



# Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
Ordre Juridique International et Droits de l'Homme  
Diretta da Claudio Zanghì, Lina Panella, Carlo Curti Gialdino

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

Gli Speciali

Dicembre 2023

## Il Trattato del Quirinale nel quadro dei nuovi equilibri globali

[www.rivistaoidu.net](http://www.rivistaoidu.net)

Rivista telematica - ISSN 2284-3531

Registrazione al Tribunale di Roma n. 46/2014 del 10 marzo 2014

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI  
*Gli Speciali*  
Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

**COMITATO SCIENTIFICO**

Rafâa Ben Achour – Anthony Arnulf – Jean-Cristophe Barbato – Maria Caterina Baruffi – Andrea Biondi – Isabelle Bosse-Platière – Mouloud Boumgchar – Laurence Burgogue-Larsen – Antonio Remiro Brotons – Ruggiero Cafari Panico – Giandonato Caggiano – Mario Pio Calogero – Andrea Cannone – Ida Caracciolo – Giovanni Cellamare – Consuelo Ramón Chornet – Gianluca Contaldi – Marcello Di Filippo – Zlata Drnas Clement – Emmanuel Decaux – Alejandro del Valle Gálvez – Angela Del Vecchio – Angela Di Stasi – Carlos Villan Duran – Osman El Hajjié – Juan Manuel Faramiñan Gilbert – Pablo Antonio Fernandez Sanchez – Paolo Fois – Olivier de Frouville – Sergio García Ramírez – Pietro Gargiulo – Giancarlo Guarino – Hajer Gueldich – Luis Miguel Hinojosa-Martínez – Paola Ivaldi – Slim Laghmani – Jaime Ferrer Lloret – Alessio Lo Giudice – Sergio Marchisio – Magdalena María Martín Martínez – Paolo Mengozzi – Claudia Morviducci – Bruno Nascimbene – Massimo Panebianco – Nicoletta Parisi – Piero Pennetta – Béatriz Pérez De La Heras – Stelios Perrakis – Yves Petit – Carlos Jimenez Piernas – Pietro Pustorino – Guido Raimondi – Fabián Salvioli – Tullio Scovazzi – Lucia Serena Rossi – Antonio Ruggeri – Francesco Seatzu – Attila Tanzi – Paul Tavernier – Christian Tomuschat – Soledad Torrecuadrada García-Lozano – Sebastian Touzé – Takis Tridimas – Ennio Triggiani – Ugo Villani – Jorge E. Viñuales.

**COMITATO DI REDAZIONE**

*Responsabile osservatori:* Raffaele Cadin

*Coordinatore di redazione:* Francesco Battaglia

*Componenti:* Gabriele Asta – Maria Cristina Carta – Nicola Colacino – Giulia Colavecchio – Cristina Grieco – Luigino Manca – Gianfranco Gabriele Nucera – Antonio J. Palma – Francesca Perrini – Anna Pitrone – Luigi Prosperi – Valentina Zambrano

*Segreteria:* Marco Bolognese – Pierfrancesco Breccia – Alberto Marchese – Luigi Zuccari

*Criteri di referaggio:*

I contributi de *Gli Speciali* sono sottoposti, in forma anonima, a due *referees*, che decidono sulla pubblicazione senza modifiche, con modifiche ovvero sulla non pubblicazione.

# **Il Trattato del Quirinale nel quadro dei nuovi equilibri globali**

Contributi raccolti in occasione del Convegno internazionale  
“Il Trattato del Quirinale nel quadro dei nuovi equilibri globali”, organizzato dalla Fondazione Arangio-Ruiz  
per il diritto internazionale e dal Club di Soave per il diritto e la geopolitica.  
Soave (Vr), 30 settembre - 1° ottobre 2022.

© Copyright - *Ordine internazionale e diritti umani*  
Supplemento al n. 5/2023  
dicembre 2023

ISSN 2284-3531

## Eenco dei partecipanti al Convegno

Paolo Benvenuti, *Università degli Studi di Roma Tre*

Raffaele Cadin, *Università degli Studi di Roma La Sapienza*, *Vicepresidente Club Soave*

Donato Giovanni Cafagna, *Prefetto di Verona*

Fabio Caffio, *Marina Militare (in congedo)*

Andrea Cavallari, *Min. plen. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale*

Attilio Di Scala, *Segretario del Club di Soave*

Daniele Frigeri, *Direttore del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)*

Alessandra Gianelli, *Università degli Studi di Roma La Sapienza*

Simone Gianello, *Università degli Studi di Milano*

Giancarlo Guarino, *Università degli Studi di Napoli Federico II*, *Presidente Club di Soave*

Fabrizio Marrella, *Università Ca' Foscari di Venezia*

Marco Mascia, *Università degli Studi di Padova*

Michele Pavan, *Presidente e Co-fondatore di Mondo Internazionale*

Matteo Pressi, *Sindaco di Soave*

Markus Puder, *Loyola University New Orleans College of Law*

Carlo Santulli, *Université Paris II*

Joachim Schwietzke, *Direttore della biblioteca del Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg*

Adriano Soi, *Scuola "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze*

Valentina Zambrano, *Università degli Studi di Roma La Sapienza*

Claudio Zanghì, *Università degli Studi di Roma La Sapienza*

Luigi Zuccari, *Università degli Studi di Roma La Sapienza*



# Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
Ordre Juridique International et Droits de l'Homme  
Diretta da Claudio Zanghì, Lina Panella, Carlo Curti Gialdino

EDITORIALE  
SCIENTIFICA  
10

## INDICE

GIANCARLO GUARINO, <i>Presentazione</i> .....	II
PAOLO BENVENUTI, <i>La Fondazione Arangio-Ruiz</i> .....	1
JOACHIM SCHWIETZKE, <i>L'importanza di una biblioteca in presenza</i> .....	7
ANDREA CAVALLARI, <i>Il Trattato del Quirinale: una sfida e un'opportunità per la diplomazia bilaterale</i> .....	11
GIANCARLO GUARINO, <i>Il Trattato del Quirinale nel quadro di una possibile "e-ri-voluzione" del sistema del diritto europeo</i> .....	19
MARKUS G. PUDER, <i>The Élysée Treaty and the Aachen Treaty—Franco-German Trailblazing for Bilateral Cooperation and Convergence within the European Union?</i> .....	41
SIMONE GIANELLO, <i>Il Trattato del Quirinale e le prospettive del processo di integrazione sovranazionale</i> .....	59
FABIO CAFFIO, <i>Le relazioni marittime italo-francesi nell'ambito del Trattato del Quirinale</i> ...	80
VALENTINA ZAMBRANO, <i>L'impatto del Trattato del Quirinale sull'attuazione degli obblighi internazionali in materia ambientale</i> .....	92
LUIGI ZUCCARI, <i>Il Trattato del Quirinale e gli effetti sul commercio di armi tra Italia e Francia</i> .....	104

## PRESENTAZIONE

Questa breve raccolta di scritti, che, purtroppo, vede la luce con un certo ritardo rispetto al momento in cui il convegno dal quale deriva fu tenuto, tratta di un tema, per l'epoca in cui fu discusso, un po' marginale, almeno apparentemente, rispetto alle questioni più attuali del diritto internazionale e di quello europeo in particolare.

Il Convegno, infatti, fu pensato come una sorta di atto di ringraziamento al Comune di Soave che si era offerto, generosamente, di ospitare presso la propria biblioteca cittadina, quella che il prof. Gaetano Arangio-Ruiz si accingeva a smantellare non certo per incapacità o non volontà di servirsene, quanto per la, ormai insormontabile, possibilità di gestirla. E quindi fu pensato come un incontro interdisciplinare, non troppo spinto sui versanti tecnici delle varie discipline.

Proprio per questo motivo alla donazione aveva fatto seguito la creazione, per fare da "cornice" alla biblioteca, di un piccolo "centro studi", sempre a Soave e denominato in sintesi «Club di Soave», inteso ad approfondire, specialmente con incontri, seminari e dibattiti, non solo e non tanto gli studi di diritto internazionale quanto, più in generale, quelli di politica internazionale nel senso più lato del termine. Inventore, gestore, vita e anima del quale fu ed è il dr. Attilio Di Scala.

La scelta di incentrare il Convegno sul tema del Trattato del Quirinale nacque quasi "naturalmente" perché la sua realizzazione (dal 30.9 al 1.10.2022) coincideva quasi con la firma del Trattato a Roma, al culmine di una cerimonia pubblica e molto pubblicizzata, volutamente solenne del 26 Novembre 2021 cui fecero seguito la ratifica parlamentare e la sua promulgazione il 12 Luglio 2022.

La solennità della cerimonia, come immagino che trasparirà dalle prossime pagine, non era casuale, ma voleva esprimere, da parte dei due Stati, un maturato impegno di vicinanza più che politica, economica e perfino militare, spirituale, per certi versi, molto innovativa. Quella espressione nel titolo del Trattato in cui si fa riferimento a una «cooperazione rafforzata» non era certo casuale e la solennità della sua presentazione al pubblico ne confermava l'importanza e il senso politico, tutti di prospettiva, tutti da costruire in una ottica più intensa di una "normale" cooperazione tra Stati: "cugini", come si usa dire, non sempre amatissimi, come da "tradizione" ... non solo politica.

In un sistema di relazioni, per di più e ciò appariva particolarmente importante e significativo, dove già qualcosa del genere – sia pure in termini molto più "edulcorati" - era stato fatto parecchi anni prima tra la stessa Francia e la Germania ... e un esempio delle sue implicazioni lo abbiamo visto negli ultimi giorni del 2023, quando, forse, il "duo" avrebbe potuto, dovuto essere un "trio"! In qualche misura, voglio dire, il Trattato del Quirinale, mostrava – o, se si preferisce, sembra mostrare - una strada se non per porre termine, certamente per ammorbidire lo spesso criticato e mal sopportato, "asse" franco-tedesco in una prospettiva inclusiva, ma non dispersiva. Una visione, in altre parole, intesa a creare un nucleo "forte" (appunto, la cooperazione rafforzata) senza smentire – anzi, garantendolo e "proteggendolo" - un ulteriore allargamento della UE.

Da quel Convegno alla odierna pubblicazione, benché (ma questo è il mio personale forse azzardato parere) i motivi politico-strategici di fondo siano rimasti immutati, se pure “ammaccati”, da un lato si è determinata una evidente mancanza di entusiasmo se non addirittura una certa ostilità, specie da parte italiana, su quegli obiettivi - per non parlare di certi progetti di allargamenti più confusionari che confusi - e, dall'altro, è intervenuta, il 29 Settembre 2022, la morte della persona a cui era “dedicato” il convegno per festeggiare la donazione della biblioteca.

Con riferimento a quest'ultimo evento, il Convegno, favorito anche dal fatto che mi assunsi la responsabilità di non rendere noto il decesso della persona in onore della quale quel Convegno si faceva, si tenne egualmente. Forse mi sbaglio, ma fu una prova (per taluni dei partecipanti perfino faticosa e dolorosa! E di ciò colgo qui l'occasione per ringraziarli) di stima oltre e più che di affetto verso l'onorato, assente ormai per sempre.

Con riferimento alla, presunta, mancanza di entusiasmo politico verso il Trattato, non so né in-dago, in quale misura abbia influito sui tempi di realizzazione di questa pubblicazione, ma tant'è!

So, invece e per certo, quanto abbia influito su quei tempi la nascita, immediatamente conseguente alla morte del suo Fondatore, della Fondazione Arangio-Ruiz per il diritto internazionale: il giorno stesso del suo decesso.

Il che ha implicato, non tanto per me ultima ruota del carro, quanto per i membri del Consiglio Direttivo della Fondazione (da Lui indicati) un lavoro intenso, di grande responsabilità (e quindi non privo di grandi timori), complicato, spesso un po' astruso, dalla strada non sempre spianata, ma comunque urgente, urgentissimo, pressante.

Si è trattato non solo di “mettere su” la Fondazione, dotata sì di uno Statuto, ma tutto da adattare alla legislazione vigente, ma principalmente, di evitare accuratamente che la Fondazione si risolvesse in un nome o, peggio, in una promessa “a babbo morto” o, peggio ancora, in un orpello.

Non so se ci siamo riusciti, ma si è fatto quel che si poteva per onorare la memoria di chi la ha voluta non per fregiarsene, ma per fare qualcosa per i giovani studiosi e non solo quelli di diritto internazionale: per il futuro, insomma, ma anche per rendere onore e memoria a una intera famiglia, ancora presente.

Buona parte del lavoro, e del suo “successo” (spero), lo si deve alla dedizione, perfino affettuosa e sempre pronta e leale, del Notaio dr. Gian Luca Napoleone e del suo staff tra cui in particolare il fondamentale e discretissimo dr. Malatesta e dei dottori avv. Francesco Nanetti e dr.ssa Maria Grazia Strazzulla dello Studio Fantozzi (senza i quali ultimi saremmo ancora all'inizio, se non in manette), della dr.ssa Donatella Spagnolo, che ha seguito, con una dedizione e un affetto che non è frequente nella vita comune e meno che mai nel mondo bancario, le non sempre facili scelte del Prof. Gaetano (per non parlare delle nostre!), proteggendone il patrimonio, con la valida collaborazione del dr. Stefano Caprasecca della sede di Roma della Fideuram (per non parlare del “direttore megagalattico” della Banca, il dr. Mauro Marini), del dr., oggi Notaio, Filippo Macchini e del dr. Alessio Silvestri, calmo curatore e suggeritore delle nostre “fantasie” e, infine, del paziente e concreto prof. Gianpaolo De Simone. Buona parte, appunto, perché la massima di essa si deve ai due membri del Consiglio Direttivo, i proff. Paolo Benvenuti e Raffaele Cadin e ai loro “supplenti” proff. Flavia Lattanzi e Giuseppe Palmisano, che del nuovo Convegno sulla Responsabilità degli Stati (Ottobre 2023) sono stati la vita e l'anima. Né va dimenticato il “lontano” cugino Andrea Concato, figlio dell'autrice, Elisa, di una storia della Famiglia.



E dunque: nel corso del 2023, mentre organizzavamo la Fondazione, abbiamo realizzato l'altro Convegno cui accennavo sopra e i cui atti speriamo siano più tempestivi di questi; abbiamo predisposto un dottorato di ricerca in diritto internazionale a Roma Tre; abbiamo bandito una borsa di studio in diritto internazionale a Roma Sapienza; abbiamo in corso di bando un'altra borsa di studio in diritto costituzionale presso l'Università di Verona; abbiamo predisposto per fine 2024 a valere dal 2025, ancora a Roma Tre, una borsa per un corso di dottorato in diritto romano, mentre da Verona, a partire dal 2026, abbiamo in cantiere un corso di dottorato in diritto costituzionale. E chi sa che altro non sia in cantiere! A parte, certamente, una attiva e produttiva collaborazione con un importante gruppo di ricerca, coordinato dai proff. Francesco Fasolino e Francesco Lucrezi dell'Università di Salerno, impegnati in un grosso progetto di ripubblicazione degli scritti di Vincenzo Arangio-Ruiz.

È implicito il ringraziamento di cuore ai partecipanti, sia al Convegno (del quale troverete l'elenco in calce) sia a questa raccolta, i Colleghi e amici: Benvenuti, Caffio, Cavallari, Gianello, Puder, Schwietzke, Zambrano, Zuccari. Quest'ultimo, in particolare, il cui contributo di discrezione ma anche di "pignoleria", non ha mancato di contribuire non solo a questa raccolta di scritti. Alla città di Soave e ai suoi amministratori un grazie particolare per l'ospitalità accurata e cortese, per la disponibilità, per l'apertura anche incuriosita verso questi "strani" personaggi, per l'allegria del loro tratto.

Per concludere infine sulla pubblicazione che segue: quanto agli effetti e all'importanza del Trattato per il nostro Paese, penso che vi sarà tempo per riflettere, anche se ritengo che non vadano sottovalutati alcuni elementi di tensione, se non di insoddisfazione. Solo per dire che, forse, quel Trattato potrebbe, alla lunga, rivelarsi più utile di quanto fino ad oggi non sia apparso o non si sia voluto che apparisse.

GIANCARLO GUARINO\*

---

\* Presidente *pro tempore* della Fondazione Arangio-Ruiz e Ordinario, fuori ruolo, di Diritto Internazionale Università di Napoli Federico II.

## LA FONDAZIONE ARANGIO-RUIZ

PAOLO BENVENUTI\*

Ringrazio il “Club di Soave - Diritto e Geopolitica”, e anzitutto il suo Presidente Giancarlo Guarino e il suo Segretario Attilio Scala, per avermi invitato a partecipare a questo incontro di studio dedicato al “Trattato del Quirinale nel quadro dei nuovi equilibri globali”. Si tratta di riflettere sul Trattato intercorso tra Francia e Italia per una cooperazione bilaterale rafforzata, firmato a Roma (presso il Palazzo del Quirinale, da cui il suo appellativo) il 26 novembre 2021, del quale il Parlamento, con legge n. 90 del 12 luglio 2022, ha autorizzato la ratifica e ha dato l'ordine di esecuzione.

A me è stato chiesto di presentare, in questa prima Sessione introduttiva, la “Fondazione Arangio-Ruiz per il diritto internazionale”: è questa una entità della quale il Prof. Gaetano Arangio-Ruiz ha voluto la nascita allo scopo di sostenere i giovani che si avvicinano allo studio del diritto internazionale e del diritto delle organizzazioni internazionali, ma altresì del diritto romano e del diritto costituzionale. Tra la Fondazione e il neonato *Club di Soave - Diritto e Geopolitica* si è realizzata una connessione assai stretta dalla quale hanno origine queste due giornate di riflessione su un tema di indubbio interesse.

Però, per me intervenire oggi non è affatto facile, preso dall'emozione forte per la notizia che questa mattina ci è giunta: il Professore emerito Gaetano Arangio-Ruiz ha lasciato la nostra comunità scientifico-accademica nella giornata di ieri, 29 settembre 2022; era nato a Milano il 10 luglio 1919. Certo è che il Professore che abbiamo conosciuto rimarrà ben presente fra noi perché non ci abbandonerà il suo pensiero di studioso espresso con originalità e raffinatezza ben riconosciute dalla scienza mondiale del diritto internazionale: la sua figura di *Maestro del Novecento*, continuerà ad accompagnare il nostro cammino.

Il presentare la “Fondazione Arangio-Ruiz per il diritto internazionale” non può dunque prescindere anzitutto dall'esprimere un mio ricordo del Professore.

Gaetano Arangio-Ruiz ha insegnato come ordinario nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza dal 1974 al 1997 e aveva precedentemente insegnato nell'Università di Camerino (1952-1955) e poi nelle Università di Padova (1955-1968) e di Bologna (1968-1974).

Le sue qualità di studioso riconosciute al di là dei confini del nostro Paese sono messe in luce dall'essere stato membro, fin dal 1981, dell'*Institut de Droit International* e ivi relatore

---

\* Già ordinario di Diritto internazionale e preside della facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi “Roma Tre”. È stato presidente della Commissione Nazionale della Croce Rossa Italiana per la Diffusione del Diritto Internazionale Umanitario e presidente del Comitato Scientifico della Croce Rossa Italiana per il Diritto internazionale umanitario. Esperto alla Conferenza del G8 di Roma sulla Cooperazione e lo sviluppo. Componente del Consiglio Direttivo del Centro Interdipartimentale di Studi sull'Etica in ambito Militare. Membro della Società Italiana di Diritto Internazionale, della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, della Société Française pour le Droit International, della Institut International des Droits de l'Homme, dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, dell'Associazione di Diritto pubblico europeo.

sul tema della contumacia nei procedimenti di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia. Nel 1965 egli era stato *Visiting Professor* nella Hague Law School della University of Virginia e nel 1997 sarà nominato *Docteur Honoris Causa* dall'Université Panthéon Assas dell'Università di Parigi.

Naturalmente non posso non sottolineare che nel corso di un ventennio egli ha tenuto ben quattro corsi presso l'Accademia di Diritto Internazionale dell'Aia: nel 1962 sui problemi giuridici internazionali degli usi civili dell'energia nucleare; nel 1972 sull'attività normativa dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e la Dichiarazione sui principi delle relazioni amichevoli fra Stati; nel 1977 sui diritti dell'uomo e il non intervento nell'Atto finale di Helsinki; e infine nel 1984 fu a lui affidato il Corso generale di diritto internazionale pubblico, poi pubblicato nel *Recueil des Cours*, vol. VI, del 1990<sup>1</sup>.

Il professor A.-R. ci appare dunque come persona che è sempre stata aperta a un dialogo accademico ampio. Questa sua immagine di apertura emerge poi rafforzata dalla partecipazione ad attività di organismi italiani mirata alla definizione di profili di vita di relazione internazionale. Ciò, in qualità di rappresentante, di esperto o di consigliere di delegazioni italiane in conferenze o in organismi internazionali: ad es. più volte nella attività della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE); e ancora nella rappresentanza italiana presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; o ancora nel Comitato Speciale delle Nazioni Unite sui principi di diritto internazionale e delle relazioni amichevoli e la cooperazione fra Stati o nell'elaborazione dell'Atto finale di Helsinki (1975).

Ma al di là della sua presenza nel dialogo al quale ha partecipato muovendo dall'ottica della rappresentanza italiana, le qualità del Professor A.-R. quale giurista raffinato, caratterizzato da pensiero coerente, e aggiungo costantemente "indipendente", si è manifestata nella sua attività quale componente di organismi internazionali. Posso ricordare che è stato membro del Tribunal d'Arbitrage pour la délimitation des espaces maritimes entre le Canada et la France (1989-1992). Ma soprattutto non posso non dare particolare rilievo al fatto che egli sia stato membro della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite dal 1985 al 1996 e che all'interno di questo organismo abbia svolto le funzioni di *Special Rapporteur* sul tema della Responsabilità internazionale degli Stati per fatto illecito (1987-1996): a lui si deve la produzione di ben otto rapporti che segnano una riflessione importante per la codificazione e lo sviluppo progressivo di questo essenziale settore del diritto internazionale.

E ancora non può farsi a meno di segnalare la sua attività, dal 1989 al 2012, quale membro dell'*Iran-United States Tribunal*: nelle funzioni di arbitro nelle controversie tra Stato e privati e nelle funzioni di giudice nelle controversie che si presentassero in forma strettamente intergovernativa tra i due Stati. Il rigore e l'imparzialità nella ricerca di soluzioni conformi al diritto internazionale delle controversie è stato costantemente il faro posto a guida della sua attività in questo Tribunale.

La vita del Professor Arangio-Ruiz come studioso del diritto internazionale si è dunque accompagnata a una concreta partecipazione alla vita di relazione internazionale. Questo incontro del livello scientifico-accademico con la dimensione della prassi della vita interstatale ha costituito senza dubbio una chiave di pensiero/azione importante. Da un lato, questo incontro si è riversato nei contributi scientifici sempre molto attenti alla realtà del sistema di vita di relazione internazionale, e, d'altro lato, ha fatto sì che la coerenza e il

---

<sup>1</sup> Per quanto concerne i fondamentali riferimenti alla produzione scientifica che il Professor Arangio-Ruiz ci ha lasciato posso ben rinviare alla Bibliografia riportata in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. LXI-LXIV.

rigore della riflessione scientifica abbiano condotto a coerenza e rigore nell'individuazione delle soluzioni a problemi che si presentano in concreto nella vita di relazione interstatale.

Questa riflessione realizzata dal professore (nella quale la dimensione accademica e di studio non può sfuggire alla realtà della prassi) si ripercuote sulla stessa visione della struttura base del diritto internazionale: egli è convinto che soltanto comprendendo a pieno questa struttura sia possibile dare soluzione corretta ai tanti problemi che il diritto internazionale presenta nelle sue varie articolazioni strumentali e di sostanza.

A.-R., fin dai suoi primi scritti, ha così ripreso la riflessione sulla stessa nozione di Stato quale soggetto del diritto internazionale: egli, muovendo dal concetto corretto di persona giuridica, identifica lo Stato quale "persona internazionale" con la mera entità fattuale da tenere ben distinta dallo Stato persona giuridica ai sensi del diritto interno. Preso atto della inesistenza di una comunità giuridica universale dell'umanità, egli osserva che gli Stati esistono fattualmente non già come *provinciae totius orbis* (nel senso in cui gli Stati federati sono integrati nel loro sistema federale). Essi coesistono invece sotto un sistema *relationnel*, un sistema paritario di regole scritte e non scritte da loro stessi create. Insomma, la (A) natura fattuale delle persone internazionali è confermata dalla (B) assenza di una comunità giuridica integrata dell'umanità: due profili che coesistono come le facce di una stessa moneta. Gli Stati, gelosi come sono della loro indipendenza, resistono a ogni autorità di altri Stati o di qualsiasi organizzazione/organo internazionale.

Da questa sua idea dello Stato, che si allontana assai dalle idee prevalenti in Italia e altrove legate all'approccio proposto da H. Kelsen (1881-1973) - che traspone a livello di diritto internazionale l'idea dello Stato costruito dal diritto come fascio di competenze -, segue in coerenza lineare la lettura del fenomeno delle organizzazioni internazionali. Così, nel guardare con dovuta attenzione alle Nazioni Unite, egli ben osserva come la sua stessa struttura e gestione delle competenze (a partire dal sistema di sicurezza collettivo privo di forze armate indipendenti e caratterizzato dallo speciale potere di veto dei cinque membri permanenti) confermi l'appartenenza di detta organizzazione e del suo atto istitutivo al regno ordinario del diritto dei trattati. Resta assente una supremazia gerarchica dell'organizzazione sugli Stati Membri e dei loro popoli e dunque si mantiene, seppur più sofisticato, il sistema di relazione paritaria fra Stati, privo dell'approccio federalistico che può manifestarsi in ordinamenti statuali.

È questa poi una ricostruzione che si ripercuote sulla natura che debba riconoscersi agli atti delle Nazioni Unite che non rappresentano manifestazione di potere legislativo proprio dell'organizzazione: invero i loro effetti, vincolanti o meno che siano, riposano sul consenso degli Stati espresso nell'accordo intergovernativo (dunque sull'atto di natura strettamente contrattuale) istitutivo di tale organizzazione. Non può dunque ammettersi un potere di *law making* delle Nazioni Unite neppure per quanto concerne il ruolo del Consiglio di Sicurezza. Peraltro, A.-R. riconosce che il carattere strettamente interstatale della Carta non esclude la presenza di un ordinamento interno a carattere interindividuale operante negli organismi facenti capo alle Nazioni Unite e costituito da norme che egli tende a definire come "diritto internazionale interindividuale", evidentemente diverso per la sua creazione e struttura rispetto alla natura "privata in senso ampio" delle norme strettamente interstatali della Carta.

Connessa a questa ricostruzione del fenomeno delle organizzazioni internazionali nel quadro della natura del fenomeno giuridico del diritto internazionale, privo nel suo modo di operare di ogni elemento di federalismo, si colloca l'approfondimento che A.-R. ci dà della nozione di riservato dominio (richiamata - *inter alia* - dall'art. 2, par. 7 della Carta delle Nazioni

Unite). Si tratta di una nozione ben diversa da quella presente nella prevalente dottrina che è volta a ricostruire un limite *ratione materiae* (riservato dominio = materie non coperte da obblighi internazionali). Si tratta piuttosto di una nozione del riservato dominio che egli definisce “verticale”, perché è regola volta a dare protezione alla sovranità dello Stato (che si esprime nella esclusività del potere dello Stato, all’interno del proprio territorio, sui propri organi e cittadini) proibendo (in mancanza di condizioni appropriate) la tipologia di interferenza diretta autoritativa che è tipica di un potere federale.

E dall’assetto degli elementi ricostruttivi del diritto internazionale su richiamati, segue da parte di A.-R. il rifiuto di concezioni da lui definite monistiche o monisteggianti dei rapporti fra diritto internazionale e diritti interni/interindividuali. Egli è in favore invece di una ricostruzione dualistica/pluralistica e dunque di una discontinuità fra diritto internazionale e diritti interni. Siffatta discontinuità non è certo intaccata quando si sia in presenza di procedimenti pur sofisticati di adattamento automatico agli obblighi consuetudinari e/o pattizi di diritto internazionale che i diritti interni statali abbiano adottato. Egli dà così una maggiore consistenza alla relazione dualistica fra diritto internazionale e diritti interni già magistralmente espressa negli scritti di Heinrich Triepel (1868-1946) e Dionisio Anzilotti (1869-1950).

In questo sistema di diritto internazionale così ricostruito nei suoi elementi di fondo, A.-R. non manca poi di porgere attenzione a variegate problematiche sempre con lo sguardo attento a non sfuggire alle logiche proprie di questo assetto di regole, ma nello stesso tempo con una attenzione per soluzioni che rendano più equa, meno primordiale la convivenza fra Stati. Ciò non manca di avvenire in connessione con il tema della responsabilità internazionale dove egli ha aperto con i suoi Rapporti alla Commissione del diritto internazionale riflessioni importanti su vari aspetti relativi alle conseguenze sostanziali dell’illecito. Possiamo riferirci alla ricostruzione dell’obbligo di cessazione della condotta illecita e dell’obbligo di riparazione (*restitutio* e soddisfazione). Possiamo riferirci alle conseguenze strumentali dell’illecito dove cerca di individuare dei limiti alle reazioni in autotutela consentite dal diritto internazionale attraverso il previo uso di mezzi di accertamento, attraverso l’individuazione di procedure che condizionano il ricorso a contromisure senza peraltro indebolire il principio dell’autotutela. Possiamo riferirci ancora alle riflessioni e linee individuate da A.-R. avendo riguardo ai crimini internazionali dello Stato e come in relazione a questi illeciti risultino aggravate le conseguenze sostanziali (*restitutio*, risarcimento, soddisfazione) e strumentali (ricorso a contromisure - poste in essere eventualmente anche da Stati terzi - subordinato all’esperimento di mezzi pacifici di regolamento delle controversie).

Nell’assetto normativo di diritto internazionale da lui ricostruito, A.-R. non manca poi di affrontare tematiche specifiche relative ai meccanismi di soluzione delle controversie internazionali. Si possono richiamare le sue riflessioni in tema di trattati che istituiscono procedure di inchiesta e di conciliazione. Si possono richiamare le sue riflessioni in tema di arbitrato con particolare riguardo alla operatività della Corte Internazionale di Giustizia. Quanto a quest’ultimo “organo di funzioni” (così A.-R. definisce la Corte in ragione del suo assetto operativo) non può non ricordarsi lo studio sulla contumacia dove sono proposte soluzioni ragionevoli e funzionali rispetto alla finalità dell’arbitrato; e ancora le sue riflessioni in merito al ruolo che la Corte Internazionale di Giustizia potrebbe svolgere attraverso la competenza consultiva ai fini del controllo della legittimità dell’operato delle Nazioni Unite, in particolare del Consiglio di Sicurezza avendo riguardo alle delibere assunte ex Capitolo VII della Carta.

