", *op.cit.*

tecnologica,¹⁸² che potrà finalmente emancipare l'Europa da certe dipendenze che potrebbero alla lunga depotenziarla in termini di competizione geopolitica.

3.2.2 Autonomia strategica nei rapporti Italia-Francia-Germania: dal multilateralismo commerciale al *pilastro europeo* della NATO

L'assetto istituzionale comunitario negli ultimi anni sta propendendo per un sempre maggiore rafforzamento dell'autonomia strategica europea, con l'obiettivo di rendere l'Europa quanto più autonoma possibile e consapevole della propria *leadership* e resilienza in due ambiti fondamentali: la transizione energetica e l'industria militare. E ciò dovrebbe spingere l'Europa ad investire sempre di più nella difesa dei propri interessi su un'area nettamente più ampia degli Stati membri, andando ad includere i Balcani e i paesi della dorsale caucasica, paesi geograficamente legata all'Europa, che possano costituire un'area a quest'ultima economicamente integrata.

In questo contesto di potenziamento euro-mediterraneo, il *nucleo duro* dell'Europa, costituito da tre grandi paesi fondatori (Italia, Francia e Germania) gioca un ruolo di fondamentale rilievo, in quanto alla base dell'ambizione della *leadership* europea nel cui ambito l'autonomia strategica iscrive pienamente, per via degli interessi internazionali comuni vantati dai tre Stati.

Nel quadro di una futura *leadership trilaterale*, il Trattato del Quirinale, il Trattato di Aquisgrana e il futuro Piano d'Azione Italo-Tedesco assumono un ruolo di rinnovata pregnanza, individuando delle direttive ben specifiche che possano potenziare l'autonomia strategica europea secondo diverse prospettive.

Se, da un lato, il Trattato del Quirinale individua un meccanismo di riflesso italo-francese che vada a potenziare l'autonomia strategica nell'ambito degli scambi internazionali e del mercato unico, concorrendo al rafforzamento delle politiche

¹⁸² Ursula Von Der Leyen e Thierry Breton hanno spesso insistito sulla necessità per l'Europa di recuperare il pieno controllo della produzione tecnologica, con l'obiettivo di evitare dipendenze che possano diventare problematiche, così come si ha avuto modo di notare durante la pandemia e con le recenti situazioni.

industriali e comunitarie e riconoscendo *il ruolo trainante dell'Unione Europea nel rafforzamento del multilateralismo commerciale*,¹⁸³ il Trattato dell'Eliseo prevede, invece, un sempre maggiore potenziamento dell'autonomia strategica europea nell'ambito della difesa, con l'obiettivo di rendere il settore della sicurezza internazionale più autonomo, assertivo e garante della protezione degli interessi dell'area Euro-mediterranea.

Nell'ambito dell'autonomia strategica volta a potenziare il mercato unico europeo, all'inizio del 2021, la Commissione Europea ha lanciato una nuova strategia di politica commerciale dell'UE, che fosse *aperta, sostenibile ed assertiva*, fondata essenzialmente su determinati assi principali: *la conferma dell'apertura agli scambi con l'estero* - alla base del concetto di *autonomia strategica aperta*, permettendo all'Europa di continuare a godere di un buon livello di scambi internazionali, difendendo assertivamente, tuttavia, i propri interessi, garantendo le *fair trade practices* e le condizioni di parità¹⁸⁴ - e la *politica commerciale a supporto degli interessi geopolitici dell'UE*- promuovendo l'indipendenza strategica dell'UE sul piano produttivo e degli approvvigionamenti e promuovendo un approccio multilaterale nell'ambito delle politiche commerciali dell'Unione.

In tale contesto, la Commissione ha rilanciato l'agenda di riforma del WTO, sottolineando l'importanza che la *partnership* transatlantica ricopre per la promozione degli interessi geopolitici multilaterali dell'UE.¹⁸⁵

L'autonomia strategica europea assume, dunque, un ruolo centrale in uno scenario internazionale che vede l'affrontarsi di due grandi potenze economiche quali gli Stati Uniti e la Cina, nella ricerca di un equilibrio tra interdipendenza e unilateralismo, come risposta ai problemi che l'economia mondiale ha attraversato durante il periodo della pandemia.

¹⁸³ Art.1 par.4, Trattato del Quirinale.

¹⁸⁴ "Communication from the commission to the European Parliament, the council and the european economic and social committee and the committee of the regions; Trade policy review; an open, sustainable and assertive trade policy", European Commission, Brussels, 18-02-2021

¹⁸⁵ "Communication from the commission to the European Parliament, the council and the european economic and social committee and the committee of the regions; Trade policy review; an open, sustainable and assertive trade policy", op.cit.

Un altro dei fondamentali obiettivi che Italia, Francia e Germania si sono posti nella redazione dei rispettivi trattati bilaterali è quello del rafforzamento della collaborazione sul piano militare ed industriale, per poter così contribuire in maniera sinergica al rafforzamento della difesa europea e dell'alleanza atlantica. In quest'ottica si iscrive pienamente la comune intenzione delle tre nazioni di potenziare il pilastro europeo della NATO, soprattutto dopo che Parigi, a inizio anno, ha assunto la guida della NATO *Response Force*, in uno dei momenti più difficili degli ultimi anni, con l'obiettivo di rafforzare la posizione difensiva del fianco orientale dell'Alleanza atlantica.

In uno scenario internazionale in continuo mutamento come quello attuale, con il montare in potenza della Cina, la sempre maggiore crescita del profilo internazionale dell'Unione Europea, e le conseguenze derivanti dalla crisi tra Mosca e Kiev - che ha comportato la necessità di una sempre maggiore prontezza della NATO, già da tempo impegnata in sempre più conflitti "fuori area" (dapprima nei Balcani, poi in Afghanistan, Medio Oriente e Nord Africa)¹⁸⁶ - la necessità di coordinare un'eventuale risposta Europa e Stati Uniti ad un eventuale aggravarsi della già instabile situazione dello scacchiere geopolitico mondiale (necessaria anche per la salvaguardia degli interessi politico-economici) potrebbe tradursi in un sempre maggiore potenziamento del "pilastro europeo" della NATO, che possa sostanzarsi in un forte riarmo europeo, con l'obiettivo per l'Europa, il cui contributo attuale si aggira attorno al 25-30 per cento, di garantire circa il 50% delle capacità ritenute necessarie per la piena credibilità della NATO.¹⁸⁷

Già a partire dal 2016 era stata lanciata a livello sovranazionale la *Strategia Globale dell'Unione Europea per la politica estera e di sicurezza*, nel quadro dell'*European Global Strategy* (EUGS), con l'obiettivo di fornire una strategia comunitaria basata

¹⁸⁶Stefano Silvestri, "Il futuro della NATO nella crisi Ucraina", 16 Febbraio 2022, consultabile su <https://www.affarinternazionali.it/il-futuro-della-nato-nella-crisi-ucraina/>

¹⁸⁷ Stefano Silvestri, "Il futuro della NATO nella crisi Ucraina", op.cit.

su un'interazione flessibile dell'UE con i suoi partner internazionali¹⁸⁸ e rilanciare il multilateralismo, accrescendo la propria autonomia strategica¹⁸⁹.

La minaccia terroristica di radice islamista, il referendum sulla Brexit, l'impressionante crescita di paesi come la Cina e le guerre in Libia e Ucraina hanno ulteriormente rafforzato detta necessità, inducendo gli Stati Membri dell'Unione a promuovere un progetto estremamente ambizioso che avrebbe puntato alla costruzione di una sorta di *nuova Europa*, in cui il tema della difesa comune avrebbe ricoperto un rinnovato interesse. A tale scopo, in occasione del vertice NATO dell'8 luglio 2016, è stata firmata una *Dichiarazione Congiunta* UE-NATO, con l'obiettivo di potenziare la *partnership strategica*¹⁹⁰ tra NATO e Unione Europea nel quadro degli obiettivi previsti dall'EUGS. Il rapporto tra UE e NATO che si andava a delineare alla luce della seguente dichiarazione si sostanziava in una sempre più stretta interdipendenza, riconoscendo il ruolo fondamentale ricoperto dalla NATO per la difesa collettiva, ma affermando, contestualmente, la necessità per l'UE di dotarsi di capacità autonome, sia per meglio contribuire all'Alleanza atlantica *sia* per agire autonomamente se e quanto necessario.¹⁹¹

Di conseguenza, tra gli obiettivi principali dell'UE in tema di rafforzamento della *partnership* con la NATO, rientravano «lo sviluppo coordinato della capacità di difesa, esercitazioni parallele e sincronizzate nonché azioni sinergiche con

¹⁸⁸ Fiammetta Salmoni, “*La difesa comune Europea come pilastro della NATO*”, Editoriale Scientifica, Fascicolo 2-2022

¹⁸⁹ Fiammetta Salmoni, “*La difesa comune Europea come pilastro della NATO*”, Editoriale Scientifica, Fascicolo 2-2022

¹⁹⁰ Joint Declaration the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, Warsaw, 8 July 2016.

¹⁹¹ Fiammetta Salmoni, “*La difesa comune Europea come pilastro della NATO*”, Editoriale Scientifica, Fascicolo 2-2022; L'autore del testo, in riferimento a detta statuizione nel quadro della *Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea*, Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles, 28 Giugno 2016, afferma: “Quando si trattava di difesa collettiva, la NATO restava il punto di riferimento principale per la maggior parte degli Stati membri, ma, al tempo stesso, le relazioni UE-NATO non avrebbero pregiudicato «*la politica di sicurezza e di difesa degli Stati che non sono membri della NATO*», con la conseguenza che «*l'UE avrebbe approfondito (approfondirà) la cooperazione con l'Alleanza dell'Atlantico del Nord in complementarità, sinergia e nel pieno rispetto del quadro istituzionale, dell'inclusione e dell'autonomia decisionale di entrambe*».

l'obiettivo di costituire le capacità dei suoi partner contrastare le minacce ibride e quelle informatiche e promuovere la sicurezza marittima». ¹⁹²

Alla *Dichiarazione Congiunta UE-NATO* ha fatto seguito, nel novembre 2016, il *Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa*, con l'obiettivo di rafforzare la competitività dell'industria e del mercato unico europeo della difesa, fortemente frammentato e che risentiva dell'insufficiente collaborazione a livello industriale tra gli stati membri, attraverso un uso più efficiente dei fondi pubblici e una base industriale più solida. ¹⁹³ La Commissione, dunque, nel quadro delle azioni strategiche elencate nel suddetto piano di azione, si impegnava a istituire un *Fondo Europeo per la difesa*, a promuovere sempre più investimenti nelle catene di approvvigionamento e a rafforzare il mercato unico della difesa.

Nel 2019, con la firma del Trattato di Aquisgrana, la Francia e la Germania hanno formalizzato l'istituzione del *Conseil Franco-Allemande de défense et sécurité* come *organo politico di pilotaggio degli impegni comuni* che le due nazioni assumono nel quadro del Trattato ¹⁹⁴, nell'ambito dell'elaborazione di programmi di difesa comuni che abbiano come obiettivo la promozione di una strategia comunitaria che favorisca la «competitività e il consolidamento della base industriale e tecnologica di difesa europea» ¹⁹⁵.

La formalizzazione di un riflesso franco-tedesco in tema di difesa attraverso la sottoscrizione di una clausola di difesa comune risponde pertanto al bisogno di rendere l'Europa capace di difendersi da sola, in piena autonomia e indipendenza, senza però dover in alcun modo alterare il proprio ruolo in seno all'Alleanza Atlantica.

Sempre nel 2019 la NATO adotta la strategia NATO 2030: *united for a new era*, con l'obiettivo di rafforzare la propria posizione a livello internazionale ¹⁹⁶ e

¹⁹² Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea», Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles, 28 Giugno 2016,

¹⁹³ Cfr., European Commission, *European Defence Action Plan*, COM(2016) 950 *nal*, Brussels, 30 November 2016, par. 1.

¹⁹⁴ *Traité de Aix La Chapelle*, Articolo 4 Paragrafo 4

¹⁹⁵ *Traité de Aix La Chapelle*, Articolo 4 Paragrafo 3

¹⁹⁶ *Dichiarazione di Londra. Rilasciata dai Capi di Stato e di Governo che partecipano alla riunione del Consiglio Nord Atlantico a Londra dal 3 al 4 dicembre 2019*, 4 dicembre 2019, punto 7.

promuovere il sistema di *Strategic Concept* nell'ambito dei rapporti con le grandi potenze come la Cina e la Russia. In questo scenario strategico, l'Europa avrebbe giocato un ruolo di fondamentale importanza, attraverso la creazione di *un collegamento politico permanente tra i funzionari delle due organizzazioni*. L'Alleanza riconosce, dunque, l'importanza di un'identità di difesa europea purché si realizzi al proprio interno e come suo pilastro.¹⁹⁷

Nei recenti mesi, dietro la spinta decisiva della guerra russo-ucraina, il Consiglio Europeo ha approvato il documento che istituisce la *Bussola Strategica (Strategic Compass)*, in cui si sancisce la necessità di potenziare ulteriormente il ruolo dell'Europa nella sicurezza globale e transatlantica attraverso la creazione di forza modulare di un massimo di 5000 militari (gruppi tattici sovranazionali e forze e capacità militari degli Stati membri individuate in precedenza)¹⁹⁸, senza, però, andare a pregiudicare e compromettere il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa dei singoli stati membri.

Entro il 2023, detti obiettivi programmatici troveranno un primo riscontro pratico, attraverso l'attuazione di meccanismi di *cooperazione rafforzata* in tema di difesa, così come statuito dall'art.44 del TUE, al fine di consentire ad un gruppo di Stati Membri di portare a termine una missione o operazione nel quadro dell'UE sotto la supervisione politica del Consiglio¹⁹⁹. Un primo riscontro pratico di un ambizioso progetto di autonomia strategica che possa, nel tempo, rendere l'UE garante di sicurezza più forte e capace, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini e alla pace e sicurezza internazionali.

¹⁹⁷ Fiammetta Salmoni, "La difesa comune Europea come pilastro della NATO", Editoriale Scientifica, Fascicolo 2-2022.

¹⁹⁸ Consiglio europeo, *Una bussola strategica*, consultabile su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

¹⁹⁹ Consiglio europeo, *Una bussola strategica*, op.cit.

CAPITOLO IV

Trattato del Quirinale: quali vantaggi per l'Italia in Europa?

4.1 L'evoluzione dei rapporti Italia-Francia prima e dopo il Trattato del Quirinale

4.1.1 Il recepimento del Trattato del Quirinale in Italia e Francia, 4.1.2 Il ruolo della Cultura ed il Conseil de la Jeunesse dell'Art.9 del Trattato

4.1 L'evoluzione dei rapporti Italia-Francia prima e dopo il Trattato del Quirinale

1.1. Il recepimento del Trattato del Quirinale in Italia e Francia

Il Trattato del Quirinale è stato firmato il 26 Novembre a Roma da parte del Presidente della Repubblica Francese Emmanuel Macron e del Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi ed è subito stato ben accolto dalla comunità italiana e francese. Diverse sono state le testate giornalistiche italiane che hanno definito la nuova collaborazione tra Italia e Francia come “*un’amicizia rinata*”, “*il trionfo del sovranismo*” ed una conseguenza voluta nell’ordine di una necessaria sinergia franco-italiana volta all’autonomia strategica europea.

Secondo l’Ambasciatore di Francia in Italia Masset, il Trattato del Quirinale è arrivato in un momento chiave dell’evoluzione dei rapporti franco-italiani, *mettendo fine ad un’anomalia*²⁰⁰, data probabilmente dal paradosso della prossimità che ha visto nascere tra Italia e Francia diverse incomprensioni. *Eredi di una cultura comune ma con una storia molto diversa*²⁰¹, Italia e Francia, con la firma del Trattato del Quirinale, hanno imparato a conoscersi meglio, ad approfondire la loro cooperazione bilaterale e a rafforzare il loro consenso in seno alla comunità europea. Un partenariato tra uguali che mette al centro la reciprocità.

²⁰⁰ Lorenzo Vita, “Messo fine ad un’anomalia”, intervista esclusiva all’Ambasciatore di Francia in Italia Christian Masset, 19 Dicembre 2021.

²⁰¹ Lorenzo Vita, “Messo fine ad un’anomalia”, op.cit.

L'asse italo-francese è destinato, nel tempo, a svilupparsi in contemporanea a quello franco-tedesco, in un'ottica inclusiva che possa anche vedere il miglioramento dei rapporti tra l'Italia e la Germania, per un dialogo sempre più proficuo, basato sulla valorizzazione delle diverse identità territoriali, radici dell'identità comune europea. Come ribadito in precedenza, la firma del Trattato del Quirinale ha avuto un fortissimo impatto mediatico, però decisamente sproporzionato tra le due nazioni, con un fortissimo interesse dei *media* italiani e una scarsa copertura in Francia, sorprendendo diversi opinionisti.

L'Ambasciatore Masset fornisce una valida spiegazione di questa apparente disproporzione, data da due motivi principali. Primo fra tutti, il luogo ove si è svolta la firma del Trattato, come se, attraverso detta *gestuelle coréographique*, Italia e Francia volessero suggellare a livello simbolico il loro profondo impegno nella cooperazione bilaterale ed europea. Un altro motivo che ha alimentato la copertura mediatica del Trattato del Quirinale in Italia è stato l'alto livello di "sorpresa" dell'opinione pubblica italiana, la cui visione dei rapporti italo-francesi si presta talvolta al dibattito. La Francia ha da subito concepito il trattato come un'evidenza, risultato di un progressivo rafforzamento di un rapporto bilaterale, come se la firma rientrasse in un ordine concettuale quasi del tutto prevedibile. Un'altra sostanziale differenza è data altresì dal fatto che per l'Italia si tratta del primo trattato in assoluto di cooperazione bilaterale con un altro Stato dell'Unione, a differenza della Francia, alla base del meccanismo di *cooperazione bilaterale rafforzata*, già sperimentato con la Germania per più di 50 anni.