Un ultimo profilo al quale non posso non accennare e che si muove nella logica dello sviluppo progressivo della disciplina sostanziale del diritto internazionale è quello relativo alla portata del principio dell'autodeterminazione dei popoli. È un principio sul quale è stato spinto a riflettere dalla sua partecipazione al Comitato Speciale delle NU sui principi di diritto internazionale delle relazioni amichevoli e la cooperazione fra Stati, e alla elaborazione dell'Atto finale della Conferenza di Helsinki (1975). Di tale Atto egli ha poi dato una interpretazione della disposizione relativa per l'appunto al principio di autodeterminazione: in contrasto con la posizione dominante egli ha mostrato come detto principio persegua la finalità tanto dell'autodeterminazione esterna, quanto della autodeterminazione interna (e cioè il diritto dei popoli di partecipare alle scelte di governo).

Ma, al di là del richiamo ad aspetti caratterizzanti i contributi scientifici duraturi che ci lascia il Prof. Arangio-Ruiz, ciò di cui voglio ora dare testimonianza sono alcuni profili della sua personalità nel suo impegno di studioso e di Maestro, che possono ben considerarsi la ragione della "Fondazione" da lui voluta. Anzitutto, non potrò mai dimenticare la sua attenzione continua per i giovani, la sua volontà di confrontarsi con la sensibilità di nuove generazioni che si affacciano alla comprensione di un mondo in continuo divenire. Il suo rapporto era molto diretto e di sostegno, come ho potuto personalmente sperimentare fin da quando, nel 1974, giunto da pochi mesi all'Università di Roma "La Sapienza" per approfondire i miei studi con una borsa di studio *post lauream*, ebbi a conoscerlo e a parlare con lui di temi di ricerca anche suoi, mentre collaboravo con altri (allora) giovani studiosi al suo Corso di diritto internazionale.

Ricordo essere stato un ambiente molto particolare quello della seconda metà degli anni '70 presso l'Istituto di diritto internazionale de "La Sapienza" di Roma dove nella mia formazione, nella riflessione sui temi di ricerca prescelti, avevo, da un lato, il riferimento essenziale al mio Maestro Professor Giuseppe Barile con il quale mi ero laureato nell'Università di Firenze. D'altro lato, avevo il contatto continuo e costruttivo con altri due eminenti studiosi, il Professor Roberto Ago e il Professor Gaetano Arangio-Ruiz. E con il Prof. Arangio-Ruiz il confronto era molto frequente all'interno dei corsi di lezione da lui tenuti. Invero egli guardava ai suoi studi del diritto internazionale con la sensibilità di chi pensa che il proprio impegno di studioso debba confrontarsi con la sensibilità dei nuovi occhi con cui guardano il mondo le nuove generazioni; generazioni alle quali è inevitabile che sia affidato il futuro degli studi internazionalistici.

In questa sua ottica volta a guardare agli studi condotti immaginando anche la loro continuità nel futuro non posso non richiamare le scelte del Prof. Arangio-Ruiz relative al suo patrimonio librario, una biblioteca di ricchezza straordinaria con la quale egli conviveva nella sua abitazione di Corso Trieste. Si tratta di una biblioteca che si era formata attraverso anni e anni, decenni e decenni, con l'impegno di eminenti studiosi del diritto: il nonno Gaetano (1857-1936) punto di riferimento del rinnovamento del diritto pubblico in Italia; il padre Vincenzo (1884-1964) punto di riferimento essenziale degli studi del diritto romano nel mondo e naturalmente poi attraverso l'impegno suo proprio con ulteriori importanti acquisizioni librarie.

Ebbene, questa ricca biblioteca per una sua parte importante costituisce il "Fondo Arangio-Ruiz" che il Professore ha voluto donare alla biblioteca giuridica all'Università Roma Tre in virtù della collaborazione realizzata nei tanti anni del mio impegno in questa istituzione anche come Direttore di Dipartimento e Preside della Facoltà di Giurisprudenza. Fondo Arangio-Ruiz che, ricordo con piacere, si trova posto a fianco dei fondi librari di altri due eminenti studiosi che furono colleghi a lui molto vicini nell'insegnamento universitario in

“Sapienza”: il romanista Professor Giovanni Pugliese (1914-1995), il civilista/comparatista Professor Gino (Luigi) Gorla (1906-1992).

Una ulteriore ampia parte della biblioteca è stata donata dal Professore a questa associazione culturale nata nella magnifica cittadina medievale di Soave: appunto questo “Club di Soave-Diritto e Geopolitica. Istituto per lo sviluppo degli studi internazionalistici, di diritto comparato, storia del diritto e geopolitica” che ci ospita, nella straordinaria cornice del Palazzo Scaligero, per questo incontro dedicato al Trattato del Quirinale nel quadro dei nuovi equilibri globali. Anche in virtù di questo importantissimo fondo librario affidato al Club di Soave si è creato il legame - come ho già ricordato in inizio di questo mio intervento - con la “Fondazione Arangio-Ruiz per il Diritto Internazionale”.

Fondazione che il Professore ha voluto creare per sostenere anche in futuro, anche dopo averci lasciato, giovani studiosi con borse di dottorato e post-dottorato su temi dedicati al diritto internazionale e al diritto delle organizzazioni internazionali, ma anche al diritto romano e al diritto costituzionale settori di cui, come ho detto, sono stati punti di riferimento importanti il padre Vincenzo e il nonno Gaetano (senior), nonché il cognato Antonio Guarino.

Posso aggiungere che sulla idea del Professore di creare la Fondazione e del ruolo di questa ho avuto occasione di parlare più volte con lui ormai varcato il momento del suo pensionamento e ciò non mancava di accadere in occasioni nelle quali era presente il Professor Aldo Bernardini, con il quale io ho condiviso i miei anni di impegno accademico nell’Università di Teramo. Il Professore ha avuto con Aldo Bernardini - che purtroppo ci ha lasciato tre anni or sono - una relazione molto sentita e in qualche misura rafforzata dal fatto che Aldo viveva con “pensiero libero” assai distaccato dai “giochi di accademia”. In quei momenti di incontro (la sera in qualche ristorante/pizzeria) il Prof. Bernardini e il Prof. Arangio-Ruiz non mancavano di affrontare - seppur da prospettive diverse - tematiche di relazioni internazionali con grande acume giuridico; ma di parlare anche di tematiche “altre” connesse agli interessi legati alla profonda cultura storica, filosofica e artistico-musicale del Prof. Bernardini. Ma il Prof. Arangio-Ruiz parlava pure con il Professor Bernardini del proprio proposito di creare e finanziare quella che poi è oggi questa “Fondazione” volta al sostegno di nuovi giovani che si affaccino agli studi: e da questa condivisione di idee nasce l’impegno che in origine il Professore Arangio-Ruiz ritenne di affidare al Prof. Bernardini quale componente del Consiglio direttivo dell’Associazione.

Concludo dicendo che questa Fondazione, intitolata ad Arangio-Ruiz, potrà avere - in connessione con la complessiva azione del Club di Soave - un ruolo di rilievo per dare il dovuto seguito, attraverso il sostegno dato a nuove leve di studiosi, all’impegno di riflessione nel campo del diritto della comunità internazionale, riflessione che per decine di anni il Professore ha condotto con tantissima passione lasciandoci un grande patrimonio di preziosi studi.

## L'IMPORTANZA DI UNA BIBLIOTECA IN PRESENZA

JOACHIM SCHWIETZKE\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alcune biblioteche giuridiche. – 3. Il Trattato del Quirinale e gli effetti del web sulle biblioteche. – 4. Le responsabilità dei professori di giurisprudenza. – 5. L'importanza della biblioteca in presenza Arangio-Ruiz.

### 1. *Premessa*

Tra i partecipanti a questo Convegno ci sarà chi, arrivando a Soave da Ovest, ha attraversato la Lombardia ricordandosi del poeta Alessandro Manzoni e della sua lode alla Biblioteca Ambrosiana a Milano nel ventiduesimo capitolo dei Promessi Sposi. Il cardinale Federico Borromeo aveva istituito questa biblioteca «per un servizio universale» a gloria di Dio, e per la promozione integrale dei valori umanistici. Galileo Galilei, scrivendo al cardinale fondatore, la definì «l'eroica et immortal libreria». Questi connotati possono ricordare al viaggiatore l'esemplare biblioteca del Professore Gaetano Arangio-Ruiz che forma l'attuale nucleo della Fondazione intitolata al grande professore.

Come bibliotecario mi fa piacere rammentare ai partecipanti a questo Convegno la gloria e lo splendore di alcune biblioteche. Nella mia breve relazione, vorrei precisare, mi occuperò delle biblioteche meno brillanti e mi limiterò a prendere in considerazione l'importanza attuale delle biblioteche, con particolare riferimento a quelle giuridiche, che raccolgono libri di giurisdizioni straniere e di diritto internazionale.

### 2. *Alcune biblioteche giuridiche*

La prima biblioteca che si deve indicare a un internazionalista è la biblioteca del Palazzo della Pace a L'Aia. Questa biblioteca serve tre istituzioni, cioè la Corte internazionale di giustizia, la Corte permanente di arbitrato e l'Accademia del diritto internazionale. Raccoglie libri dalla sua inaugurazione nel 1913. Prima della Seconda guerra mondiale pubblicava con orgoglio il proprio catalogo. Oggi la biblioteca dell'Aia informa gli interessati che possiede un milione di titoli.

Una biblioteca internazionale più recente è la Biblioteca della Corte di giustizia dell'Unione europea a Lussemburgo, fondata nel 1952, che conserva circa 290.000 volumi.

---

\* Direttore della biblioteca del Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.



In alcuni stati esistono grandi biblioteche nazionali o quasi-nazionali per giurisdizioni straniere e per il diritto internazionale. Gli istituti o società che le finanziano sono in Gran Bretagna The Institute for Advanced Legal Studies, in Germania la Società Max Planck, in Svizzera il Dipartimento federale di Giustizia e Polizia, e in Russia l'Istituto per lo stato e il diritto dell'Accademia russa delle scienze. In Italia e in Francia, come parti del Trattato del Quirinale, non esistono, se capisco bene, istituti autonomi nazionali con biblioteche di questo tipo che includano più di 100.000 volumi. Tuttavia, si può menzionare la biblioteca dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato, «Unidroit», che conserva 330.000 volumi di diritto privato presso la propria sede a Roma in via Panisperna. Negli Stati Uniti d'America circa dodici *law libraries* di università preservano grandi collezioni di testi su giurisdizioni straniere. Il patrimonio librario più voluminoso è posseduto dalla Harvard Law School. La più vasta biblioteca giuridica americana e di tutto il mondo, invece, è la biblioteca giuridica del parlamento degli Stati Uniti, la *Law Library of Congress*. Conserva 2.9 milioni di volumi, soprattutto dedicati al diritto comparato per tutte le materie. La *Law Library of Congress* è cresciuta molto dopo la Seconda guerra mondiale. Nel 1950 il suo patrimonio era costituito da 750.000 volumi, fra i quali 150.000 in lingue straniere.

Dall'osservazione delle grandi biblioteche risulta che queste ricevono un trattamento preferenziale da parte degli stati e organi internazionali, oppure sono sostenute da università di primo ordine. Hanno una posizione stabile, sono finanziate bene, e il loro patrimonio librario è cresciuto costantemente nel tempo. Questo dimostra che sono frequentate assiduamente dalla comunità scientifica. Perciò potrei concludere che attualmente queste biblioteche conservano un ruolo significativo per la comunità scientifica e per lo sviluppo del diritto.

### 3. *Il Trattato del Quirinale e gli effetti del web sulle biblioteche*

Ma questo è soltanto un risultato provvisorio. Per trovare una conclusione definitiva mi riferisco al Trattato del Quirinale, malgrado questo non menzioni le biblioteche. L'articolo 9 comma 4 si occupa della cultura, e l'articolo 8 tratta dell'istruzione determinando che le parti «potenziano e valorizzano i rapporti di collaborazione nell'ambito delle grandi infrastrutture di ricerca». Tuttavia, ambedue le norme non citano affatto le biblioteche. Se non menzionate, le biblioteche non sono importanti per il Trattato. Ma, viceversa, il Trattato influenza le biblioteche. L'articolo 5 comma 3 regola in dettaglio la transizione digitale europea. La transizione digitale produce fortissimi effetti sulle biblioteche in Italia e in Francia, e persino senza Trattato, in Europa e in tutto il mondo. Infatti, la transizione digitale è un processo di rilevanza essenziale per tutte le biblioteche, ed è in corso già da oltre trent'anni. Durante questo periodo è stato sviluppato il *World Wide Web* in modo esplosivo. E probabilmente l'evoluzione del *web* non si interromperà. L'inizio del *world wide web* può essere datato all'anno 1991. Il *web* organizza e comunica informazioni, e precisamente questa attività, oggi e da secoli, è la competenza delle biblioteche. Perciò, la creazione e la gestione del *web* riguardano le biblioteche in modo decisivo. Il *web* e le biblioteche sono concorrenti nel rendere reperibili informazioni in modo più facile. I decisivi vantaggi del *web* sono l'accesso immediato e da ovunque alle informazioni, e l'altissimo numero di notizie e materiali specifici messi a disposizione, incluse fotografie e carte geografiche. Questi connotati fanno del *web* una istituzione grandiosa anche per la ricerca d'informazioni

giuridiche, che rappresentano solo uno stretto settore del *web*, e giustificano l'asserzione che il *web* sia indispensabile o insostituibile. L'elaborazione automatica dei dati, che ha preceduto il *web* a partire dagli anni Settanta e che ne accompagna lo sviluppo, e gli effetti del *web* hanno enormi ripercussioni sulle biblioteche. I cataloghi delle biblioteche ormai sono preparati in forma elettronica. Oggi, la stampa di un catalogo di una biblioteca, come era ancora realizzata nell'anno 1978 dall'Institute of Advanced Legal Studies, sarebbe un anacronismo. Più importante, moltissime dissertazioni e testi sono pubblicati e consultabili nel *web*, e spesso sono reperibili esclusivamente nel *web* in forma digitale. Gli accessi al *web* sono attivi da ovunque e per informarsi attraverso materiali digitali nel *web* non si ha più bisogno di una biblioteca. I servizi delle biblioteche giuridiche però si sono adattati allo sviluppo del *web*. Adesso danno tanto i libri in prestito, come da tradizione, quanto rendono possibile l'accesso al *web* che include quello alle banche dati giuridiche. Se un utente s'interessa a una questione generale del diritto internazionale, il bibliotecario raccomanda la consultazione di alcuni libri, se un utente domanda un'informazione particolare, come il testo di una sentenza, il bibliotecario forse fa la ricerca nelle rispettive base dati nel *web*. Questo ha assicurato che l'affluenza degli utenti alle biblioteche giuridiche continui. La creazione e lo sviluppo del *web* non hanno dunque causato la fine o la decadenza delle biblioteche giuridiche. All'opposto, il servizio delle biblioteche come mediatori delle informazioni digitali ha confermato la continuazione della frequenza delle biblioteche giuridiche. Come risultato definitivo si deve constatare l'importanza attuale delle biblioteche giuridiche.

#### *4. Le responsabilità dei professori di giurisprudenza*

Quasi alla fine della mia relazione devo ammettere che non sono veramente sicuro della solidità di questo risultato. Non ho tenuto conto, infatti, dell'aspirazione alla continuazione della transizione digitale così come espressa dall'articolo 5 del Trattato del Quirinale. E non ho preso nota del fatto che le biblioteche non hanno un fine in sé stesse, ma devono rimanere importanti per i propri utenti. E gli utenti delle biblioteche giuridiche sono in primo luogo i professori e gli studenti di giurisprudenza. Loro decidono se in futuro dalle biblioteche si serviranno d'informazioni digitali o a stampa. E loro dovranno giudicare se gli effetti della prevista transizione digitale siano positivi o negativi, non per le biblioteche, ma per le proprie attività professionali, per il percorso di studi degli studenti, per le ricerche dei professori, per altre attività giuridiche. E semmai, loro dovranno far valere le proprie pretese per i libri, confermando così l'importanza delle biblioteche giuridiche, anche dinanzi ai soggetti istituzionali che le finanziano. I bibliotecari aspettano l'esito incerto della decisione dei professori di giurisprudenza e gli effetti di tale decisione, non soltanto per l'importanza delle biblioteche giuridiche, ma anche per la futura importanza e qualità di tutta la giurisprudenza.

#### *5. L'importanza della biblioteca in presenza Arangio-Ruiz*

Una parola conclusiva vorrei dedicarla all'importanza della biblioteca in presenza del Professore Gaetano Arangio-Ruiz. Il professore ha raccolto durante la sua vita una grande

biblioteca, dedicata ai molteplici temi della sua attività scientifica. Così hanno fatto anche altri professori universitari di giurisprudenza della sua generazione e delle generazioni precedenti. La sua biblioteca riflette i suoi interessi e impegni scientifici. Illustra anche il circolo dei suoi colleghi, che gli hanno inviato i propri libri ed estratti pubblicati. La sua biblioteca era così preziosa per il professore che ha voluto conservarla e donarla alla Fondazione che porta il suo nome.

Come lettore lui ha scoperto in singoli volumi risposte per questioni particolari. L'intera lettura di una monografia lo ha aiutato a riconoscere la misura di un argomento. Dalla sua biblioteca, nel suo insieme, ha ricevuto ammaestramento e ispirazione per le sue idee. Oso dire che la sua biblioteca abbia formato il suo modo di pensare. E la formazione del lettore è il sommo fine e lo scopo ideale di una biblioteca. La biblioteca in presenza del Professore Gaetano Arangio-Ruiz ci rende consapevoli che la formazione del lettore attraverso una biblioteca in presenza e nel suo insieme può essere un obiettivo anche nel nostro tempo, mentre il Trattato del Quirinale favorisce le particolarità del *web*. Il solo fatto che sia conservata e che possiamo percepirla come l'ambiente scientifico di un grande internazionalista del ventesimo secolo giustifica l'esposizione e la realizzazione di tutti i mezzi necessari alla sua migliore fruizione a Soave.

**IL TRATTATO DEL QUIRINALE:  
UNA SFIDA E UN'OPPORTUNITÀ PER LA DIPLOMAZIA BILATERALE**

ANDREA CAVALLARI\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il valore aggiunto di un trattato bilaterale. – 3. Una gestione condivisa delle sfide comuni. – 4. Una cooperazione rafforzata al servizio dell'integrazione europea. – 5. Una sfida per la diplomazia bilaterale.

1. *Premessa*

Una premessa: al MAECI mi occupo della cooperazione transfrontaliera con la Francia ed in particolare della messa in opera del Comitato bilaterale istituito a tale proposito dal Trattato. Intervengo a questo convegno a titolo personale e vorrei ringraziare il prof. Guarino per l'invito che mi ha rivolto e per la gentilissima ospitalità.

Che bisogno c'è di un trattato tra due paesi amici, uniti oltre che da secoli di storia condivisa anche da una comunanza di principi e di valori e da una comune appartenenza all'Unione Europea di cui sono stati entrambi Paesi fondatori? Può un trattato rappresentare un'occasione per realizzare un salto di qualità nei rapporti bilaterali tra due paesi? Un legame bilaterale più forte significa più o meno Europa? E infine, una tale cooperazione rafforzata sarà in grado di reggere anche in presenza delle mutate maggioranze di governo che si prospettano a seguito dell'esito del voto dello scorso 25 settembre?

Con il mio intervento cercherò di fornire alcuni elementi di riflessione per rispondere almeno in parte a questi quesiti e per illustrare come il Trattato del Quirinale, attraverso cui Italia e Francia affermano di voler promuovere una maggiore integrazione europea, costituisca al tempo stesso una opportunità ma anche una sfida per la diplomazia dei nostri due Paesi.

2. *Il valore aggiunto di un trattato bilaterale*

I rapporti tra Italia e Francia dal dopoguerra in poi per attenerci solo al periodo di storia più recente, sono stati segnati da un andamento spesso altalenante. "Falsi amici" è il titolo emblematico del libro con cui qualche anno fa Anais Ginori, corrispondente di Repubblica da Parigi, ha voluto caratterizzare la relazione italo-francese. Una valutazione non

---

\* Ministro Plenipotenziario, Coordinatore per la cooperazione transfrontaliera con la Francia, Direzione Generale per l'Europa e la politica commerciale internazionale, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

molto dissimile da quella espressa alcuni anni prima da due personalità che hanno marcato i rapporti tra Italia e Francia, Gilles Martinet e Sergio Romano, come ricordato in un piccolo volume (a cura del giornalista Michele Canonica) intitolato “Un’amicizia difficile – Conversazioni su due secoli di relazioni italo-francesi”.

E sono infatti numerosi gli episodi che potremmo citare a dimostrazione di come, nonostante un comune afflato, i rapporti tra Francia e Italia siano stati spesso marcati da incomprendimento se non addirittura in alcuni periodi da una reciproca diffidenza.

Ed è forse da questa consapevolezza, dall’esigenza di trovare la maniera per superare una volta per tutte un rapporto non privo di difficoltà che Francia e Italia hanno ritenuto utile promuovere la firma di un trattato bilaterale. Un trattato che ha preso avvio con l’arrivo di Emmanuel Macron a l’Eliseo e che ha trovato nel Presidente della Repubblica Mattarella il principale sostenitore, ed è probabilmente anche per questo che al Trattato è stato dato il nome di Trattato del Quirinale.

È nel 2018 che l’allora Presidente del Consiglio Gentiloni e il Presidente francese incaricarono tre “saggi” italiani (Paola Severino, Marco Piantini e Franco Bassanini) e tre francesi (Sylvie Goulard, Gilles Pecout e Pascal Cagni) di avviare una riflessione in proposito. Il documento di orientamento che i “saggi” hanno consegnato il 6 maggio 2018 ha messo a fuoco i valori e i principi da porre come basi per la nuova architettura bilaterale, in cui si innesta una dimensione europea altrettanto robusta.

La proposta di testo di accordo che ne è seguito e che ha fatto oggetto di un intenso negoziato ha adottato un approccio settoriale, realista e graduale per una strutturazione delle relazioni bilaterali attraverso la creazione di specifici formati di consultazione tra le rispettive Amministrazioni nazionali.

Il “Trattato per una cooperazione bilaterale rafforzata tra Italia e Francia” è stato quindi firmato dal Presidente del Consiglio Mario Draghi e dal Presidente Emmanuel Macron a Roma in una occasione solenne al Palazzo del Quirinale alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella il 26 novembre 2021. Da qui la sua appellazione di “Trattato del Quirinale”. La sua entrata in vigore è attesa nel prossimo autunno quando saranno concluse le previste procedure di ratifica parlamentare in entrambi i Paesi.

Si è spesso paragonato il Trattato del Quirinale a quello esistente sin dal 1963 tra Francia e Germania, detto per l’appunto Trattato dell’Eliseo e poi aggiornato ed integrato dal Trattato di Aquisgrana. Ma si tratta a mio avviso di un raffronto inadeguato. Quello con la Germania, denominato anche Trattato di Stato, era la maniera con cui De Gaulle e Adenauer aspiravano a superare una volta per tutte la rivalità franco-tedesca che aveva insanguinato il continente europeo e rafforzare la costruzione ricostruzione dell’Europa avviata pochi anni prima con la firma dei Trattati di Roma.

Il Trattato del Quirinale è invece il risultato di due Paesi che vedono nella firma di un accordo bilaterale di questa portata l’occasione per realizzare un salto di qualità nei rapporti bilaterali, per creare un contesto di cooperazione strutturata attraverso cui affrontare più forti le sfide comuni e rafforzare l’integrazione europea.

### *3. Una gestione condivisa delle sfide comuni*

La guerra in Ucraina ha dimostrato al di là di ogni possibile dubbio la necessità di una risposta coesa da parte dell’insieme dei Paesi dell’Unione Europea pena l’irrelevanza

dell'Unione ma anche il fallimento delle politiche messo in atto da ciascuno di essi per rafforzare la propria sicurezza nazionale. Altre crisi hanno mostrato i limiti dell'azione nazionale e la necessità di sviluppare forme di collaborazione nell'affrontare sfide che non possono essere risolte attraverso l'azione dei singoli Paesi.

Ne sono un esempio nell'ambito dei rapporti franco-italiani le sfide legate alle questioni migratorie o su un altro versante la crisi libica. Entrambe le questioni hanno visto Italia e Francia perseguire obiettivi comuni di maggiore stabilità ma spesso scegliendo strade diverse per raggiungerli.

Nel caso delle migrazioni mentre da parte italiana si faceva prioritariamente leva sulla necessità di riformare le regole relative all'immigrazione e all'asilo dell'Unione Europea con particolare riguardo ad una più equilibrata affermazione dei principi di responsabilità e solidarietà, da parte francese si insisteva maggiormente sulla necessità di una più stringente applicazione del controllo delle frontiere esterne dell'UE da parte dei Paesi di prima accoglienza mettendo un freno anche ai movimenti interni. Posizioni che, come ben si ricorderà, non hanno mancato di creare situazione di attrito e non solo in ambito negoziale a Bruxelles ma anche lungo il confine tra Francia e Italia.

Quanto alla crisi libica, le divergenze di posizioni tra Francia e Italia non sono mancate nonostante l'impegno profuso da ambe le parti nella ricerca della stabilizzazione della situazione e l'avvio di un processo democratico che potesse ridare stabilità al Paese. Un disallineamento che ha ridotto di conseguenza la capacità d'azione delle due capitali europee nel promuovere la creazione delle condizioni necessarie al processo di pace in Libia. Un contesto che altri Paesi non hanno mancato di sfruttare a discapito degli interessi di Italia e Francia.

“Andare oltre la convergenza” - Non sorprende quindi che uno degli aspetti più qualificanti del Trattato del Quirinale è quello di creare un rapporto di collaborazione più intenso tra Francia e Italia, qualcuno ha persino parlato di “rapporto identitario”, con l'obiettivo di promuovere una gestione condivisa delle sfide comuni.

Nei vari interventi previsti in questo convegno saranno approfonditi i diversi ambiti in cui è previsto si realizzi la collaborazione tra Francia e Italia. Qui basti ricordare che, al fine di promuovere una gestione comune delle sfide che ci attendono, vengono istituiti diversi meccanismi volti a realizzare concretamente una concertazione tra gli apparati dei due Paesi preposti alla gestione delle crisi internazionali, che si tratti della diplomazia o della difesa, tra le strutture che interessano l'economia e molti altri settori ancora.

Ne sono un esempio gli affari esteri, per i quali è prevista la creazione di meccanismi stabili di consultazioni rafforzate a livello sia politico che di alti funzionari con consultazioni regolari e anche forme di cooperazione strutturata tra le rispettive missioni diplomatiche in Paesi terzi e presso le principali organizzazioni internazionali (Art. 1.2).

Altrettanto significative sono le disposizioni che riguardano le consultazioni a vari livelli nel settore della sicurezza e difesa, con l'impegno a tenere consultazioni regolari all'interno del Consiglio italo-francese di Difesa e Sicurezze (Art. 2.2), la concertazione rafforzata tra Ministeri degli Esteri e dell'Interno in materia di politiche migratoria (Art. 4.2) e la creazione di fori di consultazione regolare tra i Ministeri dell'Interno e della Giustizia (Artt. 4.3 e 4.6).

Ugualmente importanti le disposizioni relative ai rapporti economici con l'obiettivo di promuovere l'interrelazione fra i sistemi industriali e le collaborazioni nei settori chiave per l'autonomia strategica europea a partire da settori di grande rilevanza quali quelli della

transizione energetica e digitale (microprocessori), delle nuove tecnologie, della sanità, della difesa (aeronautica) e dei trasporti (Art. 5.2 e 5.3).

Per facilitare la collaborazione in tali settori viene istituito un Forum di consultazione annuale tra Ministeri dell'Economia, delle Finanze e dello Sviluppo Economico (Art. 5.5) e vengono previste la tenuta di un Dialogo Strategico sui trasporti, la consultazione annuale tra Ministeri del Lavoro.

Altre aree di rafforzamento della cooperazione riguardano poi lo Sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo (Art. 6), dove ad esempio i due Paesi si impegnano a favorire la resilienza del sistema agricolo e agroalimentare, lo Spazio (Art. 7), a cui il Trattato riserva una attenzione particolare in considerazione del carattere strategico di questo settore, l'Istruzione e formazione, ricerca e innovazione (Art. 8), con l'organizzazione di incontri interministeriali annuali, e la Cultura, giovani e società civile (Art. 9), con la creazione di un servizio civile italo-francese con cui si intende valorizzare il ruolo dei giovani nel consolidare i rapporti tra i due Paesi.

Con riguardo alla cooperazione transfrontaliera, viene istituito un apposito Comitato bilaterale, su cui insieme al mio omologo francese Amb. Voiry stiamo lavorando intensamente in vista della sua imminente messa in opera (Art. 10.7).

Per precisare gli obiettivi delle forme di cooperazione bilaterale previste dal Trattato è stato concordato un Programma di lavoro (Art. 11.2) mentre, per monitorare e valutare l'applicazione degli impegni assunti con il Trattato, è istituito un Comitato strategico paritetico a livello dei Segretari generali dei Ministeri degli Affari esteri (Art. 11.4). L'attuazione del Trattato sarà inoltre oggetto di valutazione in occasione del Vertice intergovernativo annuale (Art. 11.1) e, infine, per rafforzare la consuetudine a lavorare insieme, è prevista la partecipazione almeno una volta per trimestre e in alternanza di un membro di Governo di uno dei due Paesi al Consiglio dei Ministri dell'altro Paese (misura che solo circostanze temporanee hanno impedito di attuare anche prima dell'entrata in vigore del Trattato) (Art. 11.3).

Quello che il Tratto del Quirinale intende promuovere è quindi prima di tutto un metodo di lavoro dove la concertazione è la base e l'obiettivo è la realizzazione di obiettivi comuni. Una condivisione di posizioni che attraversa l'azione dell'intera amministrazione e che si estende al settore privato attraverso il coinvolgimento di tutte le forze presenti nella società dei due Paesi creando dei "meccanismi strutturati di cooperazione".

Così facendo, si è voluto in particolare creare nei due Paesi una consuetudine a consultarsi e coordinarsi con la controparte sui numerosi dossier europei ed internazionali che ci vedono impegnati. Una consuetudine che rafforza l'azione quando vi è un sentire comune e che assicura un dialogo franco e costruttivo – "una capacità di confronto" - anche in presenza di diversità di vedute.

#### *4. Una cooperazione rafforzata al servizio dell'integrazione europea*

La conclusione di un accordo bilaterale quale il Trattato del Quirinale e l'affermazione di un rafforzato partenariato tra due tra i maggiori Paesi europei può segnalare una crisi del processo di integrazione europea? La domanda potrebbe sembrare lecita, soprattutto a fronte dei limiti che l'Unione Europea incontra nel promuovere azioni comuni in particolare in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC). Sarebbero infatti le difficoltà

dell'Unione Europea ad assumere decisioni più tempestive e di maggiore impatto a spingere alcuni membri dell'Unione a bypassare il sistema decisionale comunitario e promuovere forme più o meno strutturate di collaborazioni bilaterali.

“Un asse non esclusivo a favore dell'integrazione europea” - Non però è questo lo spirito del Trattato del Quirinale, anzi. Fin dal momento in cui è stata promossa la realizzazione di questo accordo, sia Roma che Parigi sono state chiarissime su un punto: il rafforzamento della cooperazione bilaterale è uno strumento che i due Paesi, membri fondatori dell'Unione Europea, intendono mettere al servizio del perseguimento di una maggiore integrazione europea che permetta all'Unione di affrontare in maniera più efficace le sfide che la attendono.

Come ha dichiarato il Presidente Macron al momento della firma del Trattato, l'obiettivo è quello di creare «un riflesso franco-italiano al servizio del progetto europeo» attraverso l'affermazione di “una visione geopolitica comune”.

La formula utilizzata dal Presidente francese è molto felice e sintetizza in maniera efficace l'essenza del progetto che sta alla base del Trattato del Quirinale: istituire «un'abitudine, da coltivare in entrambe le Capitali, a consultarsi e coordinarsi con la controparte non solo sui numerosi dossier europei ed internazionali che vedono i due Paesi sostanzialmente allineati ma anche sui temi che in passato sono stati all'origine di fraintendimenti e talvolta anche di qualche tensione».

In maniera non meno efficace si è espresso anche il Presidente del Consiglio Draghi ricordando come l'accordo concluso lo scorso novembre vuole «favorire e accelerare il processo di integrazione europea».

E, riprendendo le parole che il Presidente Draghi ha utilizzato il giorno della firma del Trattato, questo significa che «i nostri obiettivi sono quelli dell'Unione Europea: sono la lotta al cambiamento climatico, la transizione ecologica fatta con giudizio e con rapidità, la transizione digitale, anche la ricerca di una sovranità europea ... Quello che questo Trattato permette a noi di fare è di dotare l'Unione Europea di strumenti che la rendano più forte».

Di questo impegno, i cui punti principali sono esplicitati nell'Art. 3 del Trattato, l'Europa ne ha fortemente bisogno per raggiungere risultati ambiziosi, come dimostrato dal negoziato che ha portato alla approvazione del Next Generation EU, e per affrontare le nuove pressanti sfide che costituiscono l'applicazione efficace del Recovery Plan, la revisione del Patto di Stabilità, lo sviluppo di una maggiore autonomia strategica europea anche attraverso la revisione dei Trattati.

“Il superamento della locomotiva franco-tedesca?” - «Parigi e Roma - ha sottolineato l'On. Fassino, Presidente della Commissione Esteri della Camera dei Deputati - hanno infatti la comune responsabilità e il comune interesse ad agire insieme per il bene dell'Italia e della Francia ma anche per il bene dell'Europa».

La cooperazione rafforzata prevista dal Trattato del Quirinale non va quindi intesa come un ridimensionamento dell'asse franco-tedesco. Semmai essa prefigura un nuovo rapporto tra i grandi Paesi dell'Europa che potrà trovare negli accordi bilaterali come il Trattato del Quirinale e quello di Aquisgrana nuova linfa per affermare in un mondo multipolare un'Europa più forte e autonoma. Non stupisce quindi che, a seguito di quanto fatto con la Francia, l'Italia si sia impegnata a rafforzare la cooperazione anche con altri importanti partner europei quali la Germania e la Spagna. Non è peraltro da escludere che con tali Paesi, sulla scia del Trattato del Quirinale, possano in futuro scaturire delle specifiche intese.



### 5. *Una sfida per la diplomazia bilaterale*

Il raggiungimento degli obiettivi che abbiamo appena ricordato costituisce una sfida per la diplomazia bilaterale dei due Paesi. Il livello di ambizione del Tratto del Quirinale è decisamente elevato ma i mezzi come abbiamo visto non mancano.

E le diverse amministrazioni non hanno aspettato un momento e prima ancora della sua entrata in vigore attesa per l'inizio di questo autunno quando si concluderà il processo di ratifica da parte del Parlamento francese (l'Assemblea Nazionale ha già provveduto lo scorso luglio e si aspetta ora l'approvazione da parte del Senato francese probabilmente entro il prossimo ottobre; l'Italia ha già provveduto con i voti favorevoli rispettivamente lo scorso maggio della Camera dei Deputati e a luglio del Senato) hanno già cominciato a lavorare con un comune impegno ispirandosi a quello che potremmo chiamare "lo spirito del Trattato del Quirinale".

Ne sono un esempio, in linea con quanto previsto dall'art. 1.2 del Trattato nel campo delle relazioni tra le due diplomazie, gli scambi di diplomatici già avviati tra la Farnesina e il Quai d'Orsay così come la partecipazione la scorsa primavera di un gruppo di giovani diplomatici francesi ai corsi di formazione del Ministero degli Affari esteri insieme ai loro omologhi italiani.

Similmente, su impulso del Ministro Brunetta, è stata sottoscritta lo scorso marzo con la sua omologa francese Amelie De Montchalin una dichiarazione d'intenti per realizzare una collaborazione rafforzata in materia di Pubblica amministrazione (in particolare formazione congiunta, scambi di funzionari "Erasmus della Pubblica Amministrazione" e condivisione di buone prassi in materia di innovazione), anticipando quanto previsto dall'art. 11 del Trattato.

Ancor più significativi, in quanto realizzano in concreto quella consuetudine alla concertazione mettendo in pratica quel riflesso italo-francese che abbiamo visto essere l'essenza del rapporto che il Trattato del Quirinale vuole instaurare, sono i contatti che hanno preso già avvio con sempre maggiore frequenza nei diversi settori interessati in tanti settori e che, ad esempio, per quanto riguarda l'Amministrazione degli Affari Esteri, ha portato le due diplomazie a stabilire rapporti di lavoro più stretti non solo a livello centrale ma anche "sul terreno" a livello di Ambasciate e di Rappresentanze permanenti.

Italia e Francia hanno un compito importante da svolgere in Europa e la crisi ucraina ha ulteriormente evidenziato la necessità di una forte coesione europea per far fronte alle sfide che un mondo multipolare e un contesto caratterizzato da forti tensioni internazionali. Il Trattato del Quirinale, come abbiamo visto, contiene gli strumenti necessari per affrontare queste inedite situazioni e promuovere una cooperazione rafforzata tra Italia e Francia al servizio di un'Europa più forte.

Un'Europa capace di affrontare le sfide che l'attendono e di avanzare sulla strada della autonomia/sovranità strategica, una strada che richiede più che in passato una sapiente regia da parte di quei Paesi come Italia e Francia che sono sempre stati parte attiva nelle grandi mutazioni che hanno segnato il processo di integrazione europea e che oggi sono chiamati a svolgere un ruolo ancora più rilevante in un rapporto inclusivo con gli altri grandi paesi europei.

"I contesti politici mutano, le affinità rimangono" - È presto per dire quale sarà l'orientamento della nuova maggioranza di Governo che si delinea a seguito del risultato

elettorale dello scorso 25 settembre e quale ne saranno le conseguenze per l'applicazione del Trattato del Quirinale.

Quello che però possiamo osservare, riprendendo quanto sottolineato dall'Amb. Nelli Feroci, è che il Trattato del Quirinale può costituire «uno strumento per dare maggiore stabilità e prevedibilità alle relazioni bilaterali italo-francesi» e per «metterle al riparo dalle incertezze del quadro politico» che può caratterizzare l'uno e l'altro Paese.

Al di là delle diverse valutazioni che potranno essere fatte e della maniera con cui il nuovo Governo si metterà al lavoro per dare attuazione ai suoi più diversi contenuti, resta infatti che il Trattato del Quirinale rappresenta un risultato storico nella nostra relazione con la Francia e costituisce senza alcun dubbio una cornice di riferimento oltre che uno strumento di particolare valore per proseguire il dialogo con Parigi e promuovere in Europa il raggiungimento di comuni interessi di politica estera.

*ABSTRACT: The Quirinal Treaty: a Challenge and an Opportunity for Bilateral Diplomacy*

The present paper try to illustrate how the Quirinal Treaty constitutes both an opportunity and a challenge for the Italian and French diplomacy.

The Quirinal Treaty aims to create a more intense collaborative relationship between France and Italy, a sort of “relationship of identity”, through which common challenges can be tackled more effectively and the European integration strengthened. Various mechanisms are set up to achieve a concerted effort between the two countries in different areas of activity.

What the Quirinal Treaty intends to promote is first and foremost a working method where consultation is the basis and the goal is the achievement of common objectives. A sharing of positions that runs through the action of the entire administration and extends to the private sector through the involvement of all the forces present in the society of the two countries by creating “structured cooperation mechanisms”.

In doing so, the aim is to create a habit in the two countries of consulting and coordinating with each other on the numerous European and international dossiers in which we are involved. A “reflex” that strengthens action when there is a common feeling and that ensures a frank and constructive dialogue even in the presence of differences of opinion.

The enhanced cooperation envisaged by the Quirinal Treaty prefigures a new relationship between the main countries of Europe to affirm a stronger and more autonomous Europe in a multipolar world. It is therefore not surprising that, in addition to France, Italy is also committed to strengthening cooperation with other important European partners, such as Germany and Spain. In the wake of the Quirinal Treaty, specific agreements may be reached with these countries in the future.

Italy and France play an important role in Europe, and the Ukrainian crisis has further highlighted the need for strong European cohesion to face the challenges of a multipolar world and a context characterized by high international tensions. The Quirinal Treaty contains the necessary tools to address these unprecedented situations and promote enhanced cooperation between Italy and France also favoring a stronger Europe.

The Quirinal Treaty represents a historic achievement in our relations with France and undoubtedly constitutes a frame of reference as well as an instrument of particular value to

continue the dialogue with Paris and promote in Europe the achievement of common foreign policy interests.

## IL «TRATTATO DEL QUIRINALE» NEL QUADRO DI UNA POSSIBILE “E-RI-VOLUZIONE” DEL SISTEMA DEL DIRITTO EUROPEO

GIANCARLO GUARINO\*

SOMMARIO: 1. Premessa: la redazione del trattato e la sua lunga gestazione. – 2. La differenza di impianto tra i trattati del Quirinale e dell’Eliseo. – 2.1. L’importanza del nesso tra idea europea e dimensione delle identità nazionali. – 3. Sovranità europea e Europa sovrana: il senso di una affermazione solo apparentemente ambigua. 3.1. La sovranità europea. – 4. La definizione “complessa” della sovranità nel Trattato del Quirinale in termini prospettici ... ma di talune “scivolate” verbali. – 5. E dunque: una cooperazione istituzionalizzata tra i due Stati? – 5.1. “Europa sovrana”, nella sicurezza. 6. – Conclusioni.

### 1. *Premessa: la redazione del trattato e la sua lunga gestazione*

Verosimilmente anche a causa di qualche esitazione da entrambe le parti, i negoziati per il Trattato del Quirinale, che erano iniziati nel 2017<sup>1</sup>, si sono conclusi solo il 26 Novembre 2021, a Roma con la firma dei Presidenti Macron e Draghi, in una solenne cerimonia pubblica<sup>2</sup>. Il trattato, poi, è entrato in vigore a luglio 2022, a seguito della approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica e conseguente attribuzione della «piena ed intera esecuzione» del trattato<sup>3</sup>.

Anzi, va segnalato proprio qui *in limine* e perché assume, a mio parere, una valenza giuridica significativa, un sorprendente “incidente” durante la Conferenza stampa immediatamente successiva alla firma. Sia il Presidente Draghi, sia il Presidente Macron, nelle loro introduzioni avevano accennato al tema della “sovranità europea”, che, va detto subito, è un punto più che centrale in *questo* trattato, ma assente, per esempio, in quelli dell’Eliseo e di Aachen-Aix la Chapelle. O meglio, per la precisione, un brevissimo e unico accenno si trova in quest’ultimo al co. 3 del Preambolo: «Convaincues que l’amitié étroite entre la France et l’Allemagne a été déterminante et demeure un élément indispensable d’une Union

---

\* Ordinario, fuori ruolo, di Diritto Internazionale Università di Napoli Federico II e Presidente pro-tempore della Fondazione Arangio-Ruiz.

<sup>1</sup> Come noto, le trattative hanno subito vari “sussulti”, in particolare quello del 2019 ricordato da RONZITTI N., *The Treaty of Quirinale Between Italy and France*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2021, p. 254, che indusse la Francia a ritirare l’ambasciatore a Roma a causa, tra l’altro, della visita del Vice Presidente del Consiglio italiano Luigi Di Maio ai cdd. *gilet gialli* a Parigi il 5.2.2019 (v.lo in *La Repubblica* 5.2.2019 [www.repubblica.it/politica/2019/02/05/news/gilet\\_gialli\\_alessandro\\_di\\_battista\\_luigi\\_di\\_maio\\_europee-218374800/?ref=search](http://www.repubblica.it/politica/2019/02/05/news/gilet_gialli_alessandro_di_battista_luigi_di_maio_europee-218374800/?ref=search)) e di altri “attacchi” anche del Ministro Salvini. Con il Governo francese che, per parte sua, parlò di “lebbra populista” (ibid., 8.2.2019).

<sup>2</sup> V. la cerimonia del 26.11.2021 in [www.youtube.com/watch?v=J8f\\_vhNLqMc](http://www.youtube.com/watch?v=J8f_vhNLqMc).

<sup>3</sup> La legge n. 90 del 12.7.2022 (in vigore effettivamente dal 16.7.2022), v.la in [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2022;90](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2022;90) . . . pochi giorni prima dello scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica, con decreti nn. 96 e 97 del 21.7. 2022.

européenne unie, efficace, *souveraine* et forte». Ciò non toglie, peraltro, che il riferimento sia, in quello del Quirinale (e vedremo presto perché) molto più esplicito e significativo, per non dire “suggestivo”.

Nel testo del Trattato del Quirinale, l'espressione o meglio il lemma “sovranità” e suoi derivati, infatti, viene ripetuto più volte a proposito di fatti specifici e per di più usato in un contesto molto significativo: insomma non si tratta di una espressione più o meno “rituale” o scritta “distrattamente”, al contrario. E infatti, il Presidente Draghi, alla seconda domanda di un giornalista, prima di rispondere a quella domanda (ecco la stranezza, che però vuole sottolineare l'importanza di ciò che si accingeva a dire<sup>4</sup>) torna su quanto aveva affermato, di sfuggita, nella introduzione e precisa cosa intenda *lui* per sovranità europea, spiegandolo con parole chiarissime e nette come poche: «Cercare la sovranità europea significa *disegnare il proprio futuro come lo vogliamo noi europei*» e poi insiste « ... non ce lo vogliamo fare *disegnare da altri ... e a questo serve la difesa europea*» di cui si parla nel trattato e che, nella interpretazione di Draghi, ma anche di Macron che annuisce, diviene il cuore del trattato stesso, con la precisazione, certo orgogliosa ma realistica, che benché non si voglia, per così dire, “andare contro la NATO” si possa e si debba, però, disporre di una forza concreta e *indipendente* per poter affermare, anche militarmente, la *sovranità europea*, magari *oltre* o *insieme* alla NATO, ma *diversamente* da essa o, se si preferisce, *indipendentemente* da essa<sup>5</sup>.

Non voglio esagerare nell'attribuire valore eccessivo a quella frase (benché, letta in quel contesto, ne abbia molta) ma, volutamente o meno, quelle rivendicate da Draghi, e da Macron, sono comprese tra le caratteristiche tipiche (i “requisiti”<sup>6</sup>, come spesso si afferma) che il diritto internazionale *generale* identifica come essenziali perché si possa definire *soggetto di diritto internazionale* una entità più o meno organizzata: indipendenza e costituzione non “derivata”<sup>7</sup>, oltre alla disponibilità di un popolo e, *benché non necessariamente*, di un territorio e, non citata da Draghi ma implicita, la capacità di intrattenere e svolgere relazioni internazionali *ugualitarie*<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> V. l'intero discorso in [www.youtube.com/watch?v=4LeVIxv2VaI](http://www.youtube.com/watch?v=4LeVIxv2VaI).

<sup>5</sup> Che, poi, nella realtà dei fatti storici specifici, ma anche delle “pressioni” più che esplicite se non minacciose, un certo “appiattimento” sulla NATO ci sia stato è una considerazione politica, magari dolorosa o entusiasmante, ma non corrispondente alla volontà dei due contraenti, o forse ormai dell'unico rimasto ancora dell'idea, in parte, ma in parte sempre più ‘timida’, insieme alla Germania.

<sup>6</sup> Il che, però presuppone che vi sia un ente, una autorità, qualcosa, insomma, che richieda quei requisiti o li indichi come indispensabili alla esistenza dell'ente.

<sup>7</sup> Piace ricordare come proprio questa caratteristica, venne deliberatamente e fortemente rivendicata dai fondatori dello Stato di Israele, che redassero una *Declaration of the Establishment of the State of Israel*, 14.5.1948, che, non per caso inizia con queste precise parole: «On May 14, 1948, on the day in which the British Mandate over a Palestine *expired*, the Jewish People's Council gathered at the Tel Aviv Museum, and approved the following proclamation, *declaring the establishment of the State of Israel*» (v.la in [www.gov.il/en/departments/general/declaration-of-establishment-state-of-israel](http://www.gov.il/en/departments/general/declaration-of-establishment-state-of-israel)). Uno degli obiettivi, non è un mistero, fu quello di poter evitare di applicare la legislazione del “precedente sovrano”, quella inglese, insomma, ma principalmente di affermare la propria totale autonomia giuridica in nulla *derivata* da altro o altri. Poi, curiosamente, quella dichiarazione diventa una *Declaration of Independence* senza indicazione del da chi, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 1 del 14.5.1948 (v.la in [www.main.knesset.gov.il/en/about/pages/declaration.aspx](http://www.main.knesset.gov.il/en/about/pages/declaration.aspx)) priva di quella premessa. L'intento originario, come dicevo, era quello di sottolineare che Israele non nasceva dalla decolonizzazione britannica (non era, insomma, una *ex colonia* britannica a cui la GB avesse “concessa” l'indipendenza), tanto che la GB aveva già ufficialmente abbandonato il territorio della ... Palestina. V. anche G. GUARINO, *La questione della Palestina nel diritto internazionale*, Torino, 1994 *passim*.

<sup>8</sup> Che, è opportuno sottolinearlo, non vuol dire “uguali”, ma solo paritari rispetto ai rispettivi *auto-definiti* ambiti di interessi. È chiaro il riferimento alla Convenzione di Montevideo del 1933, su cui v. il mio scritto cit. più

Diventa così importante al fine di comprendere meglio il senso del trattato, partire proprio da qui. Tanto più che, a mio parere non a caso, il primo articolo<sup>9</sup> del Trattato del Quirinale non è dedicato alla difesa, ma agli affari esteri<sup>10</sup>. Vedremo che non è un fatto marginale nell'interpretazione del documento nella sua complessità. Pur senza volere attribuire ai negoziatori del trattato una così significativa attenzione alla “logica” del diritto internazionale, è difficile che non venga alla mente il Trattato di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati<sup>11</sup>, dove all'art. 1 si afferma, come osservavo poco fa, che lo Stato, *in quanto soggetto*, è tale solo se disponga, tra l'altro, della capacità di intrattenere relazioni internazionali, con altri enti suoi pari. Non, invece, se abbia capacità di difesa o di offesa, che è strumentale<sup>12</sup>, ma non indispensabile, all'affermazione della *effettività* del soggetto-Stato<sup>13</sup>. Per non parlare, come ovvio, del fatto che un soggetto è tale solo ed esclusivamente se *auto-proposto* e *auto-costituito*<sup>14</sup>.

Ma non si può sottacere, se non altro per non passare da ingenui, che, essendo questo contributo scritto a oltre sei mesi dall'occasione in cui il testo della comunicazione al Convegno di Soave, da cui questo intervento trae spunto, era stato pronunciato (a ben vedere *appena* sei mesi o poco più che sono stati, però, un rivolgimento radicale della temperie politica, e forse anche giuridica, del mondo e dell'Europa e dell'Italia in particolare) se, da un lato, l'evidente intenzione orgogliosa dei due statisti - ma in particolare del nostro Presidente

---

avanti alla nt.13, il cui famoso art. 1 recita, ma a proposito dei soli stati: «The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states»; più preciso l'art. 1 del Progetto della ILC (A/LS/375 -IV-, 1949) «Every State has the right to independence and hence to exercise freely, without dictation by any other State, all its legal powers, including the choice of its own form of government». Merita di essere segnalata la secca critica al lavoro della Commissione proprio su quella norma, in KELSEN H., *The draft declaration on Rights and Duties of States*, in *AJIL*, 1950 p. 249: «The statement that "every State has the right to independence " is hardly correct. Independence is not a right, it is an essential characteristic of the state. If a community is not "independent," it is no state. Every state has the right that the other states respect its existent independence, which means that they have the duty not to prevent by the threat or use of force another state from exercising the powers this state has under international law; which right is covered by the duty laid down in Article 9 of the Declaration. The idea, correctly expressed in that article by the words "threat or use of force," is expressed in Article 1 by the term "dictation. " There is no sufficient reason-and it is a bad legal technique-to express the same idea in the same legal instrument by different terms », ma v. anche i discutibili commenti sull'uguaglianza a p. 269.

Così come credo che sia chiaro, che proprio su questo tema, politico tutto politico, vi sarebbe assai da discutere, nel momento in cui, all'appiattimento sulla NATO, si aggiungono pressioni spasmodiche – ma accettate sia pure con “prudenza” diplomatica - ad esempio sulla “richiesta” di abbandonare la cd. via della seta. Scelta discutibile quanto si voglia e suscettibile di creare difficoltà, sospetti o interesse contrario, ma pur sempre scelte di un soggetto sovrano (anzi, per usare la terminologia governativa, di una “nazione”) al quale, in termini di “uguaglianza sovrana” (o, insomma, di rispetto reciproco) si può *proporre* di ripensarci, ma non certo pretendere come condizione per “migliori rapporti”, peraltro inesistenti.

<sup>9</sup> Come tutti gli articoli del Trattato molto ampio e articolato. Su cui, di nuovo, *infra*, par. 2.

<sup>10</sup> Ai quali si riferisce l'art. II del Trattato dell'Eliseo.

<sup>11</sup> *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*, Montevideo 26.12.1933, art. 1.

<sup>12</sup> Su una ipotesi di differenziazione tra una norma “strumentale” ed una sostanziale, v. un accenno in GUARINO G., *Per una ricostruzione, in termini di sistema, dei diritti dell'uomo*, in *Scritti in onore di Umberto Leanza*, Napoli (Editoriale Scientifica) 2008, p. 281 e *passim*.

<sup>13</sup> V. sul punto più ampiamente G. GUARINO, *Per una definizione della struttura normativa del diritto internazionale contemporaneo*, Napoli (Jovene) 2021, p. 258 ss. dove, nel distinguere tra il concetto di “Stato” e quello di “soggetto” di diritto internazionale, cerco appunto di mettere in luce la essenzialità della capacità “estera” dei soggetti. Cfr. anche ID., *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, 1984.

<sup>14</sup> Come ho cercato di articolare nel lavoro di cui alla nt.13, specialmente p. 243 ss., si può, forse, creare uno Stato, ma certamente non si può *creare* un soggetto di diritto internazionale.

del Consiglio col fortissimo supporto del Presidente della Repubblica, che, altra sottolineatura secondo me non marginale, rappresentano *insieme* il senso della necessaria unità concorde di due “poteri” dello Stato, resi per la Francia dal solo Macron - di affermare una autonomia e “indipendenza” europea, si è resa evidente operativamente all’inizio della crisi ucraina<sup>15</sup> nella nettissima, benché forse non molto duratura differenziazione di entrambi, e della Germania, dalla politica della NATO<sup>16</sup> e cioè degli USA<sup>17</sup>, dall’altro lato, appaia innegabile che il recente scontro assurdo e unilaterale del nuovo Governo italiano con quello francese – di chiunque sia la responsabilità, qui non rileva - abbia probabilmente minato a

<sup>15</sup> A proposito della quale era ancora vitale l’accordo di Mosca 1.9.2014: *Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group with respect to the joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of Russia, V. Putin*, del Gruppo di Contatto Trilaterale (Ucraina, Russia, OSCE), UN Doc. S/2015/135, dove si afferma tra l’altro: art. 3: «Implement decentralization of power, including by means of enacting the Law of Ukraine “With respect to the temporary status of local self-government in certain areas of the Donetsk and the Lugansk regions” (Law on Special Status)» e poi, art. 6: «6. Enact a law prohibiting the prosecution and punishment of persons in connection with the events that took place in certain areas of the Donetsk and the Lugansk regions of Ukraine» e così via. Cfr. Anche G. GUARINO, *Guerra in Ucraina, la strage ‘utile’ a Biden* (N.B. il titolo non è mio), in *Lindro.it*, 23.2.2023. Sulla ovvia applicabilità dell’accordo in via provvisoria, non avrei soverchi dubbi, ma v. anche UN Doc. A/76/10, GOMEZ-ROBLEDO J.M (*Sixth report on the provisional application of treaties*) *Guideline 6* «The provisional application of a treaty or a part of a treaty produces a legally binding obligation to apply the treaty or a part thereof as if the treaty were in force between the States or international organizations concerned, unless the treaty provides otherwise or it is otherwise agreed».

<sup>16</sup> Vale la pena, solo per puntiglio (!) di riportare un documento del 2016, in cui la NATO, già da allora sembrava orientata su una strategia molto ostile, benché definita “difensiva”, proprio contro la Russia ... quando ancora si poteva ricordare l’accordo fondativo del “NATO-Russia Council”, “stracciato” secondo la NATO dalla Russia o al contrario: V. *Comunicato del Summit di Varsavia*, 8-9.7.2016, in [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm) «9. For over two decades, NATO has striven to build a partnership with Russia, including through the mechanism of the NATO-Russia Council (NRC). Russia’s recent activities and policies have reduced stability and security, increased unpredictability, and changed the security environment. While NATO stands by its international commitments, Russia has breached the values, principles and commitments which underpin the NATO-Russia relationship, as outlined in the 1997 Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council, the 1997 NATO-Russia Founding Act, and 2002 Rome Declaration, broken the trust at the core of our cooperation, and challenged the fundamental principles of the global and Euro-Atlantic security architecture. Decisions we have taken, including here at our Summit, are fully consistent with our international commitments, and therefore cannot be regarded by anyone as contradicting the NATO-Russia Founding Act». V. anche: [www.nato.int/SGReport/2021/audience-insight-en.pdf](http://www.nato.int/SGReport/2021/audience-insight-en.pdf) o anche, nel marzo 2022: *Allied perceptions on security, defence and NATO*, in [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_193491.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_193491.htm).

<sup>17</sup> È appena il caso di ricordare che, mentre il nostro Presidente del Consiglio Mario Draghi, unico capo di Stato o di Governo europeo (e non solo) abbia “osato” dire pubblicamente, in presenza della stampa a Washington nello “studio ovale”, al Presidente USA che lo scopo del suo viaggio, lì e poi in Ucraina, era parlare di pace, il Presidente francese faceva e continuava a fare l’impossibile per creare un ponte di comprensione e di intesa con la Russia. Entrambi hanno sostanzialmente fallito (e non solo per responsabilità loro, ma nemmeno solo degli USA) per cui, mentre Draghi, in procinto di lasciare il Governo si lasciava “piegare” - con qualche resistenza ... si pensi al viaggio congiunto a Kiev con Germania e Francia - alla “linea della NATO”, Macron cercava ancora di mantenere aperta una linea di trattativa, senza però mai perdere di vista la sostanza di cui, come vedremo tra poco, è fatto il Trattato del Quirinale, e cioè il complesso di disposizioni dell’art. 2, sulla sicurezza e la difesa europee. Trovo, solo per concludere, molto riduttivo, e lo mostrerò, e “vittimistico” quanto si afferma in uno studio “ufficiale” italiano (G. NATALIZIA, L. TERMINE, A. CARTENY, E. TOSTI DI STEFANO, *Oltre il Trattato del Quirinale. Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa*, Centro di Geopolitica.info, Giugno 2022, Osservatorio di Politica Internazionale, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Ministero degli Esteri, n. 190, p. 80: «Il Trattato del Quirinale, dunque, può essere interpretato come un’occasione in cui l’Italia, ancora una volta, subisce il peso delle decisioni prese dalla Francia, e più in generale dal connubio franco-tedesco». Come vedremo nel testo, è forse addirittura vero il contrario, o almeno ... era!

fondo e forse seppellito l'obiettivo ambizioso, orgoglioso e creativo di quell'accordo, riportando l'Europa come Istituzione (e, se vogliamo, come sogno realistico di natura “geopolitica” come si ama dire con questa terminologia fantasiosa) ad almeno vent'anni fa! Anzi, per la verità, all'epoca proprio del trattato di Aachen, che fu considerato da una parte del mondo politico italiano una sorta di tradimento dell'indipendenza “nazionale” ... italiana!

Tornando, però solo per un accenno incidentale a quanto dicevo poco fa, la differenziazione, in Italia, tra i poteri e le funzioni del Presidente della Repubblica e quelli del Presidente del Consiglio, può creare, talvolta, una situazione oggettivamente poco chiara dell'Italia in politica estera, ma non solo, dovrà però indurre a riflettere con molta attenzione sulle ripetute - a mio giudizio superficiali e “rischiose” - proposte di modifiche costituzionali sul tappeto qui in Italia, se non altro perché quella differenziazione, in questi primi mesi del nuovo Governo, alla fine si sta rivelando ‘provvidenziale’. Non occorrono, voglio dire, particolari doti di analisi politica, anzi è proprio ciò che non desidero in alcun modo fare qui, ma solo una osservazione oggettiva della situazione *giuridica*, per comprendere come, a differenza di altri sistemi istituzionali ‘non presidenziali’ (come quello tedesco o israeliano, ad esempio) che la funzione della nostra Presidenza della Repubblica è, *costituzionalmente*, tutt'altro che marginale o di sola “controfirma”. Anzi, sempre più evidente appare come la duplicità dei poteri e delle funzioni possa rafforzare, sia *all'esterno che all'interno*, il governo quando i due poteri coincidano negli atteggiamenti, ma ne sia, in caso di differenziazione, più che un'attenuazione, magari solo provvisoria, nella misura in cui induce, ma in realtà *obbliga*, alla discussione e all'accordo, proprio per la differenza profonda di poteri che esprimono attraverso il differente meccanismo di voto che li sceglie. Insomma, il nostro sistema costituzionale, mi pare, *obbliga* i due poteri a trovare un accordo, dato che solo *insieme* rappresentano l'unità nazionale e non solo per il diverso meccanismo che li sceglie, ma per la diversa, volutamente diversa, durata dei rispettivi mandati. Credo che mai come in questo caso, questa diversità abbia finito per rivelarsi un fattore di positività nella difesa degli interessi nazionali.