Le relazioni tra Italia e Francia sono da sempre state oggetto di intenso dibattito, spesso risultato di una serie di incomprensioni di diversa natura. In questo ambito, l'opinione pubblica ha spesso e volentieri dato un'immagine falsata dei rapporti intercorrenti tra le due nazioni, creando un *gap* sempre più profondo, accresciuto da una sempre maggiore *méfiance* a livello sociale.

A partire dal 2017, momento in cui è stata evocata per la prima volta l'idea di un eventuale trattato bilaterale tra Italia e Francia, si è delineata progressivamente la diffusa necessità di far convergere quanto più possibilmente gli interessi delle due nazioni. Diverse sono state, dunque, le personalità illustri del mondo accademico, istituzionale ed industriale che hanno deciso di portare avanti delle lodevoli

iniziative volte a superare sempre di più il paradosso della prossimità. Tra queste, l'iniziativa dei Dialoghi Italo-Francesi per l'Europa gioca un ruolo di grande rilievo soprattutto nell'ambito dello studio dei rapporti tra le due nazioni e le analisi strategiche svolte dai principali attori dei rapporti bilaterali tra le due nazioni.

L'incidente diplomatico che ha avuto luogo nel 2019 tra Italia e Francia ha segnato un vero e proprio periodo di stallo nello sviluppo dei rapporti tra le due nazioni, portando frequentemente al centro del dibattito politico nazionale i due paesi e delineando un quadro particolarmente complesso, sia dal punto di vista internazionale che bilaterale, anche per via di "elementi di frizione più strutturali", legati essenzialmente alla sfera economico-industriale, a istanze protezioniste e alla disciplina della competizione e degli aiuti di stato nei due paesi.²⁰²

Eppure, da un punto di vista comunitario, Francia e Italia si legittimano come attori imprescindibili per la crescita e competitività dell'UE,²⁰³ con un interscambio pari a 85 miliardi di euro nel 2018 (che rende la Francia il secondo partner commerciale globale dell'Italia e l'Italia il terzo partner commerciale per la Francia) e contribuendo per il 26% al PIL comunitario, per il 22,4% degli occupati e per il 23,2% degli investimenti in R&D dell'intera UE.

Da un punto di vista statistico, secondo un'indagine realizzata da IPSOS su un campione di 1000 francesi e 1000 italiani e presentata il 20 giugno 2019 in occasione del Forum dei Dialoghi Italo-Francesi per l'Europa, tenutosi a Parigi²⁰⁴, l'immagine che i francesi hanno dell'Italia è piuttosto positiva, con un consenso del 61% dei 1000 intervistati, mentre 1/3 degli italiani ha un'immagine piuttosto ambigua della Francia, foriera di stereotipi che non sempre facilitano il dialogo tra i due popoli. Diverse sono le questioni alla base dell'equilibrio precario dei rapporti tra le due nazioni e riguardano soprattutto le tensioni suscitate dalla crisi migratoria, la crisi libica e il ruolo di Italia e Francia in seno alla comunità europea. Ciononostante,

²⁰² "Francia e Italia: due partner naturali", Position paper-Dialoghi Italo-Francesi per l'Europa, edizione 2019. documento sintesi dell'edizione 2019 dei Dialoghi Italo-Francesi per l'Europa pubblicato da The European House of Ambrosetti

²⁰³ "Francia e Italia: due partner naturali", op.cit.

²⁰⁴ "Relations franco-italiennes: de vives tensions qui se reflètent dans les opinions publiques, mais aussi de vraies opportunités pour une relance du dialogue", Comunicato stampa-indagine IPSOS presentata in occasione del Forum del 20 giugno 2019 di dialoghi italo francesi

entrambi i paesi condividono una visione piuttosto ottimista nei confronti dell'autonomia strategica europea, con il 59% dei consensi in Francia e il 54% dei consensi in Italia, così come in tema di necessità per le due nazioni, alla luce del Trattato del Quirinale, di conservare delle buone relazioni bilaterali, con un consenso estremamente diffuso in entrambi i popoli (93% in Francia e 91% in Italia).

Un altro degli assi principali su cui si fonda il rafforzamento dei rapporti italo-francesi è certamente dato dalla dimensione culturale delle politiche di integrazione franco-italiane, in cui la valorizzazione e preservazione del patrimonio artistico, storico e culturale gioca un ruolo di fondamentale importanza.

A livello culturale e linguistico, l'obiettivo delle diplomazie italiana e francese è quello di rafforzare il ruolo e la posizione delle due nazioni negli scambi internazionali, assicurando – in particolare – la promozione delle produzioni francesi sulle scene artistiche straniere. La cooperazione franco – italiana nel settore delle arti figurative, infine, si esprime tramite molteplici prestiti d'opere d'arte reciproci provenienti dai musei nazionali francesi, nonché tramite esposizioni allestite in collaborazione tra i due paesi, basandosi anche sulla forte presenza della Francia in Italia, tramite istituzioni riconosciute - come l'Accademia di Francia a Roma, Villa Medici, l'Ecole Française de Rome et gli Institut Français in Italia.

Tale presenza riguarda tutti i settori culturali sostenendo, in particolare, lo spettacolo dal vivo, il cinema e la letteratura.

Nel quadro dell'attuazione del Trattato del Quirinale, si è assistito al rafforzamento di diverse iniziative di stampo economico, culturale e sociale già esistenti tra le due nazioni, con l'obiettivo di avvicinare sempre di più non solo geograficamente, ma anche ideologicamente le due nazioni. Dei validi esempi ne sono *la terza edizione dei forum italo-francesi delle infrastrutture dei trasporti e dell'energia* e il *quinto forum Francia-Italia delle Imprese* (organizzati dall'IREFI²⁰⁵ e tenutisi nel periodo di maggio-giugno nelle rispettive ambasciate italiana in Francia e francese in

²⁰⁵ IREFI - Istituto per le Relazioni Economiche Francia-Italia è un'Associazione "bilaterale" indipendente che ha come missione principale quella di facilitare le relazioni d'affari tra la Francia e l'Italia. Fondato da Fabrizio Maria Romano, Presidente, e da Olivier Mellerio, Presidente Onorario, IREFI ha la capacità di riunire gli imprenditori (Grandi Gruppi, PMI e start up), le loro associazioni, i manager ed i rappresentanti delle istituzioni pubbliche e private dei due paesi. I soci di IREFI condividono motivazioni comuni quali l'etica negli affari e la competenza professionale.

Italia), i vari incontri organizzati dal *Club Italie-France* (organizzazione dedicata allo cooperazione e allo sviluppo tra l'Italia e la Francia ed estremamente attiva nell'ambito degli scambi bilaterali), *France Odéon* (festival del cinema francese a Firenze, che sottolinea la proficua sinergia italo-francese nell'ambito delle produzioni cinematografiche), le iniziative congiuntamente portate avanti dalle città di Roma e Parigi in tema di valorizzazione bilaterale del settore cinematografico (*Dolcevita sur Seine e nouvelle Vague sul Tevere*) ed un numeroso comparto associativo bilaterale rappresentante la comunità francese in Italia ed italiana in Francia.

La specificità del legame Italia–Francia si esprime anche attraverso *il rapporto di gemellaggio esclusivo tra le due capitali*, Parigi e Roma.

Nel 1956, a Roma, l'allora sindaco Salvatore Rebecchini ed il Presidente del Consiglio comunale di Parigi Jacques Féron, suggerarono il gemellaggio esclusivo tra le due città con il motto «*Solo Parigi è degna di Roma e solo Roma è degna di Parigi*». Lo storico gemellaggio esclusivo è stato rilanciato dai sindaci delle città di Roma e di Parigi il 7 luglio 2022, con l'obiettivo di rilanciare Roma e Parigi sul piano internazionale ed europeo e rafforzare il loro ruolo di cooperazione negli ambiti culturali, sociali ed ambientali.

La fitta rete di gemellaggi tra le varie città italiane e francesi (più di 900, attualmente) testimonia il forte legame tra le due nazioni e la volontà congiunta di dare uno slancio al ruolo della cooperazione bilaterale di Italia e Francia in ambito territoriale, conferendo un'importanza fondamentale alle sfide che fenomeni come la transizione ecologica pone alla comunità internazionale attuale.

L'importanza che, dunque, il Trattato del Quirinale riveste attualmente nell'ambito bilaterale, comunitario ed internazionale è soggetta ad un sempre maggiore sviluppo. La natura programmatica degli obiettivi enunciati nel Trattato comporta, dunque, un'implementazione progressiva delle azioni svolte dalle due nazioni congiuntamente nel quadro di una serie di misure attuative che, si auspica, possano “rilanciare” il ruolo dell'Italia in ambito europeo.

1.1.2 Il ruolo della Cultura ed il *Conseil de la Jeunesse* dell'Art.9 del Trattato

Attraverso il Trattato del Quirinale, le parti si sono proposte di implementare i loro accordi e scambi conferendo una sempre maggiore importanza alla cultura e all'apporto innovativo del contributo dei giovani, in diversi ambiti.

L'articolo 9 individua i principali assi su cui sviluppare la cooperazione italo-francese in tema di giovani e cultura. La strategia si basa essenzialmente sull'incoraggiamento dell'*“impegno e mobilità dei giovani italiani e dei giovani francesi, nel quadro della strategia europea per la gioventù e del dialogo strutturato europeo”*.

La tradizione internazionale conferisce da sempre all'Italia e alla Francia un ruolo di traino nelle politiche culturali internazionali. Tra i due paesi, infatti, si è da sempre legittimato (seppur indirettamente sino a dopo la Seconda Guerra Mondiale) un partenariato di particolare privilegio in questo settore.

Le radici di questa forte interconnessione in tema culturale sono profonde e risalgono a tempi molto antichi. Complici la prossimità geografica, culturale e sociale e la molteplicità di eventi storici che hanno visto protagonisti i due paesi, l'Italia e la Francia hanno condiviso da sempre il primato culturale nel mondo.

Non a caso, in occasione di un ricevimento svoltosi al Palazzo dell'Elise in onore dell'Ambasciatore d'Italia in Francia Giovanni Fornari il 17 gennaio 1969, il Generale Charles De Gaulle aveva affermato *“l'Italia e la Francia sono vicine. Sono cugine. Sono latine. Ciò significa che per la profondità della natura del loro rapporto, entrambe sono naturalmente portate a tessere dei legami privilegiati in quest'ambito”*.²⁰⁶

L'unicità del legame intercorrente tra Italia e Francia in tema di cooperazione culturale assume altresì una forte risonanza europea. Non a caso, le relazioni tra i due paesi presentano una doppia caratteristica; se, da un lato, obbediscono ad un

²⁰⁶ Il discorso del Generale Charles De Gaulle è consultabile nella sua totalità alla. Pagina 239 del seguente documento, che raccoglie la totalità delle allocuzioni e discorsi di Charles de Gaulle nel periodo intercorrente tra il 1944 e il 1969 (Archives Nationales, 2016, raccolta di Nicole Even); https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/pdfIR.action?irId=FRAN_IR_054957 e per la forma manoscritta al seguente linl https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/consultationIR.action?irId=FRAN_IR_054957&udId=c-6yryhkh8o--1tdmlgi4f0i6z&details=true&numberImage=FRAN_0145_9781_L

modello classico nell'ambito del quale lo schema culturale risulta essere preponderante, dall'altro, l'integrazione europea crea una serie di nuovi fenomeni integrativi (libera circolazione dei beni e delle persone, cooperazioni amministrative e aspetti sopranazionali dell'Unione Europea), definiti da Darnis sotto molteplici prospettive.²⁰⁷ Nell'ambito dell'Articolo 3 del TUE viene accordata una grandissima importanza al rispetto della *ricchezza culturale della diversità culturale e linguistica*, nell'ambito più generale di *salvaguardare e sviluppare il patrimonio culturale europeo*²⁰⁸. In ciò si inserisce, dunque l'azione congiunta dei due territori nella promozione di una solida politica culturale basata essenzialmente sulla valorizzazione territoriale e sociale.

Diverse sono le iniziative a livello europeo che hanno visto e vedono tuttora coinvolte Italia e Francia in una progettazione sinergica per la realizzazione di progetti strutturati aventi come tema principale la valorizzazione dei settori culturali.

²⁰⁷ A tale scopo, si fa riferimento a quanto affermato da Jean-Pierre Darnis nell'opera "Francia-Italia: relazioni bilaterali, strategie europee"(IAI Quaderni, Istituto Affari Internazionali, 23 Marzo 2005) nel suddetto passaggio introduttivo: Le relazioni tra Francia e Italia presentano una doppia caratteristica: da un lato obbediscono ad un modello classico nell'ambito del quale lo schema culturale è preponderante, dall'altro l'integrazione europea, in particolare quella economica e commerciale, crea una serie di nuovi fenomeni, un'integrazione dal basso (libera circolazione dei beni e delle persone), dai livelli intermedi (cooperazioni amministrative) e dall'alto (aspetti sopranazionali dell'Unione Europea)."

²⁰⁸ A tale scopo, meritevole di analisi ne risulta la lettura congiunta operata da Michele Vallano, ne "La contribution de l'Union Européenne au renforcement de la coopération culturelle franco-italienne", Rivista giuridica Giappichelli, Fascicolo I-2020, per cui: "L'attribuzione formale di competenze all'Unione Europea in materia di cultura risale, come è noto, alle novità introdotte dal Trattato di Maastricht che ha conferito un quadro giuridico di diritto ad un ambito già oggetto di interventi legislativi diseguali da parte delle istituzioni europee. Pertanto, tra gli obiettivi prioritari da perseguire, oggi ripresi dall'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, vi è anche l'impegno a "rispettare la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e garantire la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio culturale europeo ". Più in particolare, l'Unione Europea ha, sulla base dell'articolo 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, la competenza a "realizzare azioni di sostegno, rafforzamento o integrazione dell'azione degli Stati". Tale competenza è quindi espressa nell'articolo 167 TFUE, qui enunciato i principali obiettivi perseguiti dall'azione dell'Unione in questo campo (l'elenco non sembra, tuttavia, essere formulato in modo esaustivo): i. migliorare la conoscenza e la diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; ii. conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di rilevanza europea; iii. scambio culturale non commerciale; iv. Creazione artistica e letteraria, e inserita nel settore audiovisivo. La tutela della diversità culturale è oggi un vero e proprio pilastro che sta alla base delle diverse politiche dell'Unione Europea e costituisce quindi un tratto distintivo e determinante sia all'interno che all'esterno dell'Unione, sulla base di quanto previsto dall'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea Unione, per cui "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica".

L'attuale Call Europea 2021-2027 prevede 5 cantieri aperti e diversi sono i programmi e fondi comunitari di cui Italia e Francia beneficiano.

Riconoscendo il ruolo fondamentale che l'Europa gioca nella promozione di una politica di integrazione culturale globale, nell'ambito della Call Europea 2021-2027, si inserisce la seconda edizione di Europa Creativa, un programma di sostegno a settori culturali e creativi con una dotazione finanziaria complessiva di 2.4 miliardi di euro per l'intero settennio.

La prima edizione di Europa Creativa (2014-2020) ha visto l'Italia, assieme alla Francia e alla Germania, posizionarsi all'apice della classifica dei 34 paesi partecipanti, con una totalità di 15 progetti svolti per la piccola scala, 3 per la larga scala per un budget di 5,5 milioni di euro²⁰⁹

La nuova edizione del programma ha avuto inizio nel 2021 e sono diversi gli obiettivi che l'UE intende perseguire nel quadro di detto progetto. Lo strand CULTURA, ad esempio, occupa un ruolo di primo piano, nell'ambito della circolazione transfrontaliera e della mobilità delle opere e degli operatori culturali, del sostegno e del finanziamento di attività con una dimensione europea, della circolazione di opere europee, dell'accrescimento della competitività e dell'innovazione dell'industria audiovisiva europea.

Italia e Francia si distinguono, inoltre, nel panorama europeo per la grande concentrazione di siti patrimoniali UNESCO e per un'intensa ed armoniosa progettualità.

Le due nazioni possiedono un totale di 100 siti, ¼ della totalità dei siti UNESCO in Europa. Motivo per cui insieme dovrebbero essere motore di una sempre maggiore consapevolezza dell'internazionalizzazione odierna della cultura, che comporta una progressiva "mobilità", a livello territoriale e soprattutto europeo.

Recentemente, con la presentazione del Piano Strategico "Grandi Progetti Beni Culturali", sono stati stanziati in Italia quasi 60 milioni di euro per 16 grandi progetti strategici diffusi su tutto il territorio nazionale. Il programma consiste in una serie di interventi di restauro, adeguamento, ampliamento e valorizzazione di opere d'arte e dimore storiche, così come la creazione di nuovi poli museali, sedi espositive e recupero di beni danneggiati.

²⁰⁹ Ministero della Cultura, resoconto del 7 giugno 2020

La Francia nel 2018 ha creato un fondo specifico destinato alle dimore storiche, con l'obiettivo di rilanciare i borghi e contribuire alla totale restaurazione di monumenti del tutto abbandonati. Il fondo, dotato di una capacità di 15 milioni di euro, ha permesso il finanziamento di 151 operazioni in 12 *régions métropolitaines* francesi. Secondo dei recenti sondaggi, il 64% dei 55 siti UNESCO italiani hanno sede presso i cosiddetti "Borghi", comuni con una popolazione di meno di 5.000 abitanti.

Da ciò risulta evidente la linea comune condivisa da entrambe le due nazioni in termini di valorizzazione culturale delle piccole realtà territoriali.