Ciò premesso e anticipando, perciò, quanto apparirà dal contesto di questo intervento, a me pare evidente che lo scopo perseguito dall'Italia e dalla Francia nel 2021<sup>18</sup>, era quello di una forte “integrazione” delle stesse strutture burocratiche e politiche dei due Stati, al fine di un rafforzamento della capacità di azione *della* UE e dei due Stati *nella* UE, insieme alla Germania, a sua volta oggi “tentennante” su quel piano. Non per nulla, l'uso in questo Trattato del Quirinale del termine, tipicamente europeo, di “cooperazione rafforzata”<sup>19</sup>, alludeva e allude, almeno politicamente, alla costruzione di un gruppo strutturato – se non *fuso* - di Stati capaci di esercitare una *leadership* in Europa, al fine della definizione di una forte identità europea, alternativa non tanto alla NATO, quanto alla *leadership* statunitense, sempre più invadente già all'epoca del Trattato del Quirinale<sup>20</sup>, ma che ancora permetteva al

<sup>18</sup> Magari non più oggi, ma, penso, il Parlamento dovrebbe essere informato di un eventuale cambiamento di politica e di accordi, visto che il Trattato del Quirinale è stato autorizzato dal Parlamento. È fin troppo ovvio che un ipotetico cambiamento così radicale di politica, dalla politica dell'Unità europea a quella della cd. “Europa delle Patrie” (il contrario della UE) richiederebbe una scelta pubblica, cosciente e condivisa almeno del Parlamento.

<sup>19</sup> Se ne trova un accenno, sia pure senza la sottolineatura europeista di cui parlo nel testo, in A. VAGNINI, *Italia e Francia nella NATO*, in G. NATALIZIA, cit. *supra*, nota 17, p. 40 ss.

<sup>20</sup> *Leadership* statunitense, tornata, poi molto forte nell'occasione del conflitto ucraino, pur “preparato” da tempo, come sostiene apertamente una parte significativa della letteratura statunitense: v. ad es. e per tutti: *United States-France Joint Statement*, 801202022 ([www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/29/united-states-france-joint-statement/](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/29/united-states-france-joint-statement/)) dove, corretta o meno che sia quella ricostruzione,



Presidente Macron di parlare di «morte cerebrale» della NATO lo 8.11.2019<sup>21</sup>. Che poi, addirittura, quella alternativa si pensasse o meno di costruirla mediante una cooperazione rafforzata vera e propria in Europa è relativamente irrilevante, ma non improbabile. Tanto più che non era certo un mistero che questo trattato voleva, e vuole, essere in qualche modo il terzo lato di un triangolo che vedeva già unite la Francia e la Germania con un analogo strumento, che non per caso nella prima fase del conflitto in Ucraina, poté portare i tre Paesi (Francia, Italia e Germania) al tentativo di “prendere per mano” l’Europa in termini abbastanza autonomi dagli USA: mi riferisco al viaggio dei tre di cui sopra a Kiev<sup>22</sup>.

Questa opzione o, se vogliamo, questa ipotesi è, o sembra, però “saltata”, nel momento in cui allo scontro tra Francia e Italia su una questione marginale di migrazione, si è aggiunto il rifiuto, perfino sgarbato, di un *appeasement* con la Francia, pur propiziato dal Capo dello Stato italiano, ma respinto dal Governo nell’occasione della celebrazione dell’anniversario del Trattato, mentre invece, da un lato, si sottolineava il legame con Ungheria e Polonia («l’Europa delle Patrie», come è stata definita: il contrario della UE), e con gli USA, dall’altro. È fin troppo chiaro, pure senza volere approfondire qui il tema, che l’attuale politica italiana è tutta tesa a intensificare i rapporti con “i Paesi di Visegrád”, l’Europa delle Patrie appunto, e perfino con la Gran Bretagna, fuori e ... desiderosa forse di rientrarvi, ma alle condizioni che abbiamo a lungo conosciuto.

Ecco, per concludere con una considerazione quasi politica, ecco il punto che ho sottolineato sopra: occorre, in Italia, un accordo tra le due politiche espresse dai due poteri, entrambi legittimi, ma diversamente legittimati. Che ciò sia o meno un “pregio” della nostra Costituzione è certo ampiamente discutibile, ma, mi pare, è la realtà attuale, non per nulla, almeno in parte, per ora valsa a fare rientrare certe asprezze, considerate dal Capo dello Stato non corrispondenti alla volontà popolare, perchè, alla fine, le due personalità o funzioni, devono trovare l’accordo che indichi la volontà “democratica”, cioè della maggior parte possibile del popolo, ovviamente non rappresentato solo da una più o meno ristretta rappresentanza parlamentare.

---

sulla lungimiranza e la chiarezza di idee dei leader europei vi sarebbe parecchio da discutere. Cfr. ad es. in quel comunicato: «The Presidents resolve to maintain our collective defense and security, cultivate our resilience, enhance their solidarity... The fundamental purpose of NATO’s nuclear capability is to preserve peace, prevent coercion, and deter aggression. Given the deteriorating security environment in Europe, we reaffirm that a credible and united nuclear Alliance is essential. In light of this security environment, allies should continue close consultations on nuclear and arms control matters, particularly within NATO... the United States recognizes the importance of a stronger and more capable European defense that contributes positively to global and transatlantic security and is complementary to NATO. The United States supports European Allies’ and Partners’ growing investments in the military capabilities ... strengthening the NATO-EU strategic partnership, which is unique and essential for the security and prosperity of our nations and of the Euro-Atlantic area» (corsivi miei).

<sup>21</sup> V. AGI, ore 8.10 del 8.11.2019, in [www.agi.it/estero/macron\\_nato-6509231/news/2019-11-08/](http://www.agi.it/estero/macron_nato-6509231/news/2019-11-08/). Già “annunciata” il giorno precedente sul THE ECONOMIST, 7.11.2019 in [www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead?fsrc=scn%2Ftw%2Fte%2Fbl%2Fed%2Femmanuelmacronwarnseuropenatoisbraindeadthefutureoftheeu](http://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead?fsrc=scn%2Ftw%2Fte%2Fbl%2Fed%2Femmanuelmacronwarnseuropenatoisbraindeadthefutureoftheeu), dove si parla della necessità di un “wake up” dell’Europa in un tweet dell’Economist in pari data.

<sup>22</sup> *La Repubblica*, 16.6.2022, in [www.repubblica.it/esteri/2022/06/16/news/ucraina\\_draghi\\_macron\\_scholz\\_kiev\\_visita\\_viaggio\\_guerra-354107572/](http://www.repubblica.it/esteri/2022/06/16/news/ucraina_draghi_macron_scholz_kiev_visita_viaggio_guerra-354107572/)

## 2. La differenza di impianto tra i trattati del Quirinale e dell'Eliseo

Sembrerebbe, peraltro, fuori di dubbio che, *mutatis mutandis* il Trattato del Quirinale rientri in un progetto diplomatico più vasto, il cui terzo vertice è il cosiddetto Trattato dell'Eliseo e il successivo Trattato di Aachen o di Aix-la Chapelle, che lo ha completato.

Al di là dei contenuti del Trattato del Quirinale su cui più avanti, può essere utile *in limine* rilevare la profonda diversità storico-politica oltre che formale tra il Trattato dell'Eliseo<sup>23</sup> e il cosiddetto Trattato del Quirinale. Una diversità, però, che, come cercherò di mostrare, li assomiglia forse assai più non solo di quanto appaia sul piano formale e dei contenuti, ma di quanto forse intendessero gli stessi contraenti. I linguaggi sono molto diversi, ma alla fine i risultati puntano, come cercherò di mostrare, nella medesima direzione.

Il primo, anzi “i primi” perché come noto i trattati sono due: il primo, il “vero e proprio” trattato dell'Eliseo è in sostanza una dichiarazione in forma di accordo<sup>24</sup>, dove, a mio parere, la parte più importante, quella, se mi è permessa l'espressione, “dura”, è la dichiarazione comune dei due Capi, di Stato e di Governo, De Gaulle e Adenauer, dove, al secondo punto, i due fanno una affermazione di enorme significato storico e politico, dicendo: «Convaincus que la réconciliation du peuple allemand et du peuple français, mettant fin à une rivalité séculaire, constitue un événement historique qui transforme profondément les relations entre les deux peuples».

Insomma, quel testo è *un trattato di pace*, o, se vogliamo, una sorta di premessa autonoma di un trattato di pace ancora tutto da pensare non solo redigere tra le parti<sup>25</sup>: un accordo, inoltre che non sarà bilaterale, ma che include (in qualche modo *unilateralmente*) già gli altri *partner* della Unione Europea. È, per dirla in termini giornalistici, una sorta di “salto in avanti”: un trattato di pace in cui non si “tratta” la pace o le sue condizioni, i suoi prezzi, ma si parla già del dopo, la pace è alle spalle.

Sia, dunque, come si vuole, ma quello – se non addirittura la Dichiarazione Schuman del 1950<sup>26</sup> - è il momento reale, effettivo, in cui si rovescia la logica storica secolare: *quello è il vero trattato di pace*, che chiude un conflitto secolare. L'altro, quello “formale”, degli anni '90, trae in larga parte spunto e spinta da questi due atti, entrambi, direi, di prevalente iniziativa francese, ma, in specie, entrambi legati alla prospettiva più ampia di una UE in crescita.

Dopo la resa, come noto, alla Germania vengono imposte restrizioni autoritative, insomma tali da metterla nella condizione di poter solo obbedire<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Efficacemente analizzato nel contributo di M. PUDER, *The Élysée Treaty and the Aachen Treaty: Franco-German Trailblazing for Bilateral Cooperation and Convergence within the European Union?*, in questo volume.

<sup>24</sup> L'art. III n. 5 dice espressamente, infatti: «Le présent Traité entrera en vigueur», mentre quello che si potrebbe definire il primo *considerando* parla di: «des dispositions suivantes ont été agréées...».

<sup>25</sup> Non si può, infatti, omettere di ricordare, che, nella forma ma anche nella sostanza, i due stati sono ancora in guerra. Il trattato di pace stipulato nel 1947 con gli altri stati, non comprendeva la Germania, che era, anzi, direttamente occupata e amministrata in particolare dalla stessa Francia.

<sup>26</sup> E forse è proprio così! Quello è già un primo decisivo passo, verso la consapevolezza che l'Europa scoppia da sempre e soffre per quel conflitto, ma che può superarlo solo rendendo i due “protagonisti” parte di qualcosa di più ampio, che ne stemperi le spigolosità, se vogliamo usare questo termine.

<sup>27</sup> V., ad es., *Declaration regarding the defeat of Germany and the assumption of supreme authority with respect to Germany by the Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom and the Provisional Government of the French Republic* (in [www.avalon.law.yale.edu/wwii/ger01.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/wwii/ger01.asp)): «(a) In the exercise of the supreme authority with respect to Germany assumed by the Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic, the four Allied Governments will take such steps, including the complete disarmament and

In altre parole, nel momento storico e nella temperie giuridica dei quali parlo, non solo non c'è trattato di pace con la Germania (mentre c'è con gli altri) anzi la Germania è, formalmente, divenuta “parte integrante” delle Potenze vincitrici, che agiscono come agirebbero al loro interno<sup>28</sup>: la Germania, è debellata. Una vera e propria conclusione della vicenda bellica, infatti, si determina solo con il Trattato<sup>29</sup> del 1990, che riconosce anche la riunione delle due Germanie. Per la forma, però, perché nella sostanza i due nemici di un tempo, tra di loro una pace (anche alquanto “radicale”) la hanno fatta se non proprio con la Dichiarazione Schuman, certamente col Trattato dell'Eliseo.

Si tratta, lo so bene, di fatti e affermazioni troppo noti per richiedere particolari approfondimenti, ma è ben evidente che si tratta, parlo del Trattato dell'Eliseo, addirittura di ben di più di un trattato di pace: di una rivoluzione culturale, per dir così, la fine della competizione secolare tra i due popoli, prima e più che tra due Stati. Ma, ora esplicitamente anche tra i due Stati, proprio perché l'accordo è posto nell'appena nato quadro europeo.

Che dunque avviene, non a caso, nell'ambito - oramai chiarissimo, siamo nel 1963 - di quella Europa (unita o da unire?) di cui con grande fermezza aveva parlato, oltre dieci anni prima nel 1950, Robert Schuman nella famosa dichiarazione del 9 Maggio quando affermava – e deve essercene voluto di coraggio e di saggezza: la Francia aveva appena “vinto” l'ennesima guerra con la Germania! - : «*Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne*». Una sorta, se mi è permesso un commento politico” di trattato di pace unilaterale, per così dire: è la Francia a nome di quel “rassemblement” che offre la pace “definitiva”, attraverso lo strumento innovativo della CECA<sup>30</sup>: altro che “sovrانazionalità”, come vedremo fra un momento.

---

demilitarization of Germany, as they deem requisite for future peace and security» in [www.avalon.law.yale.edu/wwii/ger01.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/wwii/ger01.asp) 3/3 (b) The Allied Representatives will impose on Germany additional political, administrative, economic, financial, military and other requirements arising from the complete defeat of Germany. The Allied Representatives, or persons or agencies duly designated to act on their authority, will issue proclamations, orders, ordinances and instructions for the purpose of laying down such additional requirements, and of giving effect to the other provisions of this Declaration. All German authorities and the German people shall carry out unconditionally the requirements of the Allied Representatives, and shall fully comply with all such proclamations, orders, ordinances and instructions.». I vincitori, infatti, si esprimono con ordini diretti alle autorità operative tedesche, come ad es. nella *Declaration regarding the defeat of Germany and the assumption of supreme authority with respect to Germany by the Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom and the Provisional Government of the French Republic*, il secondo comma del quale recita seccamente: «There is no central Government or authority in Germany capable of accepting responsibility for the maintenance of order, the administration of the country and compliance with the requirements of the victorious Powers.» (in [www.avalon.law.yale.edu/wwii/g5.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/wwii/g5.asp)).

<sup>28</sup> È, appunto, il pieno fenomeno della *debellatio*, che l'Italia evitò grazie alla guerra partigiana ed alla ribellione alla Germania in Italia Meridionale con il Governo di Salerno, che nacque in accordo con le “autorità” italiane, nonostante una parte del CLN Meridionale, volesse realizzare un Governo dl tutto autonomo ([www.fondazioneangioruiz.it](http://www.fondazioneangioruiz.it)). Non per nulla, l'art. IX co 2 del trattato di Potsdam, esplicitamente dichiara: «For their part the three Governments have included the preparation of a Peace Treaty for Italy as the first among the immediate important tasks to be undertaken by the new Council of Foreign Ministers. Italy was the first of the Axis Powers to break with Germany, to whose defeat she has made a material contribution, and has now joined with the Allies in the struggle against Japan»: *The Berlin (Potsdam) Conference*, 17.7-2.8.1945, in [www.avalon.law.yale.edu/20th\\_century/decade17.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/20th_century/decade17.asp).

<sup>29</sup> *Treaty on the final settlement with respect to Germany* (with agreed minute), Moscow, 12 September 1990, dove compare una disposizione chiave come quella dell'art. 7.2 che recita: «(2) The united Germany shall have accordingly full sovereignty over its internal and external affairs»... evidentemente, prima non c'era!

<sup>30</sup> Ribadisco: tutto ciò accade in una situazione politica e giuridica molto particolare, dato che, all'epoca, ancora non esisteva un trattato di pace con la Germania, che, anzi, era divisa e sarebbe rimasta tale fino al 1990.

Merita perciò di essere sottolineato, come siano occorsi oltre dieci anni, per “collocare” operativamente la fine del conflitto secolare nel quadro di una relativa novità come quella che oggi chiamiamo l’Unione Europea e ancora un’altra cinquantina per arrivare, nel 2019, a definire meglio, sempre nel quadro europeo, i propri rapporti in termini di strettissima cooperazione, ma, appunto, cooperazione, amicizia, condivisione, ma nella piena riaffermazione della propria individualità, insieme alla propria necessaria connessione<sup>31</sup>.

È questa, come vedremo tra poco, una delle principali differenze tra quei trattati e quello del Quirinale: differenze, che, sotto certi profili e senza esagerare, segnano, a mio giudizio, delle fondamentali diversità di indirizzo e di prospettiva. Che però, è questo il punto saliente, finiscono per incontrarsi nell’esigenza comune sempre più avvertita di una “autonomizzazione” dell’Europa o, forse meglio, in una esigenza di *individualità* dell’Europa, che, se mi si permette la forzatura, finisce per trovare un punto di incontro reale, proprio nella affermazione - assolutamente non “cedevole” al contrario!<sup>32</sup> - delle singole identità nazionali ma anche di una sorta di nuova “identità” europea, che esonda sicuramente dal Trattato del Quirinale, come anche dai due precedenti, ma che ha per presupposto la stretta coesione dei due Stati, inizialmente, e dei tre oggi, e forse quattro, se venisse allargato il discorso anche alla Spagna.

Insomma, per dirla magari in termini giornalistici, nel caso sia del Trattato dell’Eliseo e del suo seguito, sia in quello del Quirinale, i tre Stati affermano che solo attraverso una loro coesione strettissima, che addirittura come vedremo ne superi le singole autonomie, è possibile procedere sulla via (difficilissima, ormai, mi pare, ma sempre presente) della unità di Europa.

L’affermazione, o il tentativo di affermazione di questa identità europea forte e autonoma, si esprime specialmente nel Trattato del Quirinale, più recente e prospetticamente meno legato alle vecchie identità nazionali. Ma è il riferimento crescente all’«idea di Europa», che ne caratterizza il significato e indica e spiega la strumentalità indispensabile del passaggio, verso quell’obiettivo, attraverso la “fusione”, la interconnessione, la somma delle individualità nazionali.

### 2.1. L’importanza del nesso tra idea europea e dimensione delle identità nazionali

L’importanza e la singolarità di questo intreccio di accordi, merita un approfondimento, prima di passare all’analisi più puntuale dei due temi centrali del Trattato del Quirinale.

<sup>31</sup> Difficile non segnalare che all’epoca della sua sottoscrizione il trattato di Aix-la-Chapelle fu definito dalla nostra futura Presidente del Consiglio una dichiarazione di guerra: «Il trattato franco-tedesco di Aquisgrana è una dichiarazione di guerra economica, politica e diplomatica all’Italia. Con l’uscita della Gran Bretagna dalla UE, Francia e Germania compiono un atto ostile contro la terza economia europea: l’Italia. Juncker benedice quest’alleanza e gli europeisti raccontano la favola che è una risposta ai populismi. Bufale. Fratelli d’Italia chiede al Governo italiano di reagire con durezza e con tutti gli strumenti a disposizione. Sono in gioco i nostri interessi nazionali», in [www.giorgiameloni.it/2019/01/22/trattato-aquisgrana-e-dichiarazione-guerra-allitalia-fdi-chiede-a-governo-di-reagire-con-durezza/](http://www.giorgiameloni.it/2019/01/22/trattato-aquisgrana-e-dichiarazione-guerra-allitalia-fdi-chiede-a-governo-di-reagire-con-durezza/)

<sup>32</sup> In altre parole, per tornare al tema accennato poco fa: non si tratta di “cessione” o di “perdita” di sovranità e quant’altro. È, credo, esattamente il contrario: in ragione della pienezza della *propria* sovranità i singoli stati individualmente e insieme assistono alla nascita di un *Ente* nuovo, che progressivamente gestisce in autonomia i poteri e le funzioni che i singoli possono ancora, a stretto rigore, in qualunque “recuperare”: solo che non lo fanno, riconoscendo nel nuovo Ente un “altro da sé”.

Come dicevo sopra, quello dell'Eliseo, a ben vedere, è un vero trattato di pace, anzi “il” trattato di pace tra Francia e Germania, dove si pone esplicitamente il tema del superamento della tradizionale rivalità, attraverso una unione talmente stretta che quella rivalità finisca per scomparire ... se non altro per interessi economici: non occorre più acquisire territorio e aziende, perché sono, ormai, in comune. Unione, dunque, coesione sovrapposizione perfino fusione che sono la vera intenzione dell'accordo dell'Eliseo e della stessa proposta Schuman: unione, ecc., che si ripropone come vedremo, *mutatis mutandis*, anche nel Trattato del Quirinale.

Il Trattato dell'Eliseo è, cioè, l'accordo *politico*, che giunge fino ad una sorta di fusione di una parte almeno dei due Stati: molto più di quell’“asse” di cui spesso, magari polemicamente, si parla come se fosse una minaccia. Beninteso, che sia anche una espressione di volontà di *leadership* è ovvio, addirittura banale anche se di una *leadership* condivisa (che è sempre meglio di una *leadership* contesa!), ma che vi sia una aspirazione ad una unione tale da spezzare, appunto, le aspirazioni di prevalenza storicamente affermatesi sembra altrettanto evidente.

Gli *interessi*<sup>33</sup>, invece, sono oggetto della proposta di Schuman, che volle e ottenne una cosa, a ben vedere, fino ad allora impensabile e impensata nella Comunità internazionale: la rinuncia da parte di due Stati *al pieno controllo unilaterale delle proprie aziende* e quindi, anche se in un settore limitato ma fondamentale, alla rinuncia alla propria autonomia economica<sup>34</sup>. Dove, beninteso, è il simbolo quello che conta, più che la sostanza economica: anzi, il simbolo, e la soluzione giuridica, l'esperimento.

La “creatura” di Schuman, infatti, crea una assoluta novità nella Comunità internazionale: una Alta Autorità, che gestisce direttamente produzione e mercato dell'industria pesante di entrambi i Paesi e, poi, non solo di quei due. Non *sovranazionalità*, dunque come spesso si è detto, ma la *creazione di un ente terzo* rispetto ai soggetti interessati, che “cedono” o meglio “riconoscono” a quell'ente, certo una parte della propria autonomia o delle proprie funzioni, ma non della propria sovranità: sarebbe una contraddizione in termini<sup>35</sup>. La sovranità, infatti, è una *qualità* assoluta del soggetto, non divisibile<sup>36</sup>, ma dai

<sup>33</sup> Non è una eccezione nella storia, che siano gli interessi a determinare le condizioni per soluzioni politiche “avanzate”.

<sup>34</sup> Qualcosa di simile, ma solo simile, alla spesso esageratamente valutata Commissione Centrale del Reno, che in qualche maniera, però, effettivamente metteva in comune risorse e progetti, per interessi economici, ma anche connessioni politiche. V. ad es. di recente: D. S. COLLINSON, *The Rhine regime in transition. Relations between the European Communities and the central commission for Rhine navigation*, in *Columbia Law Review*, 1972, p. 485.

<sup>35</sup> Quando si parla di erosione” (o addirittura di “evaporazione”) della discrezionalità amministrativa nazionale, si dimentica che, nello stesso tempo, si crea quella europea, che è diversa, è altra” da quella locale, anzi che, come ho detto, si *auto-costruisce* proprio perché e finché *costruisce* progressivamente la propria autonomia: cfr. B. MARCHETTI, *Vincoli sovranazionali e discrezionalità amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2022, p. 727 ss. Non per nulla, come sottolinea l'Autrice, i principi di precauzione e proporzionalità, hanno proprio l'effetto di ridurre (non eliminare) la discrezionalità della Pubblica Amministrazione di *tutti* gli stati membri. E quindi, molto correttamente afferma l'Autrice pag. 750: «Esiste tuttavia in misura crescente, anche un corpo di regole che produce una valorizzazione della discrezionalità» con particolare riferimento ad interessi non solo economici « ... interessi ambientali, alla ecosostenibilità, all'economia circolare, alla biodiversità ... Si tratta di sviluppi che stanno avendo una ricaduta sui *processi decisionali* pubblici ... in sede di gara e di aggiudicazione delle offerte ... » (corsivo mio): non dunque sovranazionalità (di per sé, lo ribadisco, una contraddizione in termini) ma diversa e più ampia *sovranità*, in termini di diversità di *soggetto sovrano*, la cui sovranità è cioè nuova, non sovrapposta o addirittura sottratta ad altri.

<sup>36</sup> Piace citare le frasi finali dello scritto di H. KELSEN, cit. *supra* nt. 6, quando, concludendo sull'art. 14 del Progetto ILC sui diritti e doveri degli stati, scrive: «The second part of Article 14 is objectionable also because it refers to "sovereignty." In its original and only specific meaning, sovereignty means supreme authority. As

contenuti e dalle qualità *liberamente* definite dallo stesso soggetto che ne dispone e sa disporne e finché sa disporne<sup>37</sup>. La sovranità si può perdere ma non cedere in parte: sono viceversa funzioni e poteri che, trasferiti o magari mai esercitati, possono *determinare* una sorta di effetto di sovranità, innescare, insomma, un processo di acquisizione di sovranità da parte del “nuovo Ente”, che conduce a *quella* sovranità e ai suoi *propri* contenuti.

Con la AA della CECA, è stata, cioè, costituita, o si è provato a costituire, una sorta di sovranità nuova, che fatica ancora ad affermarsi, ma che, appunto, non potendo un soggetto essere “creato” da altri soggetti, si afferma progressivamente da sé, nei limiti e nei termini in cui ciò è e sarà possibile, innanzitutto nel caso di specie nei rapporti reciproci tra Francia e Germania, assumendo il controllo di una parte dell’economia dei due (e poi degli altri) soggetti partecipi dell’impresa<sup>38</sup>.

E che il fenomeno, che non per caso ho definito “esperimento”, fosse in grado di diventare molto significativo lo dimostra il fatto che ha determinato una sorta di “paura” di “perdita” di sovranità, al punto che con la redazione dei trattati successivi, la gerarchia (o semplicemente l’equilibrio) dei poteri all’interno delle due Organizzazioni internazionali, è stato sovvertito, a vantaggio degli Stati, anche se poi, alla lunga, la stessa UE è riuscita, a mio parere, ad affermarsi come ente sovrano nei limiti e nei termini in cui ha scelto ed è riuscita a scegliere di agire.

Ma il rapporto stretto e diretto tra i due Stati in realtà fondatori dell’idea dell’AA come strumento di gestione estraneo rispetto a loro stessi di una parte della loro economia, permane anche quando la logica dei poteri cambia, al punto che i due Stati circa dieci anni dopo, nel 1963, tornano proprio sul punto della propria coesione al fine di un migliore funzionamento dell’Europa in quello che ho definito “il” vero trattato di pace, al punto di affermare come la loro stretta “cooperazione” (ben di più, direi!) sia una tappa *indispensabile* per la realizzazione della unità europea<sup>39</sup>.

In qualche modo, come vedremo tra poco, questa logica è la medesima che sottende al Trattato del Quirinale: l’unione stretta tra due Stati, come strumento di lancio di una UE sovrana, non della sovranità o pretesa nazionalistica dei singoli soggetti: cose ormai superate dalla storia, che sempre più tende, magari senza volerlo esplicitamente, a collocarle nelle sentine.

---

such sovereignty is incompatible with international law, states having duties under international law are not sovereign. If sovereignty does not mean supreme authority, but, e.g., as it probably does in Article 14, the legal power of a state under international law, the term should better be avoided in a declaration on the duties of states. If such an instrument speaks of "sovereignty" without defining this term in a way compatible with international law, it might be assumed that it recognizes sovereignty as an essential quality of the states, and that it must be interpreted under this presupposition. Consequently, conclusions might be drawn from the "sovereignty" of the states which deprive the duties formulated in the instrument of any legal value». Al di là della esposizione molto “kelseniana” del tema, interessa rilevare come la sovranità possa ben essere concepita come una caratteristica non indispensabile in uno Stato, al punto da non poterne piegare ad altre esigenze il contenuto.

<sup>37</sup> Cfr. sul punto il mio cit. alla nt 10, p. 251 ss.

<sup>38</sup> Come mi è accaduto di scrivere, il fatto che un ente non disponga della “intera” sovranità possibile non esclude che possa essere soggetto *e* sovrano, nell’ambito che *liberamente* si sia scelto e nei termini che *sovraneamente* utilizzi. In questo caso, cioè, l’ente AA, “creato”, si costruisce, per dir così, il proprio ambito di sovranità.

<sup>39</sup> V. *Considerando* 3 e 4 del Trattato di Aachen : «Convaincues que l’amitié étroite entre la France et l’Allemagne a été déterminante et demeure un élément indispensable d’une Union européenne unie, efficace, souveraine et forte, / Attachées à approfondir leur coopération en matière de politique européenne afin de favoriser l’unité, l’efficacité et la cohésion de l’Europe, tout en maintenant cette coopération ouverte à tous les États membres de l’Union européenne» (corsivo mio).

Con l'Italia, infatti, si fa qualcosa di più anche semanticamente, una cosa che molto colpisce. Al di là infatti di una “pacificazione” (della quale non c’era bisogno diversamente dal caso Francia-Germania) si fa un passo enorme anche nella integrazione tra questi due Paesi. All’art. 1 n. 1 del Trattato del Quirinale, si afferma: «... Esse si consultano regolarmente con l’obiettivo di stabilire posizioni comuni e di agire congiuntamente su tutte le decisioni che tocchino i loro interessi comuni, *incluso*, ove possibile, *nei formati plurilaterali a cui partecipa una delle due Parti*», come dire che in materia di politica estera, in questa circostanza, *si supera uno dei principi più classici e importanti del diritto internazionale: il dominio riservato*. L’uno Stato può legittimamente interferire in questioni di politica estera proprie dell’altro, anche qualora non partecipi a quell’atto.

Si afferma un vero e proprio *potere* dei due Stati, l’uno verso l’altro: difficile non rilevare l’estrema novità e ricchezza di prospettive di una cosa del genere, scritta in un documento giuridico vincolante. Si costruisce, dunque, una struttura di cooperazione molto stretta, e lo si fa in perfetta coscienza al punto che al n. 6 del medesimo articolo, le parti affermano, sia pure “solo” in materia commerciale, di voler collaborare: «affinché la politica dell’Unione Europea possa concorrere al loro obiettivo condiviso di rendere gli scambi internazionali più equi e più sostenibili, contribuendo insieme a rafforzare la politica industriale e a *costruire un’autonomia strategica europea*».

Se, come rilevavo prima, una sorta di nuova sovranità si auto-afferma attraverso i vari strumenti comunitari a partire dall’AA, qui i soggetti sono ben coscienti di assumere impegni a dir poco inusuali e di valenza strategica!

Sarà in particolare su questa visione strategica dell’Europa inquadrata nell’idea di sovranità europea, che mi soffermerò nel prossimo paragrafo, unitamente all’altro punto saliente: quello della difesa europea, che ne è uno strumento fondamentale e che lo spiega e lo integra, anzi, forse, senza il quale di sovranità sarebbe azzardato parlare.

### 3. *Sovranità europea e Europa sovrana: il senso di una affermazione solo apparentemente ambigua*

Come, dunque, già nei casi di cui riferivo poco più sopra, non può non colpire almeno in questo Trattato del Quirinale, il riferimento esplicito e ripetuto varie volte, e, come vedremo in varie forme indirette ma “operative”, del termine “sovranità” o “sovrano” in relazione all’Europa come Istituzione. Anzi, a dire il vero, è proprio il modo in cui quei termini sono ripetuti e magari solo evocati in maniera indiretta e collegata ad altri perfino più ricorrenti, che suscita interesse: interesse, lo ripeto, *strettamente giuridico*. Non sono così “ingenuo” da non capire perfettamente quanta acqua politica, in così breve tempo, sia scorsa sotto i ponti. Il tempo ci dirà se quella acqua ha prodotto risultati e quali, ma da giurista io analizzo le disposizioni, le disposizioni attuali, scritte, e cerco di interpretarle al meglio.

*Lo si voglia o no, quelle di cui stiamo parlando sono disposizioni giuridiche scritte, sottoscritte e ratificate.*

Beninteso il tema meriterebbe di essere approfondito molto di più di quanto possa essere consentito qui, ma sta in fatto (e ciò, alla luce del discorso da svolgere in questa sede dovrebbe bastare) che il termine in una delle due formulazioni «sovranità europea» o «Europa sovrana», oltre ai richiami negli interventi sia di Macron che di Draghi, è utilizzato ben quattro volte in modo esplicito nel trattato che si commenta, ma anche varie volte indirettamente cioè attraverso il riferimento a “manifestazioni” o “espressioni” della sovranità: espressioni o

caratteristiche, cioè, tipiche del concetto di sovranità riferito ai *soggetti* del diritto internazionale.

### 3.1. *La sovranità europea*

Ora, certo, non sto dicendo che il termine sovranità, o i suoi aggettivi, siano assenti nella prassi internazionale (!), ma in questo caso colpisce che, in un trattato *tra due Stati sovrani*, ci si preoccupi, e non solo verbalmente in una conferenza stampa, ma si scriva in modo chiaro e ripetuto nel testo del trattato (di quello del Quirinale, certo, ma anche nel Trattato di Aachen-Aix la Chapelle, cioè “oggi” dopo vari anni di evoluzione di quella storia franco-tedesca) ci si preoccupi, dico, di definire o volere citare la fattuale (non solo “auspicabile”) possibilità di definire, cioè di *riconoscere*<sup>40</sup> in un *Ente terzo non statale un Ente sovrano*, sia pure lasciando trasparire l’ingenuità di volerla “creare”, imporre<sup>41</sup> come tale quella qualità, in capo a quell’Ente.

Tanto necessaria appare quella scelta semantica dei redattori del Trattato, che colpisce il fatto per cui, approfondendo l’analisi dei testi, si scopre nel Trattato del Quirinale una complessità<sup>42</sup> di definizione profonda assai, specialmente articolata attraverso i concetti, “di supporto” a quello di sovranità: il concetto di «strategia» – magari «ambiziosa» - e di «difesa comune», che specificano, riempiono di contenuti più precisi il termine nella sua genericità, arricchendolo di contenuti sempre più vicini ad un ipotetico concetto pieno di sovranità.

Tanto più dico ciò, perché ci si aspetterebbe che si fosse di fronte all’uso di un termine già noto ai trattati europei, presente nei testi, usuale. *E, invece si tratta di una novità*: il termine o la frase non compaiono nei trattati UE (salvo due volte con riferimento ad alcuni territori sotto *sovranità* britannica<sup>43</sup>) e nemmeno nel “trattato dell’Eliseo” (del 1963), mentre compare una sola volta in quello di Aix la Chapelle (*considerando* 3), per di più (e, a mio parere, non è un caso) in una quasi identica formulazione del Trattato del Quirinale: «...élément indispensable d’une Union européenne unie, efficace, *souveraine*»<sup>44</sup>. E infatti, nel *considerando* 7 del Trattato del Quirinale si dice: «condividendo l’obiettivo di un’Europa democratica, unita e *sovrana* per rispondere alle sfide globali ... quali Paesi fondatori»<sup>45</sup>. Anche sulle non marginali differenze tra le due espressioni si potrebbe approfondire, per sottolineare la “comparsa” nel più recente Trattato del Quirinale, della *democrazia*, omessa nel precedente trattato.

L’obiettivo, a dimostrazione del fatto che la frase è tutt’altro che casuale proprio nel Trattato del Quirinale, viene ribadito testualmente, ma in modo molto più articolato, all’art.

<sup>40</sup> Cioè, come ho spiegato altrove, di “accorgersi che” quell’ente è, è già una entità sovrana.

<sup>41</sup> Creare un soggetto è, come ho cercato di dimostrare nel lavoro di cui alla nt.13, ma mai come in questo caso soccorrerebbero le ben note tesi in materia di Enti soggetti di diritto internazionale, di G. ARANGIO-RUIZ., in onore del quale scriviamo queste righe.

<sup>42</sup> Di nuovo, nel senso stretto del lavoro appena citato alla precedente nt. 13.

<sup>43</sup> Art. 355 TFUE, con riferimento (n. 5 lett. b)), ai territori di Akrotiri e Dhekelia «tranne per quanto necessario ad assicurare l’attuazione del regime definito nel protocollo relativo alle zone di sovranità del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a Cipro».

<sup>44</sup> Trattato di Aachen, cit. *considerando* 3, cit. *supra* § 1.

<sup>45</sup> Anche qui, vale la pena notare, la frase «Paese fondatore» compare una sola volta, a sottolineare la situazione speciale, in quel momento, dei due Paesi, appunto. Riferimenti del genere, sono invece assenti nei due: Trattato dell’Eliseo e Trattato di Aachen-Aix la Chapelle. Quel riferimento, come trasparirà dal testo che segue, non è senza importanza, perché vuole alludere, appunto, ad una pretesa o speranza di assunzione di una responsabilità particolare da parte degli stati dei quali stiamo parlando, nei confronti dell’intera Europa: forse mi sbaglio, ma si tratta della medesima logica che ha ispirato, come rilevato prima, la dichiarazione Schuman.



3.1 del trattato stesso (con riferimento agli affari europei), dove si afferma, come ho rilevato prima: «Le Parti agiscono insieme per un'Europa democratica, unita e sovrana e per lo sviluppo dell'autonomia strategica europea». Ad indicare una volontà di coesione particolarmente stretta tra i due Stati autori del trattato del Quirinale, nella loro azione all'interno della UE, che, *in quanto Paesi fondatori* - di nuovo un riferimento inusuale, che però serve a qualificare *specificamente* i soggetti in questione *rispetto* agli altri - nella definizione dell'importante obiettivo della *autonomia strategica* europea: della sovranità europea, insomma<sup>46</sup>.

Di nuovo, questa volta, il discorso viene condito con l'accentuazione sulle “sfide globali”: certo una frase fatta, *ma dove il confronto con quella sfida è affidato alla UE ... non, o non solo o non più solo, ai singoli Stati* membri della UE. E questo cambia moltissimo, mi sembra.

Ancora più interessante, in questa chiave, appare l'uso del tema della “autonomia strategica”, che ha una doppia valenza: internazionale e interna.

*Internazionale*, perché è una affermazione, in tempi non sospetti, di una volontà di affrancamento, per così dire, da USA e NATO e altri. *Interna*, perché diventa un modo per spingere verso l'unità europea, piuttosto, anzi in opposizione alla “Europa delle Patrie”, oltre tutto pericolosamente nazionalista: e anche qui, se non sbaglio, la “scelta di campo” è netta e inequivoca, tanto che ben si comprende l'ostilità di taluni, fautori ahimè non espliciti, di un progetto esattamente opposto<sup>47</sup>.

### 3.2. L'Europa sovrana

Viceversa, l'altra espressione “sovranità europea” ricorre nel trattato del Quirinale due volte. All'art. 5.3, in una formulazione non proprio limpidissima, quando si afferma che «Le Parti riconoscono l'importanza della loro cooperazione al fine di rafforzare la sovranità e la transizione digitale europea», dove, dunque, il termine è riferito al caso specifico della cd. “sovranità digitale”, il cui contenuto però è ormai divenuto estremamente ampio perché allude al tema centrale del controllo autonomo delle informazioni e della tecnologia, ma anche della sanità e trasporti oltre alla transizione energetica (art. 5.2). E poi, art. 5.3 «rafforzare la sovranità e la transizione digitale europea ... approfondire la loro cooperazione in settori strategici ... cyber-sicurezza, il cloud ... per una *governance* internazionale del settore digitale»: di tutto e di più, si potrebbe dire, anche se poi il termine viene ripreso a proposito della cultura all'art. 9.4, con, direi, tutt'altro significato. Il che, va detto incidentalmente, non attesta di una piena padronanza terminologica negli autori del documento.

All'art. 6.8, invece si afferma che «Le Parti agiscono di concerto a livello europeo per favorire la resilienza, la sostenibilità e la transizione del sistema agricolo e agroalimentare, garantendo al contempo la sovranità alimentare dell'Unione Europea»<sup>48</sup>. In questo secondo caso, va invero precisato, il termine non è da intendere ad esprimere il concetto (in qualunque

<sup>46</sup> È difficile, insomma, sottrarsi alla sensazione concreta che indica in questo trattato specifico, e forse in questo anche più che nell'altro, la ricerca di una singolarità non di facciata, ma di contenuti e di poteri.

<sup>47</sup> La scenetta, me lo perdonerete, un po' “piccante” o semplicemente comica, di un Mattarella che “celebra” l'anniversario del Trattato del Quirinale rivolto ad una Meloni che si gira dall'altra parte, non è soltanto la solita triste bega interna di una politica, certo non soltanto in Italia, sempre più rozza, lontana dalla realtà sempre più alle corde, ma è la base di un conflitto di natura costituzionale, che ha per oggetto il rispetto della *effettiva* volontà popolare, che ha poco a che vedere con i *meccanismi* per farla valere.

<sup>48</sup> Sorvolo, beninteso, sulle polemichette da cortile, sulla pretesa della Francia o, per converso, dell'Italia, di definire in via preclusiva le qualità alimentari dei prodotti agricoli propri e altrui, ecc.! questo, sì, è folklore anche di bassa lega.

accezione lo si voglia intendere) di sovranità in senso tecnico, quanto la volontà di “combattere” la diffusione di prodotti alimentari non realmente tipici delle zone di provenienza: insomma contraffatti, ma, in qualche modo, anche artefatti, che è cosa ben diversa dal prodotto “costruito”. Si vuole, con quella disposizione “solo” difendere la tipicità e la qualità dei prodotti, la loro provenienza effettiva e le rispettive modalità di produzione, o si vuole in qualche modo affermare un qualche progetto di ridefinizione dei parametri ecologici quali la difesa della biodiversità? Probabilmente entrambe le cose, in un momento nel quale, alle “tipicità” alimentari tradizionali non si può non accostare la necessità di soddisfare le esigenze alimentari del mondo senza distruggerne definitivamente la capacità di sopravvivenza. Il discorso, in altre parole, non è soltanto “commerciale” e concorrenziale, ma molto di più.

Sul tema, da ciò l'impressione che fosse nelle intenzioni dei contraenti assai più ampio di quanto appaia, i due governanti si sono diffusi parecchio in quella conferenza stampa pur molto stringata. È un tema vitale, non riducibile alla sola concorrenza.

Al contrario è difficile non sottolineare come l'uso dell'espressione nel diverso contesto dello “sviluppo del digitale” e dell'uso di esso anche nell'ambito della sicurezza, abbia un peso particolare e appaia molto significativo, nella misura in cui tocca il tema di tanta delicatezza e tutt'altro che solo commerciale, della protezione dagli “attacchi” cibernetici, ma anche dell'uso della cibernetica per scopi di sicurezza e più ampiamente militari.

In altre parole, e per concludere sul punto, è difficile negare che l'uso di quelle espressioni, è tutt'altro che casuale, anche se spesso ondivago e sensibile alla moda, e va letto in un quadro di riferimento tutto da approfondire, ma che ha evidente relazione al fatto che gli Stati autori del trattato riconoscono nonché una significativa rilevanza soggettiva all'UE, specialmente che siano intenzionati ad approfondirla, al punto di affidarle, in qualche modo, la gestione di temi di tanta importanza.

Vale dunque la pena di verificare se, e fino a qual punto, le espressioni riportate rapidamente sopra, trovino altre conferme, sia pure indirette, nel testo e nella logica del trattato.

#### 4. La definizione “complessa” della sovranità nel Trattato del Quirinale in termini prospettici ... ma di talune “scivolate” verbali

A tal fine, avendo analizzato, si pure molto rapidamente, il modo in cui il termine sovranità riferito alla UE è utilizzato in maniera esplicita, cerco ora di analizzare le altre espressioni, che, lette in quella chiave, possano confermare l'impressione fin qui illustrata, tenuto conto che in effetti quei riferimenti potrebbero essere divisi tra due categorie: riferimenti impliciti al concetto di sovranità, riferimenti indiretti. Peraltro, in ogni caso contribuiscono in maniera decisa e originale alla ricostruzione di *un* concetto di sovranità<sup>49</sup> riferito alla situazione *de qua*.

Voglio sostanzialmente mostrare che l'espressione, comunque formulata, corrisponde in qualche maniera ad una vera e cosciente scelta dei contraenti: scelta non voluta o forse

---

<sup>49</sup> Un concetto, dico, secondo la definizione e la categorizzazione che ho abbozzato nel volume di cui alla nt.13, ma v. anche G. GUARINO, *Il conflitto in Siria, tra guerra, rivoluzione e terrorismo. Alla ricerca di una logica (... normativa)*, Napoli (Editoriale Scientifica) 2017, p. 29 ss. e 131 ss.

non ancora pienamente cosciente, se così si può dire, nel trattato di Aix-la-Chapelle. La scelta, intendo, di realizzare un duplice risultato: un nesso forte e decisivo – o almeno deciso, salti di umore a parte - fra i tre Stati, allo scopo di assumere, grazie ad esso, in qualche modo la guida di una UE indirizzata su una strada di autonomia politico-strategica<sup>50</sup>. Non per nulla la parola “strategia” o suoi derivati, torna spesso, perfino in maniera ossessiva nel testo del trattato, insieme a quella che potrebbe apparire una ingenuità terminologica quando si indica la volontà di realizzare progetti “ambiziosi”, mentre altrove ai redattori “scappano” espressioni reboanti e, magari anche un po’ ridicole.

Mi soffermo, perciò, un attimo su ciò, per ricordare che l’uso di una certa terminologia propagandistica o rumorosa, non è certo merce rara nella politica anche internazionale, ma, in questo caso, è la ripetizione del termine “ambizioso” per ben sei volte nel trattato, che obbliga a rifuggire dalla possibilità di considerare l’uso del termine solo una “leziosità semantica”, sfuggita ai redattori. Specie se quel termine, ed altri con esso, viene associato ad altre espressioni univocamente intese, a ben vedere, ad indicare l’esistenza nei redattori di una sorta di progetto comune e coerente, teso, appunto, a conferire (o meglio, a riconoscere) autonomia e individualità alla UE.

Già nel Preambolo, ad esempio, al penultimo comma, si parla esplicitamente di una sempre più stretta e “prospettica” relazione tra i due Stati.

È, ad esempio, significativo che il termine sia utilizzato a proposito di quello che a me appare lo scopo più importante riposto in questo trattato: la creazione di una “sinergia” e collaborazione, appunto *ambiziosa*<sup>51</sup>, nel costruire un sistema di difesa comune *europea*, anche grazie alla stretta e, di nuovo, *ambiziosa*<sup>52</sup> cooperazione tra i due Stati nella cornice europea (*Preambolo* penultimo co.) che, e qui l’obiettivo, mi pare, è esplicitato senza mezzi termini, punta ad una difesa comune, che, non escludendo la NATO, mira a realizzare una sorta di garanzia di mutua assistenza militare, localizzata, in caso di aggressione *ex art.* 51 della Carta delle NU. Insomma, appare netta, è solo questo che intendo affermare, la volontà di predisporre, magari solo velleitariamente, un qualche strumento autonomo di “difesa”,

<sup>50</sup> Inizialmente, prevalentemente franco-tedesca, ma intenzionata ad allargarsi fin dall’inizio, nel quadro della UE, come afferma S. CALMES-BRUNET, *Le traité de l’Élysée et les différents domaines de la coopération franco-allemande*, in *Les Annales de Droit*, 2015, p. 84 : «le traité de l’Élysée vise donc à réaliser à deux États ce qui n’a pas pu l’être à six, mais il est alors entendu que les questions économiques doivent rester du ressort exclusif des Communautés européennes».

<sup>51</sup> Qui, in effetti, soccorrerebbe la sottile interpretazione del termine nello scritto di cui alla nt. 52 e specialmente 50, dove l’Austria afferma a p. 10: «In this sense, the Paris principle of “highest possible ambition” sets a standard of care requiring governments to take appropriate measures to respond to climate risks, and also acknowledges that meeting the objectives of the treaty requires a complete structural transformation». Soccorrerebbe, dico, nel senso che non sarebbe impossibile ricostruire, da quelle parole, un *obbligo* di “fare il massimo” per raggiungere il massimo risultato possibile, allo stato degli atti ed oltre. Obbligo, appunto, definito in uno strumento *giuridico*, dove, al di là delle mode, le parole hanno un contenuto giuridico e mai solo letterario.

<sup>52</sup> Non si può, peraltro, non ricordare come questo tipo di espressioni sia sempre più frequente nel diritto internazionale sia della prassi, per così dire, che della ricerca, come spiega bene L.A. DUVIC-PAULI, *International Law: a discipline of ambition*, in *Leyden Journal of International Law*, 2023, p. 1 ss. Si tratta, però dell’ambizione cercata e “regolamentata” in materia ambientale, dove spesso, però, finisce per essere la prova di un fallimento, se è, vero, come è vero, che oggi si misura, letteralmente, l’«ambition gap» tra il “promesso” e il fattibile (nemmeno “fatto”), *ibid.* p. 5 s.: «However, the legal manifestation of ambition is weakened by the fact that States tend to self proclaim their NDCs to be 'ambitious'. By doing so, they aim to project a positive image of themselves that emphasizes both their compliance with the Agreement and their actions to the global common good. Ambition, in this context, is more promised than enacted. Indeed, when ambition is measured and evaluated, gaps appear between individual actions and collective goals». Con tutto il rispetto, ben altro rispetto al Trattato del Quirinale, ma certo di tentativi di “fare il massimo”, il trattato, a onor del vero, è pieno!

distinto, benché non esclusivo del sistema NATO<sup>53</sup>, notoriamente invisibile alla Francia e, in qualche misura, anche alla Germania. Confermando peraltro questa esigenza “identitaria”, in due altri settori di importanza almeno altrettanto fondamentale: l’autonomia “digitale” e un forte impulso alla lotta contro il cambiamento climatico, specialmente nel quadro del cd. “sviluppo sostenibile”, su cui si insiste molto, nell’art. 6, in termini addirittura di volontà di primeggiare in materia.

D’altra parte, solo per sottolineare alcune particolarità più curiose che inedite del Trattato del Quirinale, appaiono, invece, strane e non spiegabili, ad es., l’indicazione in corsivo di alcune parole “straniere”, ma non di tutte, l’uso di termini “politicanti” più che ricchi di contenuto ... e sorvolo sulla immane “resilienza” e sulla “postura”: l’oscillazione tra, se mi è concesso il termine, il “politichese” (anche un po’ sciatto) e i contenuti di prospettiva, strategici, rivela, accanto alla consapevolezza di scrivere un progetto cosciente, una certa volontà propagandistica difficilmente condivisibile, ma perfettamente trasparente.

Solo per fare un altro esempio, nell’art. 6.1 si afferma che: «Esse s’impegnano a sostenere le politiche per una piena parità tra uomini e donne, in particolare sostenendo l’*empowerment* femminile e promuovendo il talento e la *leadership* femminili. Esse s’impegnano a lottare contro tutte le discriminazioni, a combattere il *dumping* sociale, a lottare contro la povertà e l’esclusione sociale e a rafforzare la protezione delle persone vulnerabili»: difficile comprendere quei *corsivi* e magari anche i rispettivi contenuti, difficile non cogliere l’uso di termini “alla moda”, ma pur sempre inclusi in un disegno, mi si perdoni l’ironico riferimento, *ambizioso*.

Per non parlare di espressioni “di moda”, tipo (*Considerando* co. 8) la «postura di deterrenza»<sup>54</sup>, il cui significato, al di là delle “posture” da Kung-Fu, resta a dir poco fumoso benché non privo di un connotato aggressivo incomprensibile. Cose irrilevanti forse (ma è lecito domandarsi, ad esempio, che farebbe un giudice o un amministratore chiamato a *decidere* di fronte ad un progetto da valutare se sia o meno *ambizioso*?) ma talvolta preoccupanti, quando la “terminologia” sfugge alla chiarezza concettuale e culturale: si pensi all’uso del termine (*Considerando* co. 3) «tolleranza» ... un termine che più razzista non si può specie in una espressione articolata come quella del testo «questi valori segnano il loro attaccamento a una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla *tolleranza*, dalla giustizia (*sic!*), dalla solidarietà e dalla parità di genere!» un *pot-pourri* in cui c’è di tutto e di niente, ma anche molto di rancido ... come da ricetta!

Colpisce, appunto ironicamente, leggere all’art. 1.5: «Le Parti s’impegnano a consultarsi regolarmente e a coordinare la propria azione per favorire lo sviluppo di un approccio comune in seno all’Unione Europea nei confronti dei principali partner e *competitor* internazionali, in particolare sulle questioni relative alle sfide globali e alla *governance* multilaterale». Perché *competitor* e *governance* (tra l’altro parola di una ambiguità devastante) in corsivo e non “partner”, per non parlare degli obiettivi «ambiziosi e solidi» nella difesa della biodiversità!

<sup>53</sup> Giova, anzi, sottolineare come la politica della NATO sia, o almeno fosse, assai diversa. V. ad es. EU GLOBAL STRATEGY, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, 2016, in [www.europa.eu/globalstrategy/en](http://www.europa.eu/globalstrategy/en), p. 18: «The EU will be a responsible global stakeholder, but responsibility must be shared and requires investing in our partnerships. Co-responsibility will be our guiding principle in advancing a rules-based global order» cui segue la formula (molto didascalica se non imperativa) «The EU will be a responsible global stakeholder, but responsibility must be shared and requires investing in our partnerships».

<sup>54</sup> Per non parlare della ormai continua «narrazione», che, come ovvio, allude più alle favole che alla storia o, addirittura, al diritto!

Non ci provo nemmeno perché non mi compete e me ne mancano gli strumenti, ma sono convinto che una analisi politologica e culturale di questo testo così complesso, aiuterebbe non poco a rivelarne il senso profondo di volontà di unione ... forse addirittura di timore di perdita, magari imposta, di quella identità tanto spesso ricercata e tanto fortemente combattuta furi dell'Europa, ma, specialmente in questi ultimi tempi, anche in gran parte della stessa Europa, perfino forse da chi la abbandona, ma sembra preso dal desiderio di ... tornarci.

##### 5. E dunque: una cooperazione istituzionalizzata tra i due Stati?

Come accennavo sopra, ciò che colpisce in questo lungo Trattato del Quirinale, è, oltre ai due riferimenti su cui tra poco, il fatto, il richiamo continuo martellante alla o ad una *cooperazione istituzionalizzata tra i due Stati*. *Istituzionalizzata*, dico, anche nel senso che il numero di comitati e incontri periodici (a periodicità prefissata e frequente) tra ministri (e nn solo più o meno alti funzionari!) è veramente significativo, è quasi un ossessivo bisogno di consultazione e interscambio culturale ed operativo.

Solo il «*Feuille de Route*» operativo (anche questo, mi pare, non è del tutto consueto) consta di oltre venti pagine, piene di impegni, compiti, proposte di analisi comuni, ecc.: una quindicina di comitati vari ... ma tutti “istituzionalizzati”. Insomma, una struttura di cooperazione permanente, perfino imponente. Che mira, almeno di fatto, a creare sistemi di cooperazione e comprensione, che arrivano fino al punto - e certo non è cosa usuale! - di istituire veri e propri organismi comuni, come l'organizzazione di protezione civile transfrontaliera. Colpisce sempre la estrema puntigliosità di elencazioni di cose da fare, spesso indicate in maniera minuta, pignola, che, però, talvolta assomiglia molto ad una sorta di operazione di difficile, impervio *confidence building*.

In altre parole, sembra prevalere una volontà di coesione, perfino pedante, che si indirizza verso una sorta di fusione, almeno culturale. Ripeto ancora tutto ciò perché l'impressione è che questo Trattato del Quirinale, assai più del Trattato dell'Eliseo e del Trattato di Aachen-Aix la Chapelle, vuole creare, o spera o si illude di poter creare, una sorta, so bene di azzardarmi molto ma lo faccio proprio per segnalarne l'importanza, di bozza di federazione tra i due Stati, oggettivamente molto vicini, ma anche molto “orgogliosi” di sé<sup>55</sup>.

In questo quadro, assume un certo rilievo, l'art. 11.3, con la decisione di fare “partecipare”, letteralmente «prendere parte», ministri francesi a riunioni del Governo italiano e viceversa. Così come già negli altri due trattati (art. 21 Trattato di Aachen-Aix la Chapelle) dove anche la fraseologia è la medesima. Beninteso, a tirarla per i capelli, la frase non escluderebbe la ... partecipazione anche al voto nel Consiglio dei Ministri!

---

<sup>55</sup> Non molto diversamente, mi pare, ragiona J-P. DARNIS, *Il Trattato del Quirinale può rilanciare l'Italia in Europa*, in LUISS School of Government, *Policy Brief* 39/2021, quando a p. 4 afferma: « ... l'uropeismo di Roma è tradizionalmente propenso a un pronunciato multilateralismo, mentre la firma del Trattato del Quirinale crea per la prima volta l'embrione di un rapporto privilegiato con un singolo Paese, la Francia, spingendo l'Italia a un salto di qualità nella capacità di formulare un'agenda bilaterale specifica». Che sia la Francia a “spingere” l'Italia o viceversa emerge, dal punto di vista un po' protagonista dello scrittore francese, la volontà di creare, appunto, “un rapporto privilegiato”, che io leggo più come una accettazione anzi una scelta, forse un po' sofferta, di ... *unità* e non solo di coerenza. Già il solo fatto che in un trattato così particolare, si insista tanto sulla ferrovia Torino Lione, non mi pare un caso: *Feuille de Route*, cit. 10.2, p. 19.

Solo chiacchiere? Ma che dire, è anch’esso un modo per favorire la coesione, la comprensione e, di nuovo, non è proprio la cosa più usuale nei rapporti internazionali.

Certo, nella realtà dei fatti odierni, non molto di più ... ma le disposizioni normative sono, appunto, normative, ci sono e restano lì, determinando almeno quel tanto di *soft law*, come piace chiamarlo a qualcuno, che potrebbe costruire più che abitudini o rispetto, diritti, obblighi, interconnessioni normative: «cooperazione rafforzata», appunto. Del resto, il diritto internazionale, è in larghissima parte proprio quello!

Nel quadro, voglio dire, di una serie di disposizioni di grande “originalità” è innegabile che, trattandosi di uno strumento giuridico, ciò che vi si dispone ha un contenuto *giuridico*: per definizione non solo un *flatus vocis*, tanto più in quanto approfondito dalla insistenza sul “dialogo strategico”, in un documento nel quale si parla esplicitamente di Europa sovrana, di sovranità.

### 5.1. “Europa sovrana”, nella sicurezza

Sovranità, dicevo, che non per nulla si declina nella ricerca di una “autonomia strategica” (art. 1.6) in una Europa sovrana anche in economia (art. 5.2) nella sicurezza digitale (art. 5.3), nello spazio e nel suo utilizzo (art. 7.1 e 7.3), che si concretizza nel Comitato strategico paritetico italo-francese dell’art. 11.4.

È, infatti, la *strategia*, richiamata ad ogni piè sospinto, quella che innerva e spiega il contenuto della “strana” espressione sulla sovranità europea. La strategia<sup>56</sup>, specie anzi solo, se autonoma, è una delle principali caratteristiche, uno dei presunti “requisiti” di base – non per nulla, come noto, “sbeffeggiato” da Kelsen! – di un soggetto di diritto internazionale.

Il punto, quindi, sarà anche quello di comprendere fin dove quei requisiti sono solo enunciazioni verbali (e quindi, nel caso, verbose) o non si sostanzino, nel tempo nella “nascita” di un vero e proprio soggetto di diritto internazionale, se, come io credo, già non lo abbiano fatto “riconoscendone” l’esistenza nel trattato<sup>57</sup>.

Che, non per nulla, dedica una grande attenzione ad un tema centrale, centralissimo per un soggetto di diritto internazionale: la difesa, la difesa autonoma, cioè l’indipendenza non solo formale. Anzi, nemmeno solo la difesa, ma la sicurezza e la difesa. Il che implica una visione politica, non, o non solo, militare.

La questione della difesa, non a caso, compare immediatamente dopo il capitolo sulla politica estera (comune?) dove, come ho osservato sopra si affaccia una vera e propria ipotesi di superamento del “sacro” principio del dominio riservato<sup>58</sup>.

Anche qui, appare piuttosto netta la differenza dal testo del Trattato di Aachen-Aix la Chapelle, molto più tradizionale, molto più, mi sembra, legato alle strutture esistenti, a cominciare dall’art. 5 del Trattato NATO. Peraltro, citato anche nel Trattato del Quirinale, assieme all’art. 42.7 TUE, che dunque “colloca” la difesa europea non solo nell’ambito NATO.

Perfino in materia di confini, si trova il modo di renderli meno rigidi, ma specialmente più “compenetrati”, una sorta di zona grigia comune dove, come nel caso di Bardonecchia

<sup>56</sup> Quella strategia alla quale accenna, con acume (e si parla di imprese offshore, di petrolio, di strategia energetica!), F. CAFFIO, nel suo scritto qui, *Le relazioni marittime italo-francesi nell’ambito del trattato del Quirinale*, *infra*.

<sup>57</sup> Mi riferisco a quanto osservato nel lavoro di cui alla nt. 133.

<sup>58</sup> *Supra* § 2.1 *in fine* e 5.1.

(31.5.2018), rispetto al quale non si può negare che la stessa “gravità” dell’atto di interferenza francese sul suolo italiano – di per sé una violazione gravissima della sovranità territoriale italiana – ha provocato, sì, una reazione dura, ma ... in fondo di comprensione; se anche solo la si volesse paragonare, invece, alla reazione alla violentissima vera e propria aggressione austriaca al confine italiano, addirittura con movimenti di carri armati ... austriaci, anzi Panzer<sup>59</sup>! Dopo l’incidente ben noto, invece, è, alla fine, il Governo francese quello che dichiara: «al fine di evitare qualsiasi incidente in futuro, le autorità francesi sono a disposizione di quelle italiane per chiarire il quadro giuridico e operativo nel quale i doganieri francesi possono intervenire sul territorio italiano, in virtù di un accordo del 1990, in condizioni di rispetto della legge e delle persone”<sup>60</sup>, per dare per scontato, «chiarire il quadro», che nella realtà dei fatti un accordo di intervento concreto già c’è ed è gradito alle parti<sup>61</sup>.