Ed è proprio nell'ambito della valorizzazione delle piccole realtà, delle pratiche e tradizioni culturali territoriali che si iscrive l'impegno congiunto delle due nazioni, ai sensi dell'art.9 par.3 del Trattato, nella *protezione e valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale a livello europeo e internazionale*, anche in riferimento alla Risoluzione 234/2017 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, espressione della volontà congiunta di Italia e Francia di contribuire sinergicamente alla protezione dei beni culturali e al contrasto del loro traffico in relazione a situazione di conflitto armato o di azioni commessa da gruppi terroristici²¹⁰.

Il primo e l'ultimo paragrafo dell'art.9 confermano, altresì, gli assetti amministrativi in tema di valorizzazione del patrimonio culturale, in attuazione dell'accordo culturale tra l'Italia e la Francia, firmato a Parigi il 4 novembre 1949²¹¹. Nel quadro del Trattato, dunque, vengono avviate delle consultazioni annuali tenute dai ministeri competenti per la cultura e la gioventù, con l'obiettivo di individuare assi e progetti di interesse comune su cui le due nazioni possano effettivamente lavorare.

²¹⁰ L'adozione della risoluzione 2347/2017 in tema di protezione del patrimonio culturale costituisce un passo importante nella prevenzione e nel contrasto ai fenomeni illegali di distruzione e di aggressione dei beni recanti un valore storico per la comunità.

²¹¹ Tra Francia e Italia è stato firmato il 4 novembre 1949 un Accordo Culturale di fondamentale importanza, in quanto, in attuazione di quest'ultimo, si sono succeduti nel tempo diversi programmi esecutivi di cooperazione culturale.

Secondo Michele Vellano, nella sua opera "La contribution de l'Union Européenne au renforcement de la coopération culturelle franco-italienne", Rivista giuridica Giappichelli, Fascicolo I-2020, "Uno degli aspetti più importanti dell'accordo bilaterale del 1949 tra l'Italia e la Francia è il riconoscimento del ruolo strategico dei loro istituti culturali e la promozione della conoscenza del francese e dell'italiano, rispettivamente, sul territorio dei due Stati. Questo riconoscimento si è mantenuto nel tempo e si è tradotto in un sostegno finanziario che ha permesso un'intensa attività culturale italiana in Francia e Francese in Italia."

Degno di attenzione è anche il rafforzamento del ruolo svolto dalla Commissione Mista prevista dall'art.10 dell'Accordo Culturale tra l'Italia e la Francia, composta da 5 rappresentanti di ciascuno dei due paesi individuati dai rispettivi Governi e presieduta da uno dei due rappresentanti del Paese in cui detta commissione si riunirà (in alternanza tra Roma e Parigi).

Con l'Accordo Culturale italo-Francese vengono anche creati quattro Istituti di Alta Cultura per ognuno dei due paesi, con sede nelle principali città italiane e francesi, due istituti d'istruzione secondaria Italo-Francesi (Liceo Chateaubriand a Roma e Liceo Leonardo Da Vinci a Parigi) e vengono potenziate le opportunità di scambio per professori, studenti, ricercatori, borsisti e artisti (attraverso strutture culturali come la Villa Medici e l'Ecole Française de Rome).

Diversi sono anche gli enti privati che si pongono come missione principale quella di esportare l'Italia e la Francia nel mondo. Tra questi, l'Alliance Française (e la Società Dante Alighieri occupano un ruolo di primo piano.

Creata nel 1996, la Federazione italiana delle Alliances Françaises conta di una rete nazionale di 36 associazioni, mentre la Dante conta una rete di 28 sedi francesi, le cui missioni principali, principalmente di natura pedagogica e culturale, sono essenzialmente rivolte ad un pubblico di giovani fruitori.

Nell'ambito delle attività rivolte alle giovani generazioni, l'articolo 9 nel primo capitolo individua la creazione di un Consiglio Franco-Italiano della Gioventù, a margine della commissione dell'art.10 del già citato accordo culturale del 1949.

La creazione di un riflesso italo-francese che coinvolga pienamente i giovani nel processo decisionale e di attuazione del trattato bilaterale prende certamente ispirazione dall'*OFAJ, Office Franco-Allemand de la jeunesse*, presente dal 1963, ed oggetto di trattazione dettagliata nell'articolo 9 del Trattato di Aquisgrana.

Sul piano internazionale, l'OFAJ si legittima in qualità di organizzazione internazionale al servizio della cooperazione franco-tedesca. Presente a Parigi, Berlino e Sarrebruck da quasi 60 anni a questa parte, l'OFAJ ha permesso a diversi giovani di partecipare a più di 382000 programmi di scambio, universitario, gemellaggio di città e regioni e programmi di borse di studio e di ricerca.

La struttura dell'OFAJ è essenzialmente composta da un tandem franco-tedesco con in testa una co-presidenza del Ministro dell'istruzione francese Pap Ndiaye e la ministra federale della famiglia e della gioventù tedesca Lisa Paus.

L'*Office Franco-allemand pour la jeunesse* agisce, dunque, a favore dei giovani, seguendo da vicino il procedimento decisionale di project-making istituzionale che assicura la realizzazione dei vari progetti proposti. Si tratta, dunque, di un ente fondato e amministrato dalle istituzioni e rivolto ai giovani.

Un altro modello di cooperazione giovanile cui probabilmente Francia e Italia si ispireranno nella creazione di un riflesso della gioventù italo-francese promosso è il *Young leaders Program*, creato dalla French-American Foundation e attivo dal 1981 con l'obiettivo di favorire il dialogo transatlantico (*mission* principale della French-American Foundation) a livello giovanile, permettendo ogni anno a 20 giovani di nazionalità francese e americana di intraprendere un programma composto da attività seminariali e di scambio bilaterale sui principali assi di sviluppo alla base delle relazioni bilaterali franco-americane.

Per quanto riguarda il *Conseil Franco-Italien de la jeunesse*, si attende ancora una futura implementazione dell'ente, anche attraverso i contributi dei vari attori istituzionali ed accademici che hanno giocato un ruolo fondamentale nell'*iter* di procedimento del Trattato e nella promozione di un ideale di sviluppo italo-francese in un'ottica prettamente europea.

Tra le varie iniziative di stampo accademico ed essenzialmente rivolte al rafforzamento dei rapporti tra i giovani e le istituzioni dei due paesi, spicca certamente quella dei Dialoghi Italo-Francesi per l'Europa, organizzati dalle università LUISS e Sciences Po, citati nella *feuille de route* in allegato al Trattato come strumento di “*promozione del dibattito sulle politiche pubbliche europee, nello spirito di incoraggiare il sentimento di appartenenza europea e difendere i valori fondamentali sui quali si fonda il progetto europeo*”²¹².

Nel 2023 avrà luogo una versione *junior* di detti Dialoghi Italo-Francesi per l'Europa, organizzata dalle rispettive associazioni di giovani studenti italiani e francesi delle università LUISS e Sciences Po (Marianne e La Strada), la cui ambizione è quella di sensibilizzare i giovani ai temi di maggiore pregnanza per lo

²¹² “Programma di lavoro Franco-Italiano”; Capitolo 3-Affari Europei.

sviluppo dei rapporti italo-francesi, per poter favorire la presentazione di progetti innovativi volti a legittimare sempre di più la *leadership* delle nuove generazioni in ambito europeo.

Si auspica, dunque, che il futuro *Conseil Franco-Italien de la jeunesse* sia, in questo caso, un ente fondato dai giovani per i giovani, con l'obiettivo di presentare alle istituzioni dei progetti innovativi in attuazione degli obiettivi programmatici stabiliti all'interno del Trattato e per conferire un vento di novità alle relazioni italo-francesi che appassionano tanti dei nostri giovani europei.

CONCLUSIONI

Il Trattato del Quirinale ha rappresentato una grandissima opportunità per il nostro paese e per il ruolo di primo piano che andrà a ricoprire nel tempo legittima ancor di più il contributo dell'Italia in seno alla Comunità Europea.

Per la sua struttura e contenuti particolarmente innovativi, il Trattato del Quirinale ha, inoltre, segnato la nascita di un nuovo modello di diplomazia: una diplomazia garante di stabilità e che vede nei rapporti bilaterali un rafforzamento delle intese a livello globale in uno scenario geopolitico in continua evoluzione.

La cooperazione bilaterale rafforzata, dapprima presente unicamente nell'ambito franco-tedesco, oggi si fa strada in Europa ed apre le porte alla legittimazione di una nuova generazione di Trattati internazionali, che scardinano il classico ordine rigido individuato da parte della *Convenzione di Vienna* del 1969 e si basano essenzialmente su linee guida e obiettivi programmatici aperti, da implementare nel tempo, senza vincolare le parti ad accordi circoscritti ed immutabili.

Attraverso gli assetti di *leadership* e coalizioni messe in atto dal rafforzamento della cooperazione bilaterale rafforza con la Francia, per l'Italia diverrà molto più semplice e naturale legittimarsi sempre di più nel piano internazionale ed europeo, formando una coalizione sempre più forte anche con la Germania.

È già stata confermata da parte della diplomazia italiana l'intenzione di adottare il modello di cooperazione bilaterale rafforzata anche con altri paesi. Primo tra tutti, dunque, la Germania, con cui in questo momento l'Italia è nel pieno delle trattative per un futuro *Piano di Azione Italo-tedesco*, estremamente flessibile e da implementare annualmente, essenzialmente centrato nell'ambito del potenziamento della cooperazione bilaterale rafforzata a livello di pubbliche amministrazioni.