In altre parole, la difesa diventa un bene comune fondamentale per i ... tre soggetti, pur “protetti” dall’ombrello della NATO, rispetto al quale la “diffidenza” non solo francese è sempre stata palpabile. Un bene arricchito dal tema della sicurezza, che presuppone ben altro che armi e munizioni: politica, scelte di alleanze strategiche, prevenzione politica dei conflitti.

## 6. Conclusioni

Ritorno, così, per concludere, al discorso, al “richiamo” inatteso e ribadito di Draghi a Roma: “vogliamo poter decidere del nostro destino liberamente”, anzi per citare correttamente: «disegnare il proprio futuro come lo vogliamo noi europei [e] ... non ce lo vogliamo fare disegnare da altri».

Mai come oggi, una aspirazione appare più patetica e ansiosa che programmatica, quando non abbia indotto allo sprezzo di chi non vuole o può comprendere, come per lo più è accaduto nella “nostra” politica ... e sorvolo sulla “cultura”. Non per nulla il nostro è sempre stato considerato, a cominciare da noi stessi quasi col piacere di crogiolarci in una sorta di sindrome di Stoccolma, uno Stato a sovranità limitata, e non a causa della UE! Certo, allo stato dei fatti, oggi, quel passaggio appare a dir poco nebuloso, ma la strada è indicata, sembra, anche se molti vi si oppongono e vi si opporranno, magari stolidamente.

So bene: siamo, sono io con queste parole, ai limiti della narrativa. Ma ripeto ancora una volta: una narrativa nutrita di disposizioni giuridiche scritte nero su bianco: e questa è una differenza, a mio parere, di non poco conto.

Certo, l’assurda guerra che si combatte in Ucraina, a spese degli ucraini e dell’Europa, sembra fatta apposta per silurare quelle intenzioni, specie da parte di chi, e ben lo sappiamo,

<sup>59</sup> V. ad es. tra le molte notizie, tra cui le troppe di migranti uccisi dai treni, [www.gds.it/articoli/mondo/2017/08/16/migranti-laustria-schiera-70-militari-sul-brennero-per-controllare-il-confine-con-litalia-78bed3eb-a1ee-438e-aa52-e24400c7ee20/](http://www.gds.it/articoli/mondo/2017/08/16/migranti-laustria-schiera-70-militari-sul-brennero-per-controllare-il-confine-con-litalia-78bed3eb-a1ee-438e-aa52-e24400c7ee20/)

<sup>60</sup> Cfr.: [www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/A-Bardonecchia-irruzione-della-Polizia-francese-in-centro-migranti-polemica-politica-72c19c1f-aa32-44b0-a446-a14aacfae3a1.html](http://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/A-Bardonecchia-irruzione-della-Polizia-francese-in-centro-migranti-polemica-politica-72c19c1f-aa32-44b0-a446-a14aacfae3a1.html).

<sup>61</sup> M. MARCONI, *L’intreccio di vecchie e nuove forme di sovranità nei rapporti territoriali italo-francesi*, in G. NATALIZIA, L. TERMINE, A. CARTENY, E. TOSTI DI STEFANO (Ed.), *Oltre il Trattato del Quirinale. Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa*, Centro Studi Geopolitica.info, Roma, [centrostudi@geopolitica.info](mailto:centrostudi@geopolitica.info), [www.geopolitica.info](http://www.geopolitica.info), 2022, p. 30.

ha sempre visto come il fumo negli occhi la possibile unità europea: e non si tratta certo “solo” della Russia<sup>62</sup>.

Ma quelle intenzioni, sembrerebbe, permangono, anche superando screzi tra il caratteriale e il protagonista dei vari personaggi in gioco; per lo più oggi molto inferiori al compito ... e non lo scrivo in quanto *laudator temporis acti!*

E permangono, ad un livello di coscienza molto più alto, o comunque molto diverso, di quello di tanti politici loquaci anche di quella stessa “parte”, ad un livello di progetto di “nuova”, no “diversa” globalizzazione, anzi, di un policentrismo sempre più accentuato, teso a privare i sedicenti Grandi, di una parte del proprio potere: che è, a mio modesto parere, il vero oggetto della guerra in Ucraina.

“Privare”, dico i Grandi di una parte del loro potere, per permettere l’ingresso “nella stanza dei bottoni” di altri soggetti, finora ignorati o compressi, ma che si accorgono ogni giorno di più, di rappresentare una grande parte, una parte decisiva del Pianeta<sup>63</sup>. Che poi ciò

---

<sup>62</sup> Certo, quando si leggono, sulla principale rivista internazionalistica mondiale (secondo loro “la”) frasi del tipo, p. 229: « Thus, in a way suited to its own realism, which mingled a cautious internationalism and a less cautious American exceptionalism, the Bush administration put economic interdependence at the core of its argument for a new world order. The shape of this vision of interdependence is best seen against the radically different implications that the NIEO had drawn from it» o anche, p. 235: «Bush had been schooled in a grand tradition of American *exceptionalism* and held a confident belief in the inevitable triumph of liberal values and U.S. institutions over the long term. The lessons of the Cold War were self-evident to Bush; they counseled not radical reinvention but a recommitment to the universal American principles that had so recently triumphed over Soviet communism. The task in 1990 was thus not to remake the world, but to establish an order that would contain any forces that could disrupt or divert the *inevitable spread of U.S. institutions*» c’è da restare esterrefatti e ... preoccupati, e forse un piccolo brivido corre nella schiena in chi legga un paragrafo dal titolo inequivocabile, p. 230: «*Order Under Hierarchy: Sovereignty Without Self-Determination*», per poi leggere a p. 234: «Now the Bush administration was reengaging, and it could use the opportunity to show what a regime of public international law serving U.S. interests might look like. A core aspect of the regime that emerged from the Crisis was an idea of *territorial sovereignty that implied its own project of worldmaking* - implied, in other words, that sovereignty must be one fundamental principle in a broader scheme of rights, obligations, and institutions. But it was a *sovereignty for a security order of formal hierarchy, one that assumed and justified the role of the United States as the world’s “P-1”*» (corsivo mio). V. S. L. ABER, *Worldmaking at the end of History: The Gulf Crisis of 1990–91 and International Law*, in *AJIL*, 2023, p. 201 ss. Viene solo da citare quello splendido cinico volume di J.J. MEARSHEIMER, *The great delusion. Liberal dreams and international realities*, New Haven (Yale University Press) 2018.

<sup>63</sup> Che, poi, è il tema, fondamentale oggi, della pretesa di *costruzione* “in esclusiva” del *proprio* Ordinamento internazionale da imporre a tutti, su cui v. le belle pagine di STRAZZARI F., *Frontiera Ucraina: Guerra geopolitiche e ordine internazionale*, Bologna (Il Mulino) 2022, specialmente pp. 109 ss., le cui lucidamente perplesse considerazioni non possono non fare scattare alla mente le idee a dir poco discutibili ad es. di J. BRENNAN, *Against Democracy*, Princeton (Un. Press) 2016. Ma, specialmente, v. il famoso, ormai famosissimo benché per alcuni *famigerato*, discorso del Presidente PUTIN, al *Munich Conference on Security Policy*, 10.2.2007 in [www.president.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/11/0138\\_type82914type84779\\_118135.shtml](http://www.president.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/11/0138_type82914type84779_118135.shtml), che, citando la famosa frase di ROOSEVELT («When peace has been broken anywhere, the peace of all countries everywhere is in danger») spiega, durissimo ma (apparentemente?) dialogante «I consider that the unipolar model is not only unacceptable but also impossible in today’s world ... I am convinced that we have reached that decisive moment when we must seriously think about the architecture of global security...», per aggiungere (con un riferimento, direi, al nostro Ministro degli Esteri dell’epoca, D’Alema) «I am convinced that the only mechanism that can make decisions about using military force as a last resort is the Charter of the United Nations. And in connection with this, either I did not understand what our colleague, the Italian Defence Minister, just said or what he said was inexact. *In any case, I understood that the use of force can only be legitimate when the decision is taken by NATO, the EU, or the UN. If he really does think so, then we have different points of view. Or I didn’t hear correctly.* The use of force can only be considered legitimate if the decision is sanctioned by the UN. *And we do not need to substitute NATO or the EU for the UN*» (corsivo mio). Che poi, se quel discorso fosse stato anche solo “ascoltato” e avesse avuto una risposta meno arrogante del riferimento alla NATO, oggi non avremmo due guerre devastanti in corso, è forse molto probabile, ma certamente possibile.



comporti il tentativo di quegli altri di impossessarsene, o di portare ad un sistema di vita più democratico è tutto da vedere. Nessuno, penso, possa essere così ingenuo da credere che gli attuali indizi di “rottura”, o almeno di (pesante) incrinatura, del “fronte unico occidentale”<sup>64</sup> (permettetemi di chiamarlo così) implichi la volontà di portare democrazia o addirittura autodeterminazione, anzi!

Ma la storia, anche quella giuridica e internazionale, spesso fa da sé!

Ed è solo perciò, che ho titolato sulla “e-rivoluzione”, per sottolineare, in termini di domanda, come questo accordo possa rappresentare, se in breve o a lungo è difficile dirlo, un cambiamento profondo nell’atteggiamento di alcuni almeno dei soggetti di diritto internazionale, nei confronti della Comunità internazionale.

Un processo comunque lungo e tormentato, probabilmente anche sanguinoso, che sarà, però, molto interessante poter seguire ... per chi potrà farlo.

ABSTRACT: *The Quirinal Treaty in the framework of a possible “e-re-volution” of the system of the European Law*

This contribution was inspired, first, by the Quirinale Treaty’s frequent, certainly not fortuitous, use of the notion of sovereignty as an attribute of the European Union. Notably, and this is the second reason, beyond, consecrating a political dynamic of cooperation and mutual understanding between Italy and France. The Treaty deploys sovereignty in a way connoted with the so-called Westphalian state as a subject of international law but helps also to better define the modern concept of sovereignty, better, of subjects of International Law. This brings us to the question of why the two countries, while primarily endeavouring to deepen their bilateral relationships, make the unprecedented move to invoke for an international organization what Hans Kelsen calls «supreme authority», sovereignty.

---

<sup>64</sup> Unito, direi nella forma e nella forza e magari nelle armi, ma scalpitante e incerto ogni giorno di più, mi pare. Ma forse è solo una mia impressione soggettiva.

**THE ÉLYSÉE TREATY AND THE AACHEN TREATY—  
FRANCO-GERMAN TRAILBLAZING FOR BILATERAL COOPERATION AND  
CONVERGENCE WITHIN THE EUROPEAN UNION? \*\***

MARKUS G. PUDER\*

SUMMARY: 1. Prologue. – 2. The Initial Entrenchment and Institutionalization of Franco-German Cooperation through the Élysée Treaty. – 2.1. Fundamentals of the Élysée Treaty. – 2.2. Legal Nature. – 2.3. Philosophy and Objectives. – 2.4. Architecture and Contents. – 2.5. Mode of Governance. – 3. Contextual Appraisal of the Elysée Treaty. – 3.1. Political Postures in France and Germany. – 3.2. Political Postures in the World at Large. – 3.3. Reactions and Ripples. – 3.4. Success or Much Ado about Nothing? – 4. Advancing the Élysée Treaty's Promise, Spirit and Trajectory: The Rise of Franco-German Power Couples. – 5. Franco-German Reinvigoration of Embedded Bilateralism: The Aachen Treaty. – 5.1. More Symbolism. – 5.2. Additional Goals and New Architecture. – 5.3. Enlarged Suite of Program Areas. – 5.4. Invigorated Institutional Linkages. – 6. Observations. – 7. Epilogue.

1. *Prologue*

Six decades ago, the political leadership in France and Germany charted a new course for both countries that has not only changed their bilateral relationship but also profoundly affected the integration trajectory in Europe—a process that started with the Treaty between the French Republic and the Federal Republic of Germany on French-German Cooperation (Élysée Treaty), which was signed by President Charles de Gaulle and Federal Chancellor Konrad Adenauer on January 22, 1963.<sup>1</sup> Fifty-six years later and in a joint endeavor to

---

\*\* This Article develops the author's intervention at the Conference «Il Trattato del Quirinale nel Quadro dei Nuovi Equilibri Globali» under the auspices of the Club di Soave (Oct. 1, 2022). I wish to express my gratitude to Professor Giancarlo Guarino (Università degli Studi di Napoli Federico II, Presidente Club di Soave) and Dr. Attilio di Scala (Consulente di geopolitica, Segretario del Club di Soave).

\* Dr. jur. Markus G. Puder, The Honorable Herbert W. Christenberry Professor of Law and Faculty Director LL.M. Programs, Loyola University New Orleans College of Law. First Legal State Examination, Ludwig Maximilian University, Munich, Germany; Second Legal State Examination, Munich Upper Court of Appeals; LL.M., Georgetown University Law Center; Ph.D. in Law, Ludwig Maximilian University. Member of the New York State Bar and the U.S. Supreme Court Bar.

<sup>1</sup> Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), *Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande* (22 janvier 1963), [www.cvce.eu/en/obj/traité\\_entre\\_la\\_republique\\_francaise\\_et\\_la\\_republique\\_federale\\_d\\_allemande\\_sur\\_la\\_cooperation\\_franco\\_allemande\\_22\\_janvier\\_1963-fr-68956f73-75cb-4749-a6e2-344c8aad84ba.html](http://www.cvce.eu/en/obj/traité_entre_la_republique_francaise_et_la_republique_federale_d_allemande_sur_la_cooperation_franco_allemande_22_janvier_1963-fr-68956f73-75cb-4749-a6e2-344c8aad84ba.html) (French language version); *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit*, BGBl pt.2, no. 19, pp. 705-710 (June 26, 1963) (in the version of Jan. 22, 1962; entry into force June 15, 1963) (German language version). For an English translation, see, Atlantic Council, *Text of the Elysee Treaty (Joint Declaration of Franco-German Friendship)*, [www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/text-of-the-elysee-treaty-joint-declaration-of-francogerman-friendship/](http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/text-of-the-elysee-treaty-joint-declaration-of-francogerman-friendship/).

reinvigorate the Elysée Treaty through contemporary updates, French President Emmanuel Macron and Chancellor Angela Merkel signed the Treaty between the French Republic and the Federal Republic of Germany on French-German Cooperation and Integration (Aachen Treaty) on January 22, 2019.<sup>2</sup>

This Article discusses the arc of Franco-German cooperation and convergence within the framework of European integration. The Article starts with discussing the new dawn in Franco-German bilateralism ushered in by the Élysée Treaty. After reviewing the Franco-German relationship in the image of various power couples that have come and gone over the years, the Article assesses the innovations added by the Aachen Treaty. The Article concludes with the proposition that there is space for bilateral and multilateral avant-gardes within and for Europe.

## 2. *The Initial Entrenchment and Institutionalization of Franco-German Cooperation Through the Élysée Treaty*

A journey through the Élysée Treaty starts with its fundamentals. These include its legal nature, goals and objectives, architecture and contents, and governance method. In light of the dynamic state of world affairs enveloping France and Germany, a proper contextual appraisal of the Élysée Treaty must consider not only the bilateral perspectives on both sides of the Rhine, but also the wider regional and international tableau.

### 2.1. *Fundamentals of the Élysée Treaty*

Germany and France decided to formalize and entrench the envisioned re-orientation of their relationship through a vehicle rich in symbolism and vision. The signature ceremony for the Élysée Treaty took place in the Élysée Palace's spectacular Murat Room, which was brimming with television cameras.<sup>3</sup> After the French President and the German Chancellor had exchanged remarks, de Gaulle, the battle-hardened general, and Adenauer, the inveterate civilian, exchanged their legendary embrace and kiss of brothers.<sup>4</sup> Likewise noteworthy is

<sup>2</sup> Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, *Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes*, [www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/traite.aix-la-chapelle.22.01.2019\\_cle8d3c8e.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/traite.aix-la-chapelle.22.01.2019_cle8d3c8e.pdf) (French-language version); Foreign Office, *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration*, [www.auswaertiges-amt.de/blob/2178596/7b304525053dde3440395ecef44548d3/190118-download-aachenervertrag-data.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/blob/2178596/7b304525053dde3440395ecef44548d3/190118-download-aachenervertrag-data.pdf) (German language version). For a side-by-side bilingual version, along with a preface by Armin Laschet, Governor of North Rhine Westphalia and Plenipotentiary Minister of the Federal Republic of Germany, see *Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, 2019 Vertrag von Aachen – Traité d'Aix-la-Chapelle [Aachen Treaty Bilingual Edition]*, [www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/19-11-04\\_finale\\_fassung\\_aachener\\_vertrag\\_innen.pdf](http://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/19-11-04_finale_fassung_aachener_vertrag_innen.pdf) (even page numbers in German and uneven page numbers in French).

<sup>3</sup> B. SCHOENBORN, *La Mésentente Apprivoisée – De Gaulle et les Allemands, 1963-1969*, Geneva, 2007, p. 18-56, par. 32, [www.books.openedition.org/iheid/1080](http://www.books.openedition.org/iheid/1080).

<sup>4</sup> E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, in D. Hüser & A. Heinen (a cura di), *Tour de France – Eine Historische Rundreise – Festschrift für Rainer Hudemann*, Wiesbaden, 2008, p. 499. For the legendary photo, see Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), *The Élysée Treaty: Embrace between de Gaulle and Adenauer* (Paris 22

that Adenauer was the only politician de Gaulle had ever invited over to his private residence in Colombey-les-deux-Églises.<sup>5</sup>

## 2.2. Legal Nature

The Élysée Treaty satisfies the international law criteria for a bilateral treaty. Customarily, a bilateral international law treaty is a binding formal agreement between the two sides that is in writing and that is governed by international law.<sup>6</sup> The criterion of bindingness is the critical feature that distinguishes a hard treaty from what has been called soft law—a somewhat oxymoronic term as it denotes principles and pronouncements that are technically not binding but capable of unleashing dynamics and trajectories for them to move into the rubric of formal and binding law.<sup>7</sup>

Although the initial designs for the Elysée Treaty were envisaged to take the form of a written notification of those areas and mechanisms identified by both countries to initiate, renew and further their cooperation, the parties ultimately opted for an international law treaty.<sup>8</sup> The desire for this change of form was expressed by the Germans who apprised the French of the need to submit the framework to ratification by Parliament, were one to avoid exposure to a legal challenge before the German Federal Constitutional Court, with the spectre of an unfavorable outcome.<sup>9</sup> The French supported the upgrade in status.<sup>10</sup> But the idea of a referendum in both countries, while broached, was quickly abandoned due to the constitutional questions such a procedure might have raised in Germany at the time.<sup>11</sup>

---

January 1963), [www.cvce.eu/en/obj/the\\_elysee\\_treaty\\_embrace\\_between\\_de\\_gaulle\\_and\\_adenauer\\_paris\\_22\\_january\\_1963-en-da454e70-c9be-4e8b-acc2-d6096f08218d.html](http://www.cvce.eu/en/obj/the_elysee_treaty_embrace_between_de_gaulle_and_adenauer_paris_22_january_1963-en-da454e70-c9be-4e8b-acc2-d6096f08218d.html).

<sup>5</sup> M. GEHLER, *Paris/Berlin – Die Neue Alte Achse: 55 Jahre Élysée Vertrag – Ein verheißungsvoller Neustart 2018?*, in *Wiener Zeit.* (Jan. 22, 2018), [www.wienerzeitung.at/meinung/gastkommentare/941745\\_Paris-Berlin-die-neue-alte-Achse.html](http://www.wienerzeitung.at/meinung/gastkommentare/941745_Paris-Berlin-die-neue-alte-Achse.html). For the symbolic significance of de Gaulle's family home at the outset of the relationship between France and Germany, see U. KROTZ, *Social Content of the International Sphere: Symbols and Meaning in Franco-German Relations*, in *Program for the Study of Germany and Europe Working Paper No. 02.2*, 2002, p. 16, [www.aei.pitt.edu/9294/1/Krotz2.pdf](http://www.aei.pitt.edu/9294/1/Krotz2.pdf).

<sup>6</sup> M.M. SHAW, *International Law*, Cambridge, 2003, p. 88. Cfr. Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969, 8 I.L.M. 679, 1155 U.N.T.S. 331 (entered into force Jan. 27, 1980), art. 2, par. 1a (codifying the customary international law definition of a treaty). France did not sign the treaty on treaties—not because the French took issue with the use of terms introduced on Part I, but rather because the French held strong reservations with regard to the provisions on treaty invalidity, termination and suspension in Part V. O. DELEAU, *Les positions françaises à la Conférence de Vienne sur le droit des traités*, 15 *Ann. fr. de droit int.*, 1969, vol. 15, p. 7, 12-23.

<sup>7</sup> M.G. PUDER, *The Paris Climate Agreement and Bederman's Six Myths about International Law and International Legal Practice*, in *Int'l Law.* 2022, vol. 52 p. 233, 255-56.

<sup>8</sup> Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), *The Franco-German Treaty of Friendship*, [www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/e186f474-22ac-4360-bc1d-d923d8ecadc4](http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/e186f474-22ac-4360-bc1d-d923d8ecadc4).

<sup>9</sup> B. SCHOENBORN, *La Mésentente Apprivoisée*, cit., par. 20.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> W. LOTH, *Building Europe: A History of European Unification*, Berlin/Boston, 2015, p. 114. For contemporary scholarship regarding the discussion of the place referenda have or could have in Germany's Basic Law—a discussion triggered by a scuttled effort to add provisions on referenda to the Basic Law so as to be consult the people with regard to a European Union Constitution, see M. ELICKER, *Verbietet das Grundgesetz ein Referendum über die EU-Verfassung?*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2004, vol. 37, p. 225 (answering the question of whether the Basic Law forbids referenda in the negative); T. HERBST, *Deutsches Referendum über den EU-Verfassungsvertrag*, in

At the last minute, the designation “treaty” (*traité* in French and *Vertrag* in German) was chosen over “accord” (*accord* in French and *Abkommen* in German)—a term the parties had previously used.<sup>12</sup> This change suggests that both countries sought to stand up an international instrument of acumen, gravitas and solemnity.<sup>13</sup> According to literature, the designation of the instrument as a full-fledged treaty took protocol officials by surprise and caused logistical challenges.<sup>14</sup> The story goes that a member of the German delegation had to rush and acquire the customary parchment paper and the blue Morocco-leather covers<sup>15</sup> in a Paris specialty shop in the Faubourg Saint-Honoré.<sup>16</sup> The last-minute salvage operation was successful, except for the missing German eagle on the paper of the treaty.<sup>17</sup> This demonstrates that, although the Élysée Treaty does not designate its provisions as “articles”—a designation that one would typically see in a hard international law instrument,<sup>18</sup> the two parties considered their short framework document of just under eight pages,<sup>19</sup> which consisted of paragraphs prefaced by Roman and Hindu-Arabic numerals,<sup>20</sup> to be a treaty under international law not only at the time of their signature but also in their subsequent practice. Moreover, the Élysée Treaty includes a Berlin clause,<sup>21</sup> which was the practice for all of Germany’s treaties at the time, and standard treaty clauses speaking to its entry into force<sup>22</sup> and the equal authenticity of both language versions.<sup>23</sup> Due to its nature as a bilateral treaty, there is no accession clause. Also, the joint declaration annexed to the Élysée Treaty looks and reads like a treaty preamble.<sup>24</sup> Finally, there is nothing unusual about an international law treaty containing in one single framework aspirational and exhortative language as well as procedural and categorical obligations of conduct, including those pertaining to consultation and coordination.<sup>25</sup>

---

S. KADELBACH (a cura di), *Europäische Verfassung und direkte Demokratie*, Baden-Baden, 2006, p. 81 (calling for the addition of provisions on facultative or obligatory referenda to the Basic Law).

<sup>12</sup> B. SCHOENBORN, *La Mésentente Apprivoisée*, cit., par. 20.

<sup>13</sup> For the nomenclature used in practice to refer to international instruments and the use of treaty as a generic or a particular term, see United Nations Treaty Collections, Definitions, [www.treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1\\_en.xml#agreements](http://www.treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1_en.xml#agreements).

<sup>14</sup> B. SCHOENBORN, *La Mésentente Apprivoisée*, cit., par. 31.

<sup>15</sup> For a facsimile in images, see 100(0) Schlüssel Dokumente zur deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert, Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit (sog. Élysée-Vertrag) vom 22.1.1963 [Élysée Treaty Facsimile], [www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument\\_de&dokument=0016\\_ely&object=facsimile&pimage=5&v=100&nav=&l=de](http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0016_ely&object=facsimile&pimage=5&v=100&nav=&l=de).

<sup>16</sup> B. SCHOENBORN, *La Mésentente Apprivoisée*, cit., par. 31; W. LOTH, *Building Europe*, cit., p. 114.

<sup>17</sup> B. SCHOENBORN, *La Mésentente Apprivoisée*, cit., par. 31.

<sup>18</sup> M.G. PUDER, *The Paris Climate Agreement*, cit., p. 256.

<sup>19</sup> Élysée Treaty Facsimile, cit.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Cfr. M.G. PUDER, *The Paris Climate Agreement*, cit., p. 257 (offering this observation in the context of the Paris Climate Agreement).

### 2.3. *Philosophy and Objectives*

In addition to setting the political tone for the Élysée Treaty, President de Gaulle and Chancellor Adenauer's joint declaration articulates the uniqueness of the framework. Both statesmen express their conviction that the reconciliation between their peoples marks an historical event with the promise of finally ending a centuries-old rivalry and fundamentally re-orienting their relationship.<sup>26</sup> Moreover, they emphasize their awareness of the close solidarity that binds together their peoples when it comes to their security as well as their economic and cultural development.<sup>27</sup> President de Gaulle and Chancellor Adenauer further take cognizance of the fact that the youth is playing a key role in strengthening the Franco-German friendship.<sup>28</sup> Finally, they recognize that Franco-German cooperation is indispensable for their joint pursuit of a unified Europe.<sup>29</sup> Only eighteen years after the terrors of the Second World War, which was the third armed conflict between France and Germany in seventy years, this language, even from today's vantage point, is no less than remarkable.

### 2.4. *Architecture and Contents*

The Élysée Treaty boasts nineteen provisions that are housed in three parts—organization, program, and final dispositions.<sup>30</sup> In its organizational portion, the Élysée Treaty relies on a new mechanism of permanent cooperation through regular meetings and consultations at all levels—twice a year for the heads of state and government, four times per year for the foreign ministers, and monthly for the ministerial directors.<sup>31</sup> The programmatic portion of the Elysée Treaty extends to the triad of external affairs, defense, and education and youth.<sup>32</sup>

At the core of external affairs resides a duty to consult in all matters of foreign policy «with a view to reaching, as far as possible, a parallel posture»—in particular when it comes to «questions relating to the European Communities and to European political cooperation, » «East-West relations not only on the political, but also on the economic plane» «matters on the agenda of the North Atlantic Treaty Organization...and the various international organizations and [matters] in which both Governments are interested, notably in the Council of Europe, Western European Union, the Organization for Economic Cooperation and Development, the United Nations and its specialized agencies»<sup>33</sup>. Moreover, the Elysée Treaty asks the parties to further develop their existing collaboration in the field of information, coordinate their development aid, and reinforce their cooperation within the framework of the Common Market.<sup>34</sup> In the area of defense both sides agree to approximate their doctrines on strategy and tactic, to elaborate appropriate armament projects, and to

---

<sup>26</sup> Élysée Treaty Facsimile, cit.

<sup>27</sup> *Ibid.*, cpv. 3.

<sup>28</sup> *Ibid.*, cpv. 4.

<sup>29</sup> *Ibid.*, cpv. 5.

<sup>30</sup> Élysée Treaty Facsimile, cit., (I. Organisation), (II. Program), (III. Schlussbestimmungen).

<sup>31</sup> E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, cit. p. 501.

<sup>32</sup> Élysée Treaty Facsimile, cit., (A. Auswärtige Angelegenheiten), (B. Verteidigung), (C. Erziehungs- und Jugendfragen).

<sup>33</sup> E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, cit. p. 501.

<sup>34</sup> *Ibid.*

exchange armed forces personnel.<sup>35</sup> With regard to education the Élysée Treaty focuses on language instruction, diploma equivalency, and scientific research.<sup>36</sup> In the area of youth, the Elysée Treaty calls for the establishment of an independent board tasked with strengthening the bonds between the young people and facilitating exchanges between youngsters—pupils, students, artisans and workers.<sup>37</sup> Lastly, the final dispositions provide for a regular review by the foreign ministers with regard to the implementation of the program.<sup>38</sup> In addition, France and Germany are asked to keep the other members of the European Communities apprised of their bilateral cooperation.<sup>39</sup>

The agreement establishing the Franco-German Youth Office was signed on July 5, 1963.<sup>40</sup> In celebration of the 25th anniversary of its signature, the Élysée Treaty was subsequently amended by two protocols, which were signed on January 28, 1988.<sup>41</sup> These amendments created two new structures: the Franco-German Defence and Security Council and the Franco-German Economic and Financial Council.<sup>42</sup>

### 2.5. *Mode of Governance*

In its mode of governance, the Élysée Treaty is predicated upon the intergovernmental method, with regular meetings and consultations at the core of the framework. Literature has characterized intergovernmentalism as arrangements «whereby nation states, in situations and conditions they can control, cooperate with one another on matters of common interest»<sup>43</sup>

This means that, under the Élysée Treaty, France and Germany, as sovereign states, have remained equal partners in controlling the attainment of specific levels of cooperation and convergence in the various program areas. Institutionalized process, as a means of acculturation to achieve joint stances at the bilateral, regional and international levels, dominates. By design, the Élysée lacks binding substantive outcomes, or, as the French might say, *obligations de résultat*.<sup>44</sup>

### 3. *Contextual Appraisal of the Elysée Treaty*

The dynamics surrounding the Elysée Treaty have by no means been linear. De Gaulle and Adenauer had to negotiate considerable internal and external cliffs—not only within the bilateral relationship between Germans and Gauls, but also with regard to other “tribal”

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Élysée Treaty Facsimile, cit., par. III.1 & par. III.4.

<sup>39</sup> *Ibid.*, par. III.2.

<sup>40</sup> CVCE, *The Franco-German Treaty of Friendship*, cit.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> N. NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*, 2003, London, p. 475.

<sup>44</sup> Cfr. T. DEMARIA, *Obligations de Comportement et obligations de résultat dans la Jurisprudence de la Cour Internationale de Justice*, in *Can. YB. Int. Law*, 2021, vol. 58, p. 362.

perspectives of the Anglo-Saxons, Belgae, Romans and Scandinavians in the regional and international realms.