I conseguenti assetti derivanti da un'intesa sempre più forte a livello trilaterale comporterebbero, infatti, una sempre maggiore centralizzazione dei procedimenti decisionali ed amministrativi di Francia, Italia e Germania, trigono di *leadership* europea.

Da un attento studio di natura comparatistica dei due sistemi, fondato sulla consultazione di numerose monografie, documenti inediti, fonti d'archivio e

prendendo anche in considerazione le illustri testimonianze provenienti da illustri personalità istituzionali del mondo italo-francese, è emerso quanto il Trattato del Quirinale, per la sua struttura e per i suoi contenuti, possa essere considerato innovativo, soprattutto in Italia, trattandosi della prima esperienza per il nostro paese di cooperazione bilaterale la cui forte connotazione e spinta europeista la rende rafforzata. Detto Trattato fa, dunque, leva su un importantissimo concetto giuridico, alla base di qualsiasi azione portata avanti da parte dello Stato riconosciuto in quanto tale e legittimato in quanto soggetto del diritto internazionale: l'impegno, derivante da un'azione di volontà ed alla base dell'implementazione delle statuizioni alla base della volontà congiunta delle due nazioni.

L'impegno, dunque, che dovrebbe derivare dall'attuazione del Trattato del Quirinale, per la sua natura di "*trattato di amicizia*", seppur vincolando comunque i due paesi all'osservanza di buone pratiche e buone condotte nell'ambito delle loro relazioni bilaterali, non coincide con il "vincolare" con un certo grado di coerenza le parti al rispetto di obblighi che riguardino, ad esempio, prestazioni reciproche o il mantenimento di una determinata condotta, in quanto l'unico "vincolo" che lega le parti è *la volontà di intensificare i legami esistenti tra di loro e le intense cooperazioni bilaterali che si sono sviluppate nel corso della storia*, nell'ottica di una cooperazione bilaterale rafforzata da implementare nel tempo attraverso lo sviluppo dei determinati assi strategici enunciati nei 12 articoli del Trattato.

Un'altra grande opportunità che il Trattato del Quirinale mette in luce è la sempre maggiore valorizzazione della *leadership giovanile*, proponendo un modello di comitato della gioventù le cui origini risalgono all'*Office Franco-Allemand pour la Jeunesse*, promotore di scambi bilaterali e del rafforzamento degli accordi a livello accademico tra Francia e Germania.

Il carattere programmatico degli obiettivi del Trattato è fortemente presente nell'articolo 9, dedicato ai giovani e alla cultura, in quanto viene proposta l'istituzione di un *Conseil Franco-Italien de la Jeunesse* senza, però, dettare delle direttive troppo *tranchant* in merito alla sua costituzione e struttura, lasciando all'autonomia degli Stati la libertà di implementare detto obiettivo programmatico nella maniera che meglio credono.

A tale scopo, prendendo in considerazione esempi vincenti di *leadership* bilaterale giovanile come il *Young Leaders' Program*, della French-American Foundation e i vari programmi di leadership giovanile a livello europeo e globale, come l'iniziativa *European Young Leaders* (organizzato dal think tank Friend of Europe), il *Parlamento Europeo dei Giovani*, l'*European Youth Forum* e il programma *Young Global Leaders*, si auspica che il *Conseil Franco-Italien de la jeunesse* possa sostanziarsi in un'istituzione fondata dai giovani e per i giovani, con una solida struttura di *governance* decisionale simile a quella di iniziative italo-francesi già proposte dal mondo accademico ed istituzionale.

Forte di un Comitato Scientifico composto da personalità di spicco nell'ambito dei rapporti bilaterali italo-francesi che possano guidare i giovani nell'ideazione, redazione e promozione di progetti innovativi, si auspica che il *Conseil Franco-Italien de la Jeunesse* possa gettare le fondamenta per una *leadership* del futuro sempre più europea, aperta, consapevole, resiliente ed inclusiva.

BIBLIOGRAFIA

- Gilles Pecout, “Pour une lecture Méditerranéenne et transnationale du Risorgimento”, *Revue d’histoire du 19e Siècle*, , 2012, p. 29-47.
- Paolo Viola,, “La Francia in Italia: una lunga storia”, appunti per una discussione su come l’Italia ha visto la Francia in età contemporanea. Il mondo visto dall’Italia in occasione del convegno della Società italiana per lo studio della storia contemporanea presso l’Università Cattolica di Milano del 19-21 settembre 2022
- “De Gaulle and Europe”: Historical Revision and Social Science Theory, Andrew Moravcsik, Harvard University, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper Series 8.5, pag. 12
- Pascale Joannin, Gilles Gressani, “Le Franco-italien à la veille du Traité du Quirinal: Entre asymétrie et proximité”, per la Fondation Schuman, pubblicata il 7/06/2021
- Resoconto Vertice di Lione tra Italia e Francia , “Sommet Franco-Italien”, 27 settembre 2017
- “Consultazioni Italia-Francia” all’ONU in attuazione del Trattato del Quirinale; da “Il giornale delle Nazioni Unite”, 02/02/2022
- Fabio Caffio, “Il posto del mare nel Trattato del Quirinale LIMES, 2021
- Ornella Porchia, Giudice al Tribunale dell’Unione Europea, Lussemburgo, *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell’Unione Europea*,

Rivista 1123-8551-eissn2465-2474; Il Diritto dell'Unione Europea,
Giappichelli Editore

- B. Conforti, Diritto internazionale (a cura di M. Iovane), XI edizione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p.17
- Pierre-Marie Dupuy, Droit international public, coll. Précis, 7e édition Paris : Dalloz (2004), p. 136.
- Laura Lai, “Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata”
- Silvia Sassi, “Il puzzle costituzionale del *treaty-making power*” in Italia, AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti), rivista n. 2/2014, 13 Giugno 2014
- Susanna Cafaro “La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato”, Studio realizzato nell'ambito della Direzione Generale dei Servizi di ricerca parlamentare, consultabile in versione web su: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>
- Perassi, T., *Teoria dogmatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 1917, 195 ss
- Anzilotti, D., *Gli organi comuni nelle società di Stati*, in *Opere, Scritti di diritto internazionale pubblico*, II, 1, Roma, 1956, 610
- Luigi Crema, “L'unità del diritto internazionale nel ragionamento giuridico”, *Ars Interpretandi*, 1-2020, pp 101-115, ISSN 1722-8523, Carocci Editore S.p.A.

- Natalino Ronzitti, “Il Trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione” Contributi di Istituti di ricerca specializzati, Dossier n.108, Gennaio 2009, Servizio Studi e Servizio Affari Internazionali

- Curti-Gialdino, “Manuale di diritto internazionale pubblico-Parte Generale”, Utet Giuridica, Manuali universitari, Terza Edizione, aprile 2009

- Francesco Abbiendi, “Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata”

- Edoardo Colzani, “L’interpretazione giudiziale dei trattati internazionali”, Tesi di dottorato di ricerca, università degli Studi di Milano

- Report on the Law of Treaties by Mr H. Lauterpacht, Special Rapporteur, Document A/CN.4/63 in: Yearbook of the international Law Commission, 1953, vol. II, consultabile al link:
http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_63.pdf

- Rivista Diritto dell’Unione Europea, Giappichelli Editore, 2019, - ISSN rivista cartacea 1125-8551 - EISSN 2465-2474 Il Diritto dell'Unione Europea (Online)

- Michel Virally, “Le droit international en devenir”, p.103-117 (“Sur un pont aux ânes: les rapports entre droit international et droit internes), pubblicato per la prima volta nel 1990 nella collezione *Publications de l’Institut de hautes études internationales, Genève, aux Presses universitaires de France, Paris (ISBN 2-13-042944-0).*

- Fulvio Maria Palombino, “Introduzione al Diritto Internazionale, Editori Laterza, 2019
- Marie-Claire Ponthoreau, Ignacio Diez Parra, “La ratification des traités internationaux: une perspective de droit comparé”, EPRS, Service de recherche du Parlement Européen, ISBN 978-92-846-4990-7
- Franco Archibugi, “L’approccio programmatico: considerazioni di metodologia basate sui contributi di Frisch, Tinbergen e Leontief”,
- Heinrich Triepel, « Les rapports entre le droit interne et le droit international », Recueil des cours 1923, tome I., Paris : Hachette, (1925)
- Hans Kelsen, Théorie pure du droit, Ch. Eisenmann (trad.) 2ème édition, Paris : Bruyant-LGDJ (1962)
- United nations treaty series 1891, pag. 3 e ss., No 32193. Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia
- *Conferenza sull’Autonomia Strategica Economica dell’Unione Europea*, Documentazione per le Commissioni, Servizio Studi del Senato della Repubblica e Ufficio rapporti con l’Unione Europea della Camera dei Deputati, 13-14 Marzo 2022; Sezione 1; *L’autonomia strategica nelle industrie del futuro*
- *Terre rare sempre più strategiche*; Gabriele G.Marchionna-Alberto Prina Cerai, ISPI, 6 Novembre 2020; consultabile su <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/terre-rare-sempre-piu-strategiche-28154>