### 3.1. Political Postures in France and Germany

President de Gaulle's original designs for a dual alliance between La France Éternelle and the precarious Federal Republic may not have exclusively been all about reconciliation.<sup>45</sup> At the time, the Federal Republic appeared to be truncated in its sovereignty yet economically resurgent, and therefore, Germany could be deemed no more than a junior partner.<sup>46</sup> After the demise of Fouchet Plans for an indissoluble union of nation-states<sup>47</sup> and the trilateral nuclear force (*force trilatérale atomique*)<sup>48</sup> along with the United States and the United Kingdom,<sup>49</sup> de Gaulle pivoted back to pursuing a bilateral framework with the Federal Republic.<sup>50</sup> While pledging organic cooperation on a joint defense between the armies of both countries, de Gaulle, however, promised Adenauer nothing more than the use of France's nuclear weapons for the security of the Federal Republic.<sup>51</sup> In contrast, the Americans had offered a multilateral nuclear force under the auspices of the transatlantic alliance.<sup>52</sup>

Chancellor Adenauer was deeply committed to anchoring the Federal Republic in the West (*Westbindung*),<sup>53</sup> as he wanted to avoid Germany irrationally dancing between the blocks<sup>54</sup>—what the Germans call see-saw policy (*Schaukelpolitik*).<sup>55</sup> But within that project, Adenauer, who was beleaguered by domestic affairs and crises,<sup>56</sup> had to walk the tightrope between: Atlanticists, who were concerned about losing the American security umbrella in face of a Soviet Union armed to her teeth sitting in the other Germany right across that Iron Curtain;<sup>57</sup> Gaullists, who mistrusted American-Soviet rapprochement, who sought to stave

<sup>45</sup> K. HILDEBRAND, *Der Provisorische Staat und das Ewige Frankreich – Die Deutsch-Französischen Beziehungen 1963-1969*, in *Hist. Zeit.*, 1985, vol. 240, p. 285; E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, cit. p. 499-500.

<sup>46</sup> E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, cit. p. 499.

<sup>47</sup> For a comprehensive treatment of the politics surrounding the Gaulle's unsuccessful initiative, see A. TEASDALE, *The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe*, in *LEQS Paper Series*, 2016, no. 117, p. 1 ss.

<sup>48</sup> E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, cit. p. 499.

<sup>49</sup> M. GEHLER, *Paris/Berlin*, cit. (offering that British Prime Minister Harold MacMillan and U.S. President John F. Kennedy declined).

<sup>50</sup> *Ibid.* (offering that, for purposes of the French nuclear arsenal, de Gaulle had a great interest in German capital and know-how).

<sup>51</sup> W. LOTH, *Building Europe*, cit., p. 115.

<sup>52</sup> *Ibid.*, 103.

<sup>53</sup> Cfr. R. J. GRANIERI, *The Ambivalent Alliance: Konrad Adenauer, the CDU/CSU and the West, 1946-1966*, New York/Oxford, 2003, p. 1 ss (characterizing Germany's linkage to the West as Adenauer's core legacy). For the debate between *Westbindung* (linkage to the West) and *Wiedervereinigung* (German reunification), see J. KLEUTERS, *Reunification in West German Party Politics from Westbindung to Ostpolitik*, London, 2012, p. 1 ss.

<sup>54</sup> A. PRIVITERA, *The Legacy of the Elysee Treaty*, in *Am. Inst. Cont. Germ. St.*, 2013, [www.aicgs.org/2013/01/the-legacy-of-the-elysee-treaty/](http://www.aicgs.org/2013/01/the-legacy-of-the-elysee-treaty/).

<sup>55</sup> H.J. KÜSTERS, *Westintegration*, in *Konrad Adenauer*, [www.konrad-adenauer.de/politikfelder/seite/westintegration/](http://www.konrad-adenauer.de/politikfelder/seite/westintegration/). For John J. McCloy's famous characterization of Germany as «the windy corner of the world's history», see J.H. WOLFE, *West Germany's Ostpolitik*, *World Aff.*, 1971, no. 134, p. 210 (juxtaposing *Schaukelpolitik* (wavering to obtain maximum political gain) and *Erfüllungspolitik* (policy of fulfillment)).

<sup>56</sup> E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, cit. p. 500.

<sup>57</sup> *Ibid.* (Foreign Minister Gerhard Schröder and German Ambassador to France Herbert Blankenhorn).



off another Franco-Russian entente, and who even sought to have a say in the military and nuclear realms;<sup>58</sup> and also those, who, mainly for economic reasons, were opposed to mini-European policy arrangements to the exclusion of the Benelux and the Italians as well as the British and the Scandinavians.<sup>59</sup>

Despite all meanders in route to the Élysée Treaty, President de Gaulle and Chancellor Adenauer had the highest regard for each other and developed a sincere interpersonal chemistry,<sup>60</sup> owing also to their shared spiritual and intellectual formation in the Roman Catholic faith.<sup>61</sup> In the world at large, however, the Franco-German plans were viewed with suspicion.

### 3.2. *Political Postures in the World at Large*

The Americans feared that the Franco-German initiative could ultimately lead to the neutralization of Germany and in turn an American withdrawal from Europe.<sup>62</sup> In addition to pressuring Adenauer to recognize the German Democratic Republic, Washington signaled to Bonn that ratifying the Élysée Treaty might mean “the end of Berlin”.<sup>63</sup> In an ironic historical inversion, which arrived only a few months after the Élysée Treaty, U.S. President Jack Kennedy would emphatically declare «Ich bin ein Berliner»<sup>64</sup>.

Meanwhile, a few weeks before the Élysée Treaty was to be signed, de Gaulle held a press conference announcing his veto of the United Kingdom’s accession to the European Communities. Invoking the boogeyman of a «colossal Atlantic Community under American dependence and direction»<sup>65</sup> de Gaulle explained that the British, with their insular focus on maritime, industrial and commercial affairs, and the Continent, with its market-wide agricultural policies,<sup>66</sup> were not a particularly suitable fit.<sup>67</sup> The Belgians were not amused<sup>68</sup> and the Danes cordially declined to join Europe on their own.<sup>69</sup>

<sup>58</sup> *Ibid.* (Lower House President Eugen Gerstenmeier and Former Defense Minister Franz-Josef Strauss).

<sup>59</sup> *Ibid.* (Economic Affairs Minister and Vice Chancellor Ludwig Erhard).

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 499.

<sup>61</sup> Cfr. M. SUTTON, *Political Realism and Roman Catholic Faith in the Construction of Europe: Konrad Adenauer, Robert Schuman and Charles de Gaulle*, in L.N. LEUSTEIN (a cura di), *Representing Religion in the European Union – Does God Matter?*, London/Brighton/Abingdon, 2012, p. 35; P. PERCHOC & M. GIDEON PIETSCH, *Konrad Adenauer: Europe’s Elder Statesman*, in EPRS/ PE 628.309, 2019, p. 2 (“While the Catholic faith was always of prime importance for the Adenauer family, [Adenauer’s] religious beliefs did not predetermine his political actions [but] acted more as a philosophy that guided his moral compass.”), [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628309/EPRS\\_BRI\(2018\)628309\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628309/EPRS_BRI(2018)628309_EN.pdf); S. GREGG, *The Faith of Charles de Gaulle*, in *The Catholic World Report*, 2020, [www.catholicworldreport.com/2020/11/08/the-faith-of-charles-de-gaulle/](http://www.catholicworldreport.com/2020/11/08/the-faith-of-charles-de-gaulle/) (“Catholicism was simply part of the cultural air breathed by de Gaulle.”).

<sup>62</sup> W. LOTH, *Building Europe*, cit., p. 115.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>65</sup> M.V. MERKATZ (rel.), *Press Conference by President de Gaulle, Paris (14th January 1963)*, in *Western European Union Assembly General Affairs Committee Tenth Ord. Sess., Political Union of Europe*, 1963, p. 85, 86, [www.aei.pitt.edu/5777/1/5777.pdf](http://www.aei.pitt.edu/5777/1/5777.pdf).

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 86

<sup>67</sup> W. LOTH, *Building Europe*, cit., p. 112.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 112-13.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 113.

### 3.3. *Reactions and Ripples*

In a last-minute maneuver without example in Germany's younger history of diplomacy,<sup>70</sup> the German Parliament added a preamble to the ratification bill for the Élysée Treaty.<sup>71</sup> The preamble gives expression to Germany's commitment to various policy goals, including: a close partnership between Europe and the United States; a joint defense within the framework of the Atlantic alliance; and a perspective of integration with the British.<sup>72</sup>

While Adenauer had at the last minute avoided the embarrassment of defeat in Parliament,<sup>73</sup> De Gaulle expressed his disappointment with the famous remark that treaties are like roses lasting as long as they last.<sup>74</sup> Still, Soviet leaders were convinced that the treaty contained secret military and nuclear clauses; and the newspaper *Izvestiya* even spoke of a widened neck of the bottle from which the bad genie of German revanchism would seek to escape.<sup>75</sup>

### 3.4. *Success or Much Ado about Nothing?*

Despite its bumpy start and despite its bureaucratic tone and bland language, the Élysée Treaty offered innovative templates for cooperation and what, in European integration jargon, has become known as convergence—the concept of moving together within Europe's integration project.<sup>76</sup> Moreover, unlike many other bilateral agreements, the Élysée Treaty did not only establish durable government-to-government formats and mechanisms, but also leveraged institutionalized people-to-people connections to foster respect, trust and friendship.

Since 1963, the Franco-German Youth Office has reached more than 9.5 million people through more than 380,000 exchange programs. Literature has offered that the Élysée Treaty's performance record appears all the more splendid and noble with the passage of time.<sup>77</sup> In large measure, the success of the Élysée Treaty has also been due to the rise of various visionary Franco-German power couples who worked across party lines. These personalities were equally committed to infusing the promise, spirit and trajectory of the Élysée Treaty with real life and under the auspices of European integration.

---

<sup>70</sup> E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, cit. p. 502.

<sup>71</sup> 16. Mai 1963 – Annahme des Gesetzes zum Deutsch-Französischen Vertrag durch den Bundestag, in *Konrad Adenauer*, [www.konrad-adenauer.de/seite/16-mai-1963-annahme-des-gesetzes-zum-deutsch-franzoesischen-vertrag-durch-den-deutschen-bundestag/](http://www.konrad-adenauer.de/seite/16-mai-1963-annahme-des-gesetzes-zum-deutsch-franzoesischen-vertrag-durch-den-deutschen-bundestag/).

<sup>72</sup> E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, cit. p. 502.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> W. LOTH, *Building Europe*, cit., p. 117.

<sup>75</sup> E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, cit. p. 503.

<sup>76</sup> Franco-German Youth Office (FGYO), Key Figures, [www.fgyo.org/the-institution/key-figures.html](http://www.fgyo.org/the-institution/key-figures.html).

<sup>77</sup> E. WOLFRUM, *Der Élysée Vertrag*, cit. p. 504.

#### 4. *Advancing the Élysée Treaty's Promise, Spirit and Trajectory: The Rise of Franco-German Power Couples*

In the wake of the Élysée Treaty and until his resignation in 1969, de Gaulle turned his attention to providing for the constitutional transformation of the African overseas territories into politically independent states, using the European Communities to serve France's agricultural interest, reducing France's participation in the North Atlantic Treaty Organization, and seeking détente with the Soviet Union and the People's Republic of China.<sup>78</sup> De Gaulle's congenial partner, Adenauer, resigned in 1963, after achieving his long-sought treaty of cooperation with France and its leader.<sup>79</sup>

The next powerful duo on the stage arrived with President Valéry Giscard d'Estaing and Chancellor Helmut Schmidt in the 1970s.<sup>80</sup> Both statesmen have been credited with the creation of a zone of monetary stability through the European Monetary System—a mechanism designed to tame inflation and limit exchange rate fluctuations between European countries.<sup>81</sup> They are also credited with the rise of a European external affairs presence<sup>82</sup>—a “telephone number” for U.S. Secretary of State Henry Kissinger who had famously quipped that there was no telephone number to dial and speak to Europe.<sup>83</sup>

A decade later and into the 1990s, President François Mitterrand and Chancellor Helmut Kohl saw through the completion of the single market and the creation of Europe's Economic and Monetary Union, which, in theory, was predicated upon chiseled convergence criteria.<sup>84</sup> Some have asserted that President Mitterrand gave his green light to German unification and, in a sort of exchange, Chancellor Kohl agreed to let go of the Deutsch Mark, while other sources have denied the existence of such a quid pro quo.<sup>85</sup> The images of both statesmen holding hands at the World War I Battlefield of Verdun became a symbol of their relationship.<sup>86</sup>

<sup>78</sup> A.W. DEPORTE, *De Gaulle's Playing the Russian Card*, in *French Pol. & Soc'y*, 1990, vol. 8 p. 25.

<sup>79</sup> W. LOTH, *Building Europe*, cit., p. 116 (observing that the election of Ludwig Erhard as Adenauer's successor was a victory by the “Atlanticists” over the “Gaullists”).

<sup>80</sup> Cfr. M. WÄCHTER, *Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing: Auf der Suche nach Stabilität in der Krise der 70er Jahre*, Bremen, 2011, p. 1 ss; ELIZABETH POND, *Europe's Odd Couple: Giscard & Schmidt*, in *The Christian Science Monitor*, 1980, [www.csmonitor.com/1980/0703/070353.html](http://www.csmonitor.com/1980/0703/070353.html).

<sup>81</sup> F.A.W.J. Van Esch, *The Rising of the Phoenix: Building the European Monetary System on a Meeting of Minds*, in *L'Europe en Formation*, 2009, no. 353-354, p. 133, [www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2009-3-page-133.htm](http://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2009-3-page-133.htm).

<sup>82</sup> D. DÖRHOLT, S. MAISCHBERGER, *Helmut Schmidt and Valéry Giscard d'Estaing – Friends for life*, in *Vincent Productions*, 2013, [www.vincent-productions.com/en/2013/12/06/helmut-schmidt-and-valery-giscard-destaing-friends-for-life/](http://www.vincent-productions.com/en/2013/12/06/helmut-schmidt-and-valery-giscard-destaing-friends-for-life/).

<sup>83</sup> Gideon Rachman, *Kissinger Never Wanted to Dial Europe*, *THE FINANCIAL TIMES* (July 22, 2009), [www.ft.com/content/c4c1e0cd-f34a-3b49-985f-e708b247eb55](http://www.ft.com/content/c4c1e0cd-f34a-3b49-985f-e708b247eb55).

<sup>84</sup> J. MÜLLER, *Die deutsch-französischen Beziehungen von der Wiedervereinigung zum Maastrichter Vertrag: Die Rolle Helmut Kohls und François Mitterrands*, München, 2013, p. 1 ss.

<sup>85</sup> A. MODI, *The Myth of Franco-German Friendship*, in *Center for Economic Policy Research (CEPR)-VoXEU*, 2018, [www.cepr.org/voxeu/columns/myth-franco-german-friendship](http://www.cepr.org/voxeu/columns/myth-franco-german-friendship) («There is no evidence to support this speculation»); M. SAUGA, S. SIMONS & K. WIEGREFE, *The Price of Unity Was the Deutsche Mark Sacrificed for Reunification?*, in *Spiegel Int.*, 2010, [www.spiegel.de/international/germany/the-price-of-unity-was-the-deutsche-mark-sacrificed-for-reunification-a-719940.html](http://www.spiegel.de/international/germany/the-price-of-unity-was-the-deutsche-mark-sacrificed-for-reunification-a-719940.html) («Although there is much evidence to back this theory up, the members of the German government at the time still insist this was not the case»).

<sup>86</sup> EUR. COMM., *Helmut Kohl and François Mitterrand: Leaders in Reconciliation*, [www.european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-kohl-mitterrand\\_en.pdf](http://www.european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-kohl-mitterrand_en.pdf) (opening with the famous photo). Cfr. E. SPLITT, *Vom Schlimmsten Feind zum Engsten Freund*, in *Süddeut. Zeit.*, 2013,

From the later 1990s until the 2000s, President Jacques Chirac and German Chancellor Gerhard Schröder worked in tandem to see through the Eastern enlargement,<sup>87</sup> to organize the opposition to the Second Gulf War,<sup>88</sup> to stave off penalties for breaching the euro's stability criteria<sup>89</sup> and to resurrect integration reforms in the wake of the scuttled Constitutional Treaty.<sup>90</sup> While both statesmen may be characterized as more sober practitioners of Realpolitik,<sup>91</sup> their relationship was one of great trust.<sup>92</sup>

Throughout her four terms of office, German Chancellor Angela Merkel found herself in a Franco-German tandem with three different French leaders other than President Chirac whom she had inherited—President Nicholas Sarkozy, President François Hollande and President Emmanuel Macron.<sup>93</sup> Had previous Franco-German duos been praised as fueling the “engine of integration” or criticized for running a “directorship”, “Merkozy”<sup>94</sup> started to reveal some cracks in important policy trajectories.<sup>95</sup> For example, when the French floated the idea of a European version of a troubled asset relief program in response to the financial crisis, the Germans were quite dismissive.<sup>96</sup> Similarly, at the height of the sovereign debt and euro crises, the Germans swiftly opposed a euro area budget and euro bonds.<sup>97</sup> Chancellor

---

www.sueddeutsche.de/politik/50-jahre-elysee-vertrag-vom-schlimmsten-feind-zum-engsten-freund-1.1573300 (noting that in 1916 alone, half a million Frenchmen and Germans died in battle).

<sup>87</sup> A. RÖSCH, *Chirac und Schröder Rücken Zusammen*, in *Badische Zeit.*, 2001, www.badische-zeitung.de/chirac-und-schroeder-ruecken-zusammen--159321806.html.

<sup>88</sup> For newspaper coverage of President Chirac and Chancellor Schröder's joint press conference, see, for example, J. TAGLIABUE, *French and German Leaders Jointly Oppose Iraqi War Moves*, in *The New York Times*, 2003, www.nytimes.com/2003/01/22/international/french-and-german-leaders-jointly-oppose-iraqi-war-moves.html; WORLD NEWS, *France and Germany Unite against Iraq War*, in *The Guardian*, 2003, www.theguardian.com/world/2003/jan/22/germany.france.

<sup>89</sup> M. TRANS, *France and Germany Evade Deficit Fines*, in *The Guardian*, 2003, www.theguardian.com/business/2003/nov/25/theeuro.politics («The EU's financial rulebook today lay in tatters as EU finance ministers blocked moves to impose fines on France and Germany for exceeding budget deficit limits»); NEWS, *Deficits and Defiance*, in *The Economist*, 2003, www.economist.com/news/2003/09/02/deficits-and-defiance («Germany and France, so long the European Union's head partnership, have become partners in crime»). For the economic growth rationalizations offered by President Chirac and Chancellor Schröder, see T. Madelin, *Jacques Chirac et Gerhard Schröder Décidés à Promouvoir la Croissance Européenne*, in *LesEchos*, 2003, www.lesechos.fr/2003/09/jacques-chirac-et-gerhard-schroeder-decides-a-promouvoir-la-croissance-europeenne-672606.

<sup>90</sup> B. SCHMIDT, *Vom Scheitern des Verfassungsvertrags zum Vertrag von Lissabon: Die Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen für die Überwindung der Verfassungskrise in der Europäischen Union*, 2009, p. 1 ss (offering that Franco-German relations are crucial in surmounting the European Union's constitutional crisis); B. WEINGÄRTNER, *Der Ratifizierungsprozess der Europäischen Verfassung. Welche Rollen hatten Jacques Chirac und Gerhard Schröder?*, Norderstedt, 2012, p. 1 ss (focusing on the roles played by both statesmen in the domestic processes of ratification in their home countries and in Europe).

<sup>91</sup> For an early American discussion, see H.C. EMERY, *What is Realpolitik?*, in *Int. Jour. Ethics*, 1915, vol. 23, p. 448.

<sup>92</sup> L. HARDING, J. HENLEY & I. BLACK, *Schröder and Chirac Flaunt Love Affair at Summit*, in *The Guardian*, 2003, www.theguardian.com/world/2003/oct/16/france.germany («The closeness between France and Germany reached a new and extraordinary climax last night when Jacques Chirac formally agreed to represent Gerhard Schröder at a European summit»).

<sup>93</sup> M. Pistorius, *From Chirac to Macron: The Four Franco-German Duos of the Merkel Era*, in *Euractiv*, 2021, www.euractiv.com/section/politics/news/from-chirac-to-macron-the-four-franco-german-duos-of-the-merkel-era.

<sup>94</sup> E. SPLITT, *Vom Schlimmsten Feind*, cit. (characterizing both statesmen as a well-coordinated team).

<sup>95</sup> A. PRIVITERA, *The Legacy*, cit. (“Franco German engine is showing signs of rust”).

<sup>96</sup> A. MODI, *The Myth of Franco-German Friendship*, cit.

<sup>97</sup> *Ibid.*

Merkel famously asked where the money was supposed to come from.<sup>98</sup> When President Hollande, who had meanwhile succeeded President Sarkozy, sheepishly offered that the intent was to establish a solidarity mechanism, Chancellor Merkel simply repeated her rhetorical question.<sup>99</sup> France seemed to have fallen behind Germany.<sup>100</sup> In the pursuit of reinvigorating European integration and recalibrating its Franco-German engine, President Macron gave several visionary speeches right after he assumed office.<sup>101</sup> With the arrival of the Aachen Treaty, France and Germany formally endeavored to further advance their relationship of “embedded bilateralism” in Europe.<sup>102</sup>

### 5. *Franco-German Reinvigoration of Embedded Bilateralism: The Aachen Treaty*

The Aachen Treaty complements, develops and updates the Élysée Treaty, with a sharpened twin goal of bilateral and regional convergence and unity across a wider range of program areas.<sup>103</sup> Chancellor Merkel invoked the spirit of renewal and President Emmanuel Macron spoke of a new chapter in Franco-German relations.<sup>104</sup>

#### 5.1. *More Symbolism*

For the signing ceremony of their new treaty, Chancellor Merkel and President Macron selected a location of deep historical cultural and political significance not only for Germany and France, but also Europe in general.<sup>105</sup> In the late eighth century, Aachen, or Aix-la-Chapelle in French, was the seat of Charlemagne, King of the Franks and Holy Roman Emperor.<sup>106</sup> In addition to remaining the capital of the Holy Roman Empire for centuries, Aachen had throughout the centuries been chosen as the locus for signing crucial peace treaties in Europe.<sup>107</sup> Since 1950, the International Charlemagne Prize of Aachen has been awarded annually to recognize and honor a personality from Europe or elsewhere for their «exceptional work performed in the service of European unity»<sup>108</sup>.

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> For an investigation of the interrelated reality of Franco-German bilateralism and multilateral European integration (“embedded bilateralism”), see U. KROTZ & J. SCHILD, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford, 2013, p. 1 ss.

<sup>103</sup> R. BEUTIN & Q. LOPINOT, *Rekindling an Essential Relationship: France, Germany, and the Aachen Treaty*, in *Center Strategic & Int’l St.*, 2019, [www.csis.org/analysis/rekindling-essential-relationship-france-germany-and-aachen-treaty](http://www.csis.org/analysis/rekindling-essential-relationship-france-germany-and-aachen-treaty).

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> DER INTERNATIONALE KARLSPREIS ZU AACHEN, *Who Is Awarded the Prize?*, [www.karlspreis.de/en/charlemagne-prize/who-is-awarded-the-prize](http://www.karlspreis.de/en/charlemagne-prize/who-is-awarded-the-prize).

## 5.2. Additional Goals and New Architecture

According to the preamble of the Aachen Treaty, France and Germany endeavor to lift up their embedded bilateralism<sup>109</sup> to new levels of convergence and unity—not only in the contexts to their national economies and social models, but also with regard to European integration, global trade, living and working conditions on all fronts, rules-based multilateralism, climate and biodiversity, cultural affairs, and inter-parliamentary cooperation.<sup>110</sup>

In its architecture, the Aachen Treaty offers a framework with twenty-eight articles that fall into seven chapters.<sup>111</sup> These include European affairs,<sup>112</sup> peace, security and development,<sup>113</sup> culture, education and mobility,<sup>114</sup> regional and cross-border cooperation,<sup>115</sup> sustainable development, climate, environment and economic affairs,<sup>116</sup> organization,<sup>117</sup> and final dispositions.<sup>118</sup>

## 5.3. Enlarged Suite of Program Areas

In European affairs, the Aachen Treaty tasks France and Germany with deepening their bilateral cooperation especially in the areas of foreign and security policy as well as economic and monetary policy.<sup>119</sup> France and Germany now commit to holding consultations before European meetings of significance, endeavor to reach joint positions and coordinate their domestic implementation of European law.<sup>120</sup>

With regard to peace, security, and development, France and Germany undertake not only to enhance their own bilateral cooperation in the areas of external affairs, defense, internal and external security and development, but also to work towards strengthening Europe's ability to act on her own.<sup>121</sup> In addition to recalling the collective defense trigger under the North Atlantic Treaty Organization and the solidarity clause under the Treaty on European Union,<sup>122</sup> the Aachen Treaty boasts its own, bilateralized mutual defense clause.<sup>123</sup> France and Germany further declare they will strengthen the cooperation between their military forces in view of joint deployments,<sup>124</sup> coordinate their military procurement

---

<sup>109</sup> For embedded bilateralism in the context of a case study, see U. KROTZ & L. SCHRAMM, *Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund*, in *J. Common Mark. Stud.*, 2022, vo. 60, p. 526.

<sup>110</sup> Aachen Treaty Bilateral Edition, cit., prmb. l.

<sup>111</sup> *Ibid.*, artt. 1-28.

<sup>112</sup> *Ibid.*, artt. 1-2.

<sup>113</sup> *Ibid.*, artt. 3-8.

<sup>114</sup> *Ibid.*, artt. 9-12.

<sup>115</sup> *Ibid.*, artt. 13-17.

<sup>116</sup> *Ibid.*, artt. 18-22.

<sup>117</sup> *Ibid.*, artt. 23-26.

<sup>118</sup> *Ibid.*, artt. 27-28.

<sup>119</sup> *Ibid.*, art. 1.

<sup>120</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>121</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>122</sup> *Ibid.*, art. 4, par. 1, prop. 1.

<sup>123</sup> *Ibid.*, art. 4, par. 1, prop. 2.

<sup>124</sup> *Ibid.*, art. 4, par. 3, prop. 1.

strategies and their approaches to arms exports implicating joint projects,<sup>125</sup> and establish a new senior-level guidance format to coordinate their mutual commitments—the German-French Defense and Security Council.<sup>126</sup> Moreover, France and Germany endeavor to expand the cooperation between their foreign ministries, including their diplomatic and consular missions,<sup>127</sup> strengthen their cooperation in the fight against terrorism and organized crime by conducting joint police training and introducing a joint unit trained specifically for stabilization missions in third countries,<sup>128</sup> advocate for a stronger partnership between Europe and Africa,<sup>129</sup> and collaborate to coordinate European positions within the United Nations.<sup>130</sup> Also, securing a permanent seat for Germany on the United Nations Security Council is identified as a priority of Franco-German diplomacy.<sup>131</sup>

In the realms of culture, education, research and mobility, France and Germany agree to create a common culture and media space.<sup>132</sup> They further undertake to expand the exchange programs between both countries and establish common cultural institutes and digital cultural platforms, especially for young people.<sup>133</sup> Moreover, France and Germany declare they will sponsor language programs and dual studies at schools and universities,<sup>134</sup> link up their education and research systems,<sup>135</sup> and establish a common citizens fund that will promote and support civic initiatives and city partnerships.<sup>136</sup>

When it comes to enhancing their regional and cross-border cooperation, Germany and France agree to remove barriers between people and companies by increasing the competences of regional authorities in border regions and cross-border units such as “Euro districts” in accordance with applicable domestic constitutional and European law.<sup>137</sup> To this end, a special committee for cross-border cooperation will be established.<sup>138</sup> Both countries commit themselves to support bilingualism in the border regions,<sup>139</sup> facilitate cross-border mobility through enhanced linkages between their digital and physical infrastructure,<sup>140</sup> and encourage decentralized cooperation between regional authorities that are not in the border region.<sup>141</sup>

Finally, in the area of sustainable development, climate, environment, and economic affairs, France and Germany agree to work towards implementing topical multilateral agreements,<sup>142</sup> ensure consideration of the climate in all policy areas,<sup>143</sup> and promote energy-system transformation.<sup>144</sup> Moreover, both countries undertake to deepen the integration of

---

<sup>125</sup> *Ibid.*, art. 4, par. 3, prop. 2 – prop. 5.

<sup>126</sup> *Ibid.*, art. 4, par. 4.

<sup>127</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>128</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>129</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>130</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>131</sup> *Ibid.*, art. 8, par. 2, prop. 2.

<sup>132</sup> *Ibid.*, art. 9, prop. 1 & prop. 2.

<sup>133</sup> *Ibid.*, art. 9, prop. 3 & prop. 4.

<sup>134</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>135</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>136</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>137</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>138</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>139</sup> *Ibid.*, art. 15.

<sup>140</sup> *Ibid.*, art. 16.

<sup>141</sup> *Ibid.*, art. 17.

<sup>142</sup> *Ibid.*, art. 18, prop. 1 & prop. 2.

<sup>143</sup> *Ibid.*, art. 18, prop. 3.

<sup>144</sup> *Ibid.*, art. 19.

their economies with the goal of establishing a Franco-German economic area that is governed by common rules.<sup>145</sup> In this vein, a new “Council of Economic Experts” is slated to make economic policy recommendations.<sup>146</sup> Other provisions address Franco-German cooperation in research and digital transformation, which shall include artificial intelligence and springboard innovations as well as support for new international ethical guidelines for emerging technologies.<sup>147</sup> They envision the rise of a Franco-German Forum for the Future to tackle transformation processes in this vein.<sup>148</sup>

#### 5.4. *Invigorated Institutional Linkages*

In addition to identifying, updating and finetuning various program areas for bilateral convergence and unity in Europe, the Aachen Treaty ramps up the organizational portion of the Élysée Treaty. France and Germany will hold government-to-government meetings at least once a year.<sup>149</sup> Moreover, the bilateral Council of Ministers is tasked with passing a multi-annual program on Franco-German cooperation projects.<sup>150</sup> Also, France and Germany agree that, at a minimum, once every quarter, one rotating member of one country’s government will participate in a cabinet meeting of the other country.<sup>151</sup> They also undertake that the various councils, structures, and instruments are subject to regular evaluations for possible adjustments.<sup>152</sup> Finally, representatives of the German states, the French regions and the new Franco-German cross-border cooperation committee are explicitly invited to participate in the bilateral Council of Ministers.<sup>153</sup>

#### 6. *Observations*

The Aachen Treaty has been criticized for its purported lack of ambition and substance.<sup>154</sup> But a closer look reveals more than a few “hidden gems.” In the preamble, for example, France and Germany speak of their friendship as one that has been decisive and continues to be indispensable for a «unified, effective, sovereign and strong European Union»<sup>155</sup>. While the entire phrase encapsulates Franco-German embedded bilateralism, the term “sovereign” is of course quite colorful. In its state-centric dimension, it seems to echo European case law from the early days of the integration project.<sup>156</sup> Being sandwiched

<sup>145</sup> *Ibid.*, art. 20, par. 1.