- Jean-Pierre Darnis, “L’Unione Europea: tra autonomia strategica e sovranità tecnologica: problemi e opportunità”, IAI PAPERS, 19 maggio 2021

- Olivier le Bussy, “Le Covid-19 oblige l’Europe à repenser son rapport au monde”, in *La Libre Belgique*, 30 luglio 2020. consultabile su <https://www.lalibre.be/international/europe/2020/07/30/le-covid-19-oblige-leurope-a-repenser-son-rapport-au-monde-GPBH54GA7RB3BCCKZXAHCF00BI/>

- Susanna Cafaro, “La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato;” Italia, ERPS, Luglio 2018-PE 625.128, ISBN 978-92-846-3536-8

- Forlati Serena, *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Giuffrè, 2005

- Palazzolo Ettore, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Giuffrè, 2003, 127 e SS

- “La Corte internazionale di giustizia e le reazioni alla violazione di trattati bilaterali: la sospensione del trattato e gli altri rimedi”; Emanuele Cimiotta, *Rivista di diritto internazionale*-1/2013, p.59 Milano, Giuffrè Editore.

- Michael N Schmitz; *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009

- *Les débuts de la France Libre*, Fondation De Gaulle; consultabile su <https://www.charles-de-gaulle.org/lhomme/dossiers-thematiques/debuts-de-france-libre/>

- Ulrich Krotz, “Three eras and possible futures: a long-term view on the Franco-German relationship a century after the First World War”, pagg. 337-350, 14 March 2014, International Affairs/Volume 90, issue 2
- Ulrich Krotz, “History and Foreign Policy in France and Germany”, European University Institute, January 2015, DOI: 10.1057/9780230353954, Palgrave Macmillan
- *Le Traité de l’Elysée en 5 questions*, Site Officiel du Traité de l’Elysée <https://www.france-allemande.fr/Le-Traite-de-l-Elysee-en-5-questions-9653.html>
- “Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo”, Edizione 2022, Ministero della Difesa
- Gino Bartoli, “Italie: engagement militaire au Sahel et relance de la coopération avec la France”, Revue de Défense Nationale, 2021/HS4 (No Hors-Série), pp. 289-302
- Organizzazione Mondiale delle Nazioni Unite (ONU), « Le Sahel : une terre d’opportunités », *Afrique Renouveau*, 21 dicembre 2020 (<https://www.un.org/africarenewal/fr/sahel/le-sahel-une-terre-d’opportunités>).
- “Verso un quadro dell’UE per gli appalti congiunti nel settore della difesa”; Commissione Europea
- Vincenzo Gioberti, [Del Primato morale e civile degli italiani](#) (1843), introduzione e note di Gustavo Balsamo-Crivelli, I, Torino, UTET, 1919, p. 42-43.

- “Une heure Avec... Christian Masset”; Association Marianne; ciclo di interviste realizzate ai principali attori dei rapporti italo-francesi, consultabile su <https://www.youtube.com/watch?v=Avlo-qfJ1t8>

- “One Ocean Summit; new steps strengthen EU leadership in protecting the Ocean”, European Commission Press Corner Platform
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_843

- Giacomo Terenzi, La rotta del Mediterraneo Centrale: le spinte migratorie, i percorsi tracciati e il profilo socioeconomico dei migranti sbarcati in Italia”, p.189; *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review* ISSN: 2239-804X , anno VII, n. 4, 2017, data di pubblicazione: 20 marzo 2018

- “Analysis; The global approach to migration and mobility; the state of play”; Marie Martin, consultabile su statewatch.org

- I flussi migratori: le migrazioni di transito nel Mediterraneo”; Immacolata Caruso e Bruno Venditto; consultabile su
https://www.ismed.cnr.it/personale/venditto/pdf_venditto/Art%208_2008%201%20flussi_migratori_le_migrazioni_di_transito_nel_mediterraneo_rapporto_mediterraneo.pdf

- Asylum in the EU: Facts and Figures (PDF), in European Parliamentary Research Service;
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551332/EPRS_BRI%282015%29551332_EN.pdf

- “Operational data portal; refugee situations”, UNHCR website;
<https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

- Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla gestione dell’asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio.....”; Commissione Europea,, Bruxelles, 23 Settembre 2020
- “Conferenza sulle sfide in materia di immigrazione; Documentazione per le commissioni; Riunioni interparlamentari” Senato-Camera dei Deputati, Parigi, 15-16 maggio 2022
<http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/RI097.pdf>
- “Proposta modificata di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE”, Bruxelles, 23 Settembre 2020, consultabile su
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0611&qid=1605309988387>
- “La Francia assume la presidenza del Consiglio dell’Unione europea il 1° gennaio 2022”, La France en Italie, Ambassade de France en Italie;
<https://it.ambafrance.org/La-Francia-assume-la-presidenza-del-Consiglio-dell-Unione-europea-il-1o-gennaio>
- “Présidence française du Conseil de l’UE 2022; immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France”, Ministère de l’intérieur ;
<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Presidence-francaise-du-Conseil-de-l-UE-2022>
- Cahiers du Conseil Constitutionnel no 9 (Dossier: souveraineté de l’Etat et hiérarchie des normes)- Febbraio 2001; commento di Jean Combacau, Professore all’Université paris II-panthéon-Assas

- “Six mois de présidence française au service de l’Europe”; Bilancio del semestre di presidenza francese al Consiglio dell’Unione Europea; consultabile su https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/rddfavh5/fr_synthese.pdf
- Nathalie Tocci, “European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It”, , IAI, 26/02/2021
- Conferenza sull’autonomia strategica economica dell’Unione Europea”, Documentazione per le Commissioni nell’ambito delle Riunioni Interparlamentari del 13-14 marzo 2022 a Parigi
- “Communication from the commission to the European Parliament, the council and the european economic and social committee and the committee of the regions; Trade policy review; an open, sustainable and assertive trade policy”, European Commission, Brussels, 18-02-2021
- “Communication from the commission to the European Parliament, the council and the european economic and social committee and the committee of the regions; Trade policy review; an open, sustainable and assertive trade policy”, op.cit.
- Stefano Silvestri , “Il futuro della NATO nella crisi Ucraina” , 16 Febbraio 2022 , consultabile su <https://www.affarinternazionali.it/il-futuro-della-nato-nella-crisi-ucraina/>
- Fiammetta Salmoni, “La difesa comune Europea come pilastro della NATO”, Editoriale Scientifica, Fascicolo 2-2022
- Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell’Unione Europea”, Consiglio dell’Unione Europea, Bruxelles, 28 Giugno 2016,

- Cfr., European Commission, *European Defence Action Plan*, COM(2016) 950 *nal*, Brussels, 30 November 2016, par. 1.
- *Dichiarazione di Londra. Rilasciata dai Capi di Stato e di Governo che partecipano alla riunione del Consiglio Nord Atlantico a Londra dal 3 al 4 dicembre 2019*, 4 dicembre 2019, punto 7.
- Consiglio europeo, *Una bussola strategica*, consultabile su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>
- Lorenzo Vita, “Messo fine ad un’anomalia”, intervista esclusiva all’Ambasciatore di Francia in Italia Christian Masset, 19 Dicembre 2021
- “Francia e Italia: due partner naturali”, Position paper-Dialoghi Italo-Francesi per l’Europa, edizione 2019
- Relations franco-italiennes: de vives tensions qui se reflètent dans les opinions publiques, mais aussi de vraies opportunités pour une relance du dialogue”, Comunicato stampa-indagine IPSOS presentata in occasione del Forum del 20 giugno 2019 di dialoghi italo francesi
- “La contribution de l’Union Européenne au renforcement de la coopération culturelle franco-italienne”, Rivista giuridica Giappichelli,

SITOGRAFIA

- Emmanuel Laurentin, “Histoire de l’Unité Italienne”, *La Fabrique de l’Histoire*, France Culture consultabile su <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/la-fabrique-de-l-histoire/histoire-de-l-unite-italienne-1-4-8221642>.
- “Operazioni congiunte tra Francia e Italia”, Site de l’Ambassade de France en Italie <https://it.ambafrance.org/Operazioni-congiunte-tra-Francia-e-Italia>.
- “La France dans l’UE”, https://france.representation.ec.europa.eu/qui-sommes-nous/la-france-dans-lue_fr#:~:text=Avec%20un%20peu%20plus%20de,au%20sein%20des%20institutions%20europ%C3%A9ennes.
- “Consultazioni Italia-Francia” all’ONU in attuazione del Trattato del Quirinale; da “Il giornale delle Nazioni Unite”, 02/02/2022.
- “La France et les Nations Unies”, France Diplomatie, Ministère de l’Europe et des Affaires Etrangères, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/>.
- *Algiers Peace Agreement, UNMEE, United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*; <https://unmee.unmissions.org/algiers-peace-agreement>

- Décret n° 2014-1152 du 7 octobre 2014 portant publication du traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire entre la République française et la République du Sénégal (ensemble trois annexes), signé à Paris le 18 avril 2012 (1) Consultabile su <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/10/7/MAEJ1422290D/jo/te xte>
Alias : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/10/7/2014-1152/jo/texte> JORF n°0235 du 10 octobre 2014; Texte n° 1
- Olivier le Bussy, “Le Covid-19 oblige l’Europe à repenser son rapport au monde”, in *La Libre Belgique*, 30 luglio 2020. consultabile su <https://www.lalibre.be/international/europe/2020/07/30/le-covid-19-oblige-leurope-a-repenser-son-rapport-au-monde-GPBH54GA7RB3BCCKZXAHCFOOBI/>
- “Trattato del Quirinale rafforza la cooperazione. piattaforma comune per una PA più europea”, dichiarazione resa da Renato Brunetta, Ministro per la Pubblica Amministrazione, 22 Marzo 2022, consultabile su: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/22-03-2022/italia-francia-brunetta-%E2%80%9Ctrattato-del-quirinale-rafforza-la>
- “Italia-Francia, Brunetta: Trattato del Quirinale rafforza la cooperazione. piattaforma comune per una PA più europea”, Ministro per la Pubblica Amministrazione, 22 Marzo 2022, <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/22-03-2022/italia-francia-brunetta-%E2%80%9Ctrattato-del-quirinale-rafforza-la>

- *Les débuts de la France Libre*, Fondation De Gaulle; consultabile su <https://www.charles-de-gaulle.org/lhomme/dossiers-thematiques/debuts-de-france-libre/>
- *Le Traité de l'Elysée en 5 questions*, Site Officiel du Traité de l'Elysée <https://www.france-allemande.fr/Le-Traite-de-l-Elysee-en-5-questions-9653.html>
- Renato Brunetta, “E se dal Trattato del Quirinale nascesse la nuova Europa?” Huffington Post, 30 Novembre 2021; consultabile presso https://www.huffingtonpost.it/entry/e-se-dal-trattato-del-quirinale-nascesse-la-nuova-europa_it_61a6638de4b044a1cc1b146c/
- PA, Brunetta: quattro aree di cooperazione con la Germania”, la Stampa, Economia, 19/04/2022; consultabile su <https://finanza.lastampa.it/News/2022/04/19/pa-brunetta-quattro-aree-di-cooperazione-con-la-germania/MTE1XzIwMjItMDQtMTIfVExC>
- “Italia e Germania rafforzano la loro cooperazione bilaterale nel campo della Pubblica Amministrazione”, Sito del Ministero per la Pubblica Amministrazione, articolo del 16 maggio 2022 <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/16-05-2022/italia-e-germania-rafforzano-la-loro-cooperazione-bilaterale-nel-campo>
- “Unione per il Mediterraneo”-EUR Lex ; <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/union-for-the-mediterranean.html>
- Organizzazione Mondiale delle Nazioni Unite (ONU), “*Le Sahel : une terre d'opportunités*”, *Afrique Renouveau*, 21 dicembre 2020 (<https://www.un.org/africarenewal/fr/sahel/le-sahel-une-terre-d'opportunités>).

- Une heure Avec... Christian Masset”; Association Marianne; ciclo di interviste realizzate ai principali attori dei rapporti italo-francesi, consultabile su <https://www.youtube.com/watch?v=Avlo-qfJ1t8>
- “One Ocean Summit; new steps strengthen EU leadership in protecting the Ocean”, European Commission Press Corner Platform
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_843
- “Operational data portal; refugee situations”, UNHCR website;
<https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
- Scheda Tecnica dell’Accordo di Malta sui migranti; <http://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2019/10/Accordo-Malta-Scheda-tecnica.pdf>)
- Présidence française du Conseil de l’UE 2022; immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France”, Ministère de l’intérieur ;
<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Presidence-francaise-du-Conseil-de-l-UE-2022>.
- “Six mois de présidence française au service de l’Europe”; Bilancio del semestre di presidenza francese al Consiglio dell’Unione Europea; consultabile su https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/rddfavh5/fr_synthese.pdf - -
- “Allocutions et discours de Charles de Gaulle (2944-1969)
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/pdfIR.action?irId=FRAN_IR_054957 e per la forma manoscritta al seguente link
https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/consultationIR.action?irId=FRAN_IR_054957&udId=c-6yryhkh8o--1tdmlgi4f0i6z&details=true&numberImage=FRAN_0145_9781_L

- Stefano Silvestri ,“Il futuro della NATO nella crisi Ucraina” , 16 Febbraio 2022 , consultabile su <https://www.affarinternazionali.it/il-futuro-della-nato-nella-crisi-ucraina/>

- Lorenzo Vita, “Messo fine ad un’anomalia”, intervista esclusiva all’Ambasciatore di Francia in Italia Christian Masset, 19 Dicembre 2021.

- <https://www.ambrosetti.eu/summit-internazionali/dialoghi-italo-francesi-per-europa/>

- <https://www.associationmarianne.com>

- <https://www.dialoguesjunior.eu>

RINGRAZIAMENTI

Con questo elaborato giungo a conclusione di un percorso estremamente ricco di esperienze ed opportunità, in un ambiente universitario che mi ha visto crescere e legittimare sempre di più le mie idee e ambizioni.

Il Trattato del Quirinale arriva in un momento chiave, sia dei rapporti italo-francesi che della mia carriera.

Il mio profondo amore per la Francia ha da sempre guidato ogni mia scelta ed è sempre stato una fonte di grande ispirazione per il mio percorso.

Nel 2020, durante l'emergenza pandemica, ho deciso di dare una connotazione pratica ad un'idea che avevo da sempre: avvicinare le culture dei due paesi favorendo il dialogo transgenerazionale tra i giovani e le istituzioni.

Marianne nasce dalla profonda volontà di imprimere una forte creatività alle relazioni italo-francesi, attraverso il dialogo dei giovani, alla base della *leadership* bilaterale ed europea del futuro.

L'idea di un elaborato sul Trattato del Quirinale nasce dalla volontà di mettere in luce il lungo, travagliato ma proficuo percorso che ha portato l'Italia a firmare il 26 novembre il suo primo trattato di cooperazione bilaterale rafforzata con un altro stato europeo che non poteva che essere la Francia, con cui il nostro paese condivide una prossimità non solo territoriale, ma anche ideologica e culturale. Per realizzare tutto ciò, ho potuto contare sul sostegno di diverse personalità del mondo accademico ed istituzionale, che sono stati e continuano ad essere per me degli importanti punti di riferimento ed una profonda fonte di ispirazione.

Tengo, dunque, a ringraziare innanzitutto il Prof. Pietro Pustorino, la cui competenza e passione mi ha accompagnata in questi cinque anni facendo accrescere in me un profondo amore per le relazioni internazionali, il Prof. Marc Lazar, l'esperto per eccellenza dei rapporti italo-francesi, senza il quale questo elaborato non sarebbe forse mai stato redatto, per via degli importanti assi che mi ha suggerito di sviluppare (l'iter dettagliato di redazione del Trattato e il recepimento di fondamentali testimonianze da parte di importanti personalità istituzionali) e la Prof.ssa Paola Severino, che ha sempre fatto prova nei miei confronti di un grandissimo spessore professionale ma soprattutto umano e che per

me rappresenta l'esempio principale di leadership femminile da cui trarre ispirazione.

Tengo a ringraziare in modo particolare i due ambasciatori S.E. Christian Masset e S.E. Teresa Castaldo, per la fiducia nei miei confronti, per l'infinita disponibilità nell'accogliere ogni mia richiesta e per la grande passione, forza e dedizione con cui hanno difeso e continuano a difendere le relazioni italo-francesi in un periodo storico estremamente complesso.

Vorrei esprimere la mia più profonda gratitudine anche nei confronti di Agnès Blasselle e Pauline Le Louargant, che mi hanno aperto le porte dell'Ambasciata Francese in Italia e del Quai d'Orsay, e le cui testimonianze sono state di un'importanza fondamentale per la ricostruzione dell'iter di negoziazione e redazione del Trattato, contribuendo in maniera profonda alla qualità e quantità dei contenuti del mio elaborato.

Un ringraziamento particolare va anche all'Università Sciences Po, soprattutto nella figura del Prof. Paolo Modugno, per il meraviglioso periodo di ricerca svolta a Parigi tra aprile e luglio in una delle più importanti università del mondo, e al vecchio e nuovo Bureau dell'Associazione La Strada, senza cui i Dialoghi Francesi Junior non sarebbero mai esistiti.

Ultimo, ma non per importanza, è il mio profondo ringraziamento nei confronti della mia "famiglia" di Marianne, che si prepara ad un futuro radioso dopo una lunga e complicata gestazione, a mio padre, per avermi sostenuta in questo percorso di formazione giuridica e internazionale, ed a tutte quelle persone che, da sempre e per sempre, in qualsiasi luogo ed in qualsiasi dimensione, guideranno i miei passi.