<sup>146</sup> *Ibid.*, art. 20 par. 2.

<sup>147</sup> *Ibid.*, art. 21.

<sup>148</sup> *Ibid.*, art. 22.

<sup>149</sup> *Ibid.*, art. 23, prop. 1.

<sup>150</sup> *Ibid.*, art. 23, prop. 2.

<sup>151</sup> *Ibid.*, art. 24.

<sup>152</sup> *Ibid.*, art. 25, prop. 1

<sup>153</sup> *Ibid.*, art. 26.

<sup>154</sup> R. BEUTIN & Q. LOPINOT, *Rekindling an Essential Relationship*, cit.

<sup>155</sup> Aachen Treaty Bilateral Edition, prml., par. 3.

<sup>156</sup> Cfr. Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, Causa 26/62, N.V. *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1 (explaining that European law may unleash direct effect because “[European] institutions [are] endowed with sovereign rights”); Sentenza della Corte del 15 luglio 1964, Causa 6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66 (diagnosing that European law may wield primacy



between attributes of performance, however, could, less dramatically, simply stand for autonomy.

In addition to harnessing the Élysée Treaty's innovation of institutionalized linkages at all levels of government, the Aachen Treaty contains, first and foremost, concrete tools to deepen Franco-German cooperation and convergence within Europe's ever closer union. These are backed up by political commitments for a palette of important policy fields. Residents, workers, and businesses in the border regions will welcome the simplification of their lives in the wake of the Franco-German regional and cross-border cooperation contemplated in the Aachen Treaty.

In the absence of a security and defense union, the strongly worded bilateral mutual defense clause is particularly noteworthy.<sup>157</sup> Triggered by an armed attack (*agresion armée* in French and *bewaffneter Angriff* in German) and territorially applicable even beyond the confines of the old continent, France and Germany pledge all the support and assistance in their respective power, including military force.<sup>158</sup> This language is quite sweeping, even though an explicit reference to France's independent nuclear strike force is conspicuously absent.

In recognition of their record of different strategic visions, institutional structures and political cultures in the arena of sustainable development,<sup>159</sup> the Aachen Treaty calls on France and Germany to develop joint approaches and strategies. Notably, climate is elevated through a cross-sector clause, which requires that climate must be considered in all policy areas.<sup>160</sup> This is reminiscent of language in the integration treaties with regard to the environment.<sup>161</sup> Other than the reference to transformation, however, energy, as the other prong of sustainability, still appears undercoordinated.

In sum, even if the Aachen Treaty's embedded bilateralism may have certain limits in actual practice, especially when it comes to restructuring the euro zone and budget discipline for nineteen countries<sup>162</sup> and coordinating crisis management strategies, military system deployments and arms export controls, both the Élysée Treaty and the Aachen Treaty embody their own version of Europe's success story. Europe has not sprung into existence with a big bang, but has been deliberately constructed through step-by-step advances, along with periods of consolidation.<sup>163</sup>

---

because the Member States have created a Europe with "real powers" stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers" from the Member States to Brussels).

<sup>157</sup> ELIE PEROT, *The Aachen Mutual Defence Clause: A Closer Look at the Franco-German Treaty*, in *Sec. Pol. Brief Egmont Royal Inst. Int. Rel.*, 2019, no. 105, p. 1 ss.

<sup>158</sup> Aachen Treaty Bilateral Edition, cit., art. 4, para. 1.

<sup>159</sup> L-T KRÜGER, J. VAILLÉ, *The Treaty of Aachen: Opportunities and Challenges for Franco-German Cooperation in Development Policy and Beyond*, in *Deutsches Inst. für Entwicklungspolitik Discussion Paper*, /2019, no. 8, [www.idos-research.de/uploads/media/DP\\_8.2019.pdf](http://www.idos-research.de/uploads/media/DP_8.2019.pdf).

<sup>160</sup> Aachen Treaty Bilateral Edition, cit., art. 18, prop. 3.

<sup>161</sup> The Treaty on the Functioning of the European Union, last amended by the Treaty of Lisbon, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 7 de giugno 2016, GUUE C202, art. 11 («Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union's policies and activities, in particular with a view to promoting sustainable developments»). For policy analysis, see B. SJÄFJELL, *The Legal Significance of Article 11 TFEU for EU Institutions and Member States*, in B. SJÄFJELL & A. WIESBROCK (a cura di), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, London/Brighton/Abingdon, 2015, p. 51.

<sup>162</sup> M. GEHLER, *Paris/Berlin*, cit. (offering that budget discipline is not guaranteed by a Franco-German or a European minister of finance).

<sup>163</sup> Cfr. M.G. PUDER, *Constitutionalizing the European Union – More than a Sense of Direction from the Convention on the Future of Europe*, in *Fordham International Law Journal*, 2002, vol. 26, p. 1568 (referring to the Jean Monnet method).

## 7. Epilogue

On November 26, 2021, the Treaty between the French Republic and the Italian Republic for a Strengthened Bilateral Cooperation (Quirinal Treaty) was signed by Italy's Former Prime Minister Draghi and President Macron.<sup>164</sup> In political, journalistic and academic circles, the question has arisen as to whether the bilateral agreement puts the French-Italian bilateral relationship on a trajectory that could be similar to the special rapport of embedded bilateralism forged by Germany and France within Europe over the past six decades.<sup>165</sup> A recent conference at the Club di Soave has explored the nuts and bolts of the Quirinal Treaty in great scholarly depth.<sup>166</sup> Obviously, Prime Minister Draghi, yet another Roman Catholic, and President Macron proved to be the perfect match to initialize institutionalized cooperation between the “cousins”<sup>167</sup> (*i cugini* in Italian and *les cousins* in French).

Could the rise of the Trattato del Quirinale be the chance for Prime Minister Giorgia Meloni, who has become Italy's first female leader, and Chancellor Olaf Scholz, who has succeeded Germany's first female and second longest-serving leader, to close the triangle with an Italo-German analogue?<sup>168</sup> After all, and as Virgil tells us, «Love conquers all; let us, too, yield to Love» (*Amor vincit omnia' et nos cedamus Amori*)<sup>169</sup>. To this, the American speculative fiction author Ursula Kroeber Le Guin adds that «Love doesn't just sit there, like a stone, it has to be made, like bread; remade all the time, made new»<sup>170</sup>. *Sis felix!*

<sup>164</sup> For the French language version of the Quirinal Treaty, see Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, *Traité Entre La République Française Et La République Italienne Pour Une Coopération Bilatérale Renforcée*, [www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26\\_11\\_2021\\_traite\\_bilateral\\_franco-italien\\_cle07961c.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26_11_2021_traite_bilateral_franco-italien_cle07961c.pdf). For the Italian language version of the Quirinal Treaty, see Governo Italiano, *Trattato Tra La Repubblica Italiana E La Repubblica Francese Per Una Cooperazione Bilaterale Rafforzata*, [www.governo.it/sites/governo.it/files/Trattato\\_del\\_Quirinale.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Trattato_del_Quirinale.pdf).

<sup>165</sup> O. MEILER, *Freundschaftsvertrag zwischen Rom und Paris: Italien als Nebenbuhler*, in *Süddeut. Zeit.*, (2021), [www.sueddeutsche.de/politik/italien-frankreich-freundschaftsvertrag-mario-draghi-emmanuel-macron-1.5472029](http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-frankreich-freundschaftsvertrag-mario-draghi-emmanuel-macron-1.5472029).

<sup>166</sup> For sessions, presenters and topics, see Club di Soave (Diritto Geopolitica), *Il Trattato del Quirinale nel Quadro dei Nuovi Equilibri Globali*, [www.clubdisoave.it/wp-content/themes/club-di-soave/programma.pdf](http://www.clubdisoave.it/wp-content/themes/club-di-soave/programma.pdf).

<sup>167</sup> O. MEILER, *Freundschaftsvertrag*, cit.

<sup>168</sup> For a critical assessment, see M. FREYRIE, *Deutsch-Italienische Zusammenarbeit: Dreieck Statt Achse*, in *TAZ*, 2022, [www.taz.de/Deutsch-italienische-Zusammenarbeit/15830221/](http://www.taz.de/Deutsch-italienische-Zusammenarbeit/15830221/) (plans for a political triangle Berlin-Paris Rome do not meet with euphoria everywhere, but could go a long way in maintaining the cohesion within Europe's integration project). See also A. MODY, *EuroTragedy: A Drama in Nine Acts*, New York, 2018, p. 120 (emphasizing that Germany's Chancellor Kohl was a proponent of Italy joining the euro area with the first batch of members).

<sup>169</sup> For the original quote in Latin (Virgil, *Eclogae* 10.69) and a translation into English as well as a scholarly discussion of Virgil's *Eclogues* and the social and political dimensions of his bucolic poetry, see R. KANIA, *Virgil's Eclogues and the Art of Fiction: A Study of the Poetic Imagination*, Cambridge/New York/Melbourne/New Delhi, 2016, p. 46.

<sup>170</sup> U.K. LE GUIN, *The Lathe of Heaven*, New York/London/Toronto/Sydney, 1971, p. 158.

ABSTRACT: *The Élysée Treaty and the Aachen Treaty—Franco-German Trailblazing for Bilateral Cooperation and Convergence within the European Union?*

This Article celebrates sixty years of Franco-German bilateralism within the integration project under the auspices of the European Union. The Article starts with discussing the new dawn in Franco-German bilateralism ushered in by the Élysée Treaty of January 22, 1963. After reviewing the Franco-German relationship in the image of various power couples that have come and gone over the years, the Article assesses the innovations added by the Aachen Treaty of January 22, 2019. The Article concludes with the proposition that there is space for bilateral and multilateral avant-gardes within and for Europe.

## IL TRATTATO DEL QUIRINALE E LE PROSPETTIVE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE

SIMONE GIANELLO\*

SOMMARIO: 1. Brevi considerazioni sulla delimitazione dell'oggetto di studio. – 2. La differenziazione come via maestra dell'integrazione (?). – 3. L'integrazione europea nel Trattato del Quirinale, fra luci e ombre. – 4. Una suggestione finale... sul futuro dell'Unione europea.

### 1. *Brevi considerazioni sulla delimitazione dell'oggetto di studio*

Sottoscritto il 26 novembre 2021 dal Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi e dal Capo dello Stato francese Emmanuel Macron, il Trattato del Quirinale, ossia, per riprenderne la corretta denominazione, il “Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Francese per una cooperazione bilaterale rafforzata”, dopo qualche mese di latenza è stato ratificato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, a seguito della pubblicazione della legge 12 luglio 2022, n. 90, entrando a tutti gli effetti in vigore a decorrere dalla data del 16 luglio 2022.

Dodici articoli, preceduti da un preambolo, ricchi di una «notevole potenzialità politica»<sup>1</sup> il cui principale obiettivo può individuarsi nella volontà della parti contraenti di procedimentalizzare la reciproca collaborazione su tematiche di comune interesse, tenuto conto della portata e della «profondità dell'amicizia che le unisce, ancorata nella storia e nella geografia; riaffermando in questo spirito il loro legame comune con il Mediterraneo quale crocevia di civiltà e punto di congiunzione tra i popoli d'Oriente e d'Occidente, dell'Europa e dell'Africa; reiterando che la loro comunità di destini è fondata sui principi fondamentali e gli obiettivi iscritti nella Carta della Nazioni Unite e nel Trattato sull'Unione europea»<sup>2</sup>. Un inciso indubbiamente significativo che, al di là della sua forma aulica, qualora lo si voglia riportare sul terreno della pragmatica, ma non per questo meno nobile, valenza contingente, rivela una duplice direzionalità interpretativa: da un lato, emerge la volontà di realizzare una vera e propria alleanza strategica fra Roma e Parigi da attuarsi mediante uno strumento politico foriero di favorire la ricomposizione delle diverse incomprensioni, per impiegare un eufemismo, sorte nel corso degli ultimi anni a livello bilaterale<sup>3</sup>. Dall'altro, invece, lascia intravedere la determinazione rispetto all'obiettivo di creare un canale privilegiato di

---

\* Ricercatore di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

<sup>1</sup> R. BARATTA, *Potenzialità e limiti del «Trattato del Quirinale» tra Italia e Francia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2022, p. 170.

<sup>2</sup> Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica Francese per una cooperazione bilaterale rafforzata, 26 novembre 2021, *preambolo*.

<sup>3</sup> A. LAUDIERO, *Il Trattato del Quirinale: criticità e prospettive dell'accordo bilaterale tra Francia e Italia*, in *AMISadEs*, 18 luglio 2022.

comunicazione e consultazione preliminare che sia funzionale all'individuazione di posizioni comuni da far valere sul versante internazionale dei rapporti, ed in specie sull'orizzonte delle questioni di carattere eurounitario, principale luogo di ricaduta delle politiche estere dei due Paesi in un periodo segnato da forte instabilità, come dimostrato dallo scoppio della guerra in Ucraina<sup>4</sup>.

Rispetto al primo punto è noto come la firma dell'accordo sia giunta al culmine di un lungo negoziato i cui prodromi sono individuabili sin dal summit bilaterale di Lione del 2017, successivo all'elezione del Presidente francese Macron. In quella fase erano già insorte divergenze fra i due Paesi su temi quali la Libia, la gestione dei flussi migratori provenienti dal Mediterraneo, per non parlare dello stop da parte francese all'operazione Stx-Fincantieri. Nel seguente biennio, probabilmente, il livello delle relazioni diplomatiche è ulteriormente degradato per giungere al suo apogeo con l'inusitato richiamo in patria dell'ambasciatore francese a seguito dell'incontro dell'allora Ministro dello Sviluppo Economico e Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, Luigi di Maio, con uno dei leader del *mouvement des gilets jaunes*, nel pieno degli scontri che infiammavano la città di Parigi. Da questo punto di vista, dunque, il Trattato del Quirinale ambisce all'obiettivo, per nulla scontato, di porre «una cesura rispetto a quanto accaduto durante l'ultimo lustro e ridare linfa al rapporto tra [i] due Paesi»<sup>5</sup>, considerato lo spettro degli interessi che li accomuna. Basterebbe dare una scorsa ai vari articoli di cui si compone l'accordo per comprendere quanti e quali siano i punti di contatto fra Italia e Francia: la politica estera e migratoria, in particolare proveniente dalla zona del Nordafrica e del Sahel, la cooperazione economica, considerata dappiù l'integrazione e l'interdipendenza fra le imprese sui due versanti dell'arco alpino, sino agli investimenti a livello di industria aerospaziale.

Con riferimento, invece, al secondo “mandato” insito fra le righe del Trattato italo-francese, sembra difficilmente dubitabile che il suo naturale campo d'azione insista sul terreno del processo di integrazione europea. Conclusa, almeno per il momento, l'emergenza dettata dall'irrompere della pandemia, non per questo possono dirsi placate le diverse tensioni che attanagliano le istituzioni di Bruxelles. Se la storica approvazione del pacchetto di fondi del Next Generation EU ha contribuito (in un primo momento) alla formulazione di ipotesi su un possibile cambio di passo degli organi europei nell'ottica di un “momento hamiltoniano”<sup>6</sup>, la realtà si è rivelata presto con tutte le sue problematiche. Dalla perdurante conflittualità sul fronte (sempre più) caldo dello stato di diritto, alla negoziazione delle nuove regole del Patto di Stabilità, passando per i costi della crisi energetica e la rinnovata – e non più procrastinabile – necessità di rivedere la posizione dell'Unione nell'ambito della propria politica estera e di difesa, sono molti i temi caldi che condizionano il processo di integrazione e che, di contro, evidenziano l'esistenza di un considerevole grado di frammentazione fra i Paesi membri. Divisioni carsiche che sovente riaffiorano manifestandosi all'occorrenza, in funzione del tema posto all'ordine del giorno, ma che tradiscono sempre più la presenza di differenti interessi coagulati attorno a raggruppamenti cristallizzati su scala territoriale, contrapponendo, a titolo puramente esemplificativo, il nord europeo al sud in funzione delle

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Opportunità e rischi del Trattato del Quirinale*, in G. NATALIZIA, L. TERMINE, A. CARTENY, E. TOSTI DI STEFANO (a cura di), *Oltre il Trattato del Quirinale. Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa*, Roma: Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento italiano (OPI), 2022, p. 57.

<sup>6</sup> Su questi temi, fra gli altri, R. GIACON, C. MACCHIARELLI, *A Hamiltonian moment for Europe? Demystifying Next Generation EU and the EU's recovery fund*, in *LSE Blog*, 25 March 2022 e L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 4, 2020, pp. 22 ss.

questioni economico-finanziarie, e ad essi l'est europeo (alcuni Paesi) in ragione del modo di concepire determinati diritti e libertà, nonché, più generalmente, la rule of law.

In questo articolato mosaico, non sfuggano le conseguenze prodotte dalla fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione nella definizione dei nuovi equilibri interni ad essa. Come opportunamente osservato, infatti, il recesso di Londra ha riportato a «una ricontinentalizzazione dell'Europa, con relativa crescita dell'importanza delle relazioni franco-tedesche»<sup>7</sup> consacrata, anche simbolicamente, dalla firma del Trattato di Aquisgrana il 22 gennaio 2019 dal Presidente Macron e dall'allora Cancelliere tedesco Angela Merkel. L'accordo bilaterale tra Francia e Germania, nell'aver costituito *mutatis mutandis* il modello archetipico preso a riferimento per quello del Quirinale, testimonia la necessità «di rafforzare le relazioni bilaterali intra-Ue per aumentare l'intensità e la qualità delle decisioni europee, poiché l'una non può fare a meno dell'altra»<sup>8</sup>. L'accordo fra Italia e Francia, proseguendo lungo questo piano argomentativo, dovrebbe avere la funzione di ritagliare una nuova e diversa posizione di leadership europea per l'Italia, quale lato del triangolo con Francia e Germania e, inoltre, potrebbe, *rectius* dovrebbe, ingenerare benefici che vadano a ripercuotersi direttamente sulla strutturazione dell'assetto europeo.

Fatta questa breve premessa, è del tutto evidente come sussistano diverse prospettive attraverso le quali possa analizzarsi il Trattato del Quirinale, tanto sul piano oggettivo, riferibile alle singole materie in esso contenute, quanto su quello soggettivo, da intendersi nella direzionalità dell'efficacia dacché, come si è visto, accanto alla dimensione bilaterale immediata, ne esiste una multilaterale e mediata, riferibile agli effetti che da questo possono prodursi nel più ampio quadro del processo di integrazione sovranazionale. Proprio su quest'ultimo aspetto insisteranno le riflessioni contenute nelle prossime pagine. *In primis*, collocando sistematicamente lo strumento in parola, quale accordo di cooperazione rafforzata bilaterale (come indicato dal titolo stesso del Trattato) fra gli istituti patrimonio giuridico dell'ordinamento europeo e indirizzati al perfezionamento di quell'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa a cui si riferisce il preambolo del Trattato sull'Unione europea. Secondariamente, approfondendo da un punto di vista funzionale i contenuti dell'accordo espressamente riferiti al procedimento di integrazione, si da tracciare un bilancio prognostico su quale impatto sia lecito attendersi dalla futura implementazione del Trattato, vieppiù considerando la sua inevitabile soggezione ad eventuali mutamenti delle sensibilità politiche da una o ambo le parti. In conclusione, rifacendosi ad una sempre allettante suggestione dottrinale sulla possibilità di un'Europa destinata a prendere strade differenti al suo interno, si avvanzerà, senza alcuna pretesa di conclusività, qualche riflessione in merito al futuro dell'integrazione europea.

## 2. La differenziazione come via maestra dell'integrazione (?)

A partire dalle prime fasi del processo di comunitarizzazione il principio cardine estrapolabile dall'assetto che si andava costruendo può rinvenirsi nel concetto di unitarietà<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> J. DARNIS, *Una visione strategica delle relazioni franco-italiane: per un trattato bilaterale?*, in *Istituto Affari Internazionali Papers*, 20-21, 2020, p. 3.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> In tal senso, lo status di membro dell'Unione europea comporta «l'applicazione integrale allo Stato interessato dell'*acquis* comunitario, del complesso, cioè, delle norme e dei principi ricavabili dai Trattati, dalla prassi delle

Un aspetto, quest'ultimo, che ha trovato plastica conferma sin dalle iniziali pronunce della Corte di Giustizia. *Ex multis*, è utile un richiamo ad una *landmark decision* del Giudice europeo quale fu il verdetto emesso a definizione della controversia *Costa v. Enel* del 1964. Fra i principali assunti dell'impianto argomentativo, per quanto di maggior interesse ai nostri fini, ivi la Corte affermò che qualora «l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro [...] ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato [...] e causerebbe una discriminazione»<sup>10</sup>.

Attualizzando il discorso, non potendo qui per ovvie ragioni ripercorrere il lungo percorso evolutivo seguito dall'ordinamento europeo<sup>11</sup>, è del tutto evidente come una rigorosa applicazione del principio di uniformità – inteso come assoluto divieto di qualsivoglia forma di differenziazione fra i Paesi membri – non trovi luogo nell'odierno assetto delineato dai Trattati e, invero, non l'abbia mai trovato neppure in passato<sup>12</sup>. Ciò non significa, ovviamente, che gli Stati possano, all'occorrenza, disattendere arbitrariamente i dettami imposti a livello sovranazionale dal diritto europeo. Al contrario, un'ermeneutica coerente del principio di uniformità con il coevo inquadramento del sistema eurounitario è qualificabile come corollario del principio che dispone il primato del diritto europeo nei confronti di quello nazionale, quale sia la collocazione dell'atto interno nella gerarchia delle fonti<sup>13</sup>. Nuovamente, è utile un richiamo agli approdi più recenti cui è giunta la giurisprudenza dei giudici del Lussemburgo secondo i quali «il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione [...] l'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»<sup>14</sup>.

---

istituzioni e dalla giurisprudenza della Corte, nonché dagli atti di varia natura adottati in applicazione dei Trattati o che ad essi si ricollegano. Come regola generale, quindi, il sistema dell'Unione è basato su un principio rigoroso di applicazione generale e uniforme del diritto». R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022, p. 48.

<sup>10</sup> Corte di Giustizia, Causa 6/64, *Costa c. E.N.E.L.*, 15 luglio 1964. Parimenti, valga il riferimento a Corte di Giustizia, Causa 48/71, *Commissione c. Italia*, 13 luglio 1972, p.to 8 laddove i giudici ebbero a stabilire come «il conseguimento degli scopi della Comunità esige che le norme del diritto comunitario, contenute nello stesso Trattato o adottate in forza di esso, si applichino incondizionatamente, nello stesso momento e con identica efficacia nell'intero territorio della Comunità, senza che gli Stati membri possano opporvisi in qualsivoglia modo».

<sup>11</sup> Per un quadro d'insieme, R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015. In aggiunta, fra gli altri, B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, 17, 2014; A. MORRONE, *Una costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, 23, 2014; ID, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. Cost.*, 1, 2014, pp. 79 ss. Da ultimo, G. PITRUZZELLA, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *Federalismi.it*, 28, 2021, iv ss.

<sup>12</sup> D. HANF, *Flexibility Clauses in the Founding Treaties, from Rome to Nice*, in B. DE WITTE, D. HANF, E. VOS (eds.) *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Oxford, 2001, pp. 3 ss.

<sup>13</sup> Su questo tema, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2022, pp. 88 ss.

<sup>14</sup> Corte di Giustizia, Grande Sezione, Causa C-430/21, *RS*, 22 febbraio 2022, p.to 53.

Ammesso questo assunto come elemento basilare al fine di garantire il doveroso rispetto dell'uguaglianza fra gli Stati membri<sup>15</sup>, in specie con il progressivo allargamento dell'Unione, lo iato fra l'aspirazione al perseguimento dell'uniforme applicazione normativa e la prassi, improntata in direzione di una progressiva differenziazione, è divenuto un carattere «accepted as unavoidable»<sup>16</sup>. Per certi versi ciò rappresenta una presa d'atto della realtà, dell'obiettiva impossibilità di percorrere la via della sempre maggior integrazione (politica) dinanzi a resistenze, o più semplicemente talvolta differenze, fra gli Stati membri. Un classico esempio, in tal senso, è offerto dall'Unione Economica e Monetaria alla cui terza fase, collimante con l'adozione della moneta unica, partecipano solo un numero limitato di Stati membri. Per taluni l'opzione di rimanere esterni all'eurozona ha rappresentato una precisa scelta politica (Regno Unito e Danimarca), per altri, invece, una conseguenza necessitata dal mancato raggiungimento dei requisiti economico-finanziari<sup>17</sup>.

Lungi dal rappresentare meramente una condizione, o se si vuole un limite “imposto” dalla costruzione stessa del sistema eurounitario, la diversificazione è divenuta un'esigenza in qualche modo ricercata, a determinate condizioni da promuovere, di modo da canalizzare entro gli steccati europei il perfezionamento di iniziative che altrimenti avrebbero trovato il loro naturale sbocco al di fuori di tale contesto, nel quadro diritto internazionale. Di conseguenza, al fine precipuo di evitare la cristallizzazione di stalli istituzionali, specialmente all'interno del Consiglio astretto non di rado dal giogo delle maggioranze e dei veti incrociati, parallelamente all'incremento quantitativo dei Paesi membri è prevalsa l'opzione di consentire ad un numero ristretto di essi di assumere la guida di iniziative di stampo evolutivo-integrativo, veicolandole «all'interno del sistema dell'Unione e dei meccanismi istituzionali e giuridici su cui si basa il suo funzionamento»<sup>18</sup>. Funzionalmente, per riprendere alcune argomentazioni apparse in dottrina, la via della geometria variabile si è rivelata essenziale per il progresso integrativo, consentendo a taluni Paesi «to move ahead with the European integration process in a given field without being stopped by the more reluctant countries, but also without forcing the latter to participate in new cooperation ventures»<sup>19</sup>.

Fra i possibili esempi di questa tendenza ad unire nella diversità<sup>20</sup>, l'istituto della cooperazione rafforzata, ancorché non sia l'unico o il più rilevante<sup>21</sup>, incarna certamente

<sup>15</sup> *Ex Plurimis* si veda Corte di Giustizia, Grande Sezione, Cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion SRL*, 21 dicembre 2021, p.to 249, laddove si è affermato che «l'articolo 4, paragrafo 2, TUE prevede che l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati. Orbene, l'Unione può rispettare tale uguaglianza solo se per gli Stati membri, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, è impossibile far prevalere nei confronti dell'ordinamento giuridico dell'Unione, un provvedimento unilaterale di qualsiasi genere».

<sup>16</sup> B. DE WITTE, *Variable geometry and differentiation as structural features of the EU legal order*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration. The trajectory of Differentiation in EU Law*, Elgar, 2017, p. 10.

<sup>17</sup> *Cfr.* L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2020, p. 31.

<sup>18</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 50.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Sul punto vale un rimando a D. THYM, “United in Diversity” – *The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order*, in *German Law Journal*, 11, 2005, p. 1731.

<sup>21</sup> Deroghe ed eccezioni al criterio dell'uniformità non di rado accompagnano, seppur in via transitoria, l'adesione di nuovi Paesi all'Unione europea. In questi frangenti, infatti, può capitare che l'applicazione integrale del diritto europeo possa risultare un'operazione insostenibile o di particolare complessità. Di conseguenza, l'approccio graduale può risultare funzionale alla successiva piena assimilazione dell'*acquis* comunitario. Altre ipotesi, maggiormente strutturate di differenziazione, in quanto non destinate ad una condizione di temporaneità, sono individuabili all'interno dell'art. 355 TFUE a norma del quale si prevedono applicazioni differenziate del diritto dell'Unione a parti di territorio riferibili alla sovranità degli Stati membri, per quanto



questo rinnovato spirito. Introdotto con il Trattato di Amsterdam e successivamente modificato, ampliandone lo spettro di applicazione, esso trova odiernamente la propria disciplina all'interno dell'art. 20 TUE, nonché nella cornice operativa definita dagli artt. 326 e seguenti del TFUE. In virtù di dette disposizioni è consentito ad un gruppo di Stati membri (nel numero minimo di nove componenti) di porre in essere fra loro forme di cooperazione avanzate in ambiti esclusi dal riparto di competenze attribuite in via esclusiva all'Unione – purtuttavia rifacendosi alle sue istituzioni ed applicando le pertinenti discipline disposte dai Trattati – al fine di promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, qualora gli stessi non possano essere conseguiti dalla stessa nel suo insieme entro un termine ragionevole. L'azionamento di una cooperazione rafforzata, nel suo rappresentare un'eccezione all'unitarietà del processo di integrazione, si configura come uno strumento «a cui ricorrere come *extrema ratio* per perseguire obiettivi particolarmente ambiziosi che non si riuscirebbero a raggiungere coinvolgendo, almeno fin dall'inizio, tutti gli Stati membri o per superare situazioni di *impasse* realizzando qualche progresso in settori che altrimenti resterebbero immobili»<sup>22</sup>.

Ancorché l'uso delle *enhanced cooperation* introduca nel tessuto ordinamentale europeo ulteriori elementi differenziali, essi divergono profondamente da quelli “negativi” dettati dall'apposizione di deroghe o *opt-outs*. Che il fine delle possibili cooperazioni si stagli in chiave “positiva” lo si evince dalle condizioni che debbono essere soddisfatte per il loro azionamento. Per un verso, infatti, come indicato dall'art. 20, par. 1, comma 2 TUE, autorizzate dal Consiglio su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, esse sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzarne il processo di integrazione. Per un altro, nel rispettare i Trattati e il diritto derivato dell'Unione, esse non possono recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale. Non possono costituire un ostacolo, né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né possono provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi<sup>23</sup>. Da ultimo, seguendo un approccio il più inclusivo possibile, anche in seguito all'avvio di una cooperazione e a condizione di soddisfarne i requisiti di partenza, deve essere consentita la partecipazione a qualsiasi (altro) Stato membro<sup>24</sup>. Sino ad ora sono diverse le cooperazioni rafforzate attivate secondo la procedura di cui sopra, ed in particolare riguardano la cooperazione in materia di

---

soggetti a particolari rapporti di ordine giuridico (Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Riunione, Saint Barthélemy, Saint Martin, Azzorre, Madera e isole Canarie). Ai sensi dell'art. 31, par. 1, comma 2 TUE, invece, il quale fa riferimento all'ambito della politica estera e sicurezza comune dell'Unione, è prevista la possibilità che ciascun membro del Consiglio possa motivare la propria astensione, accompagnandola con una dichiarazione formale. In tal caso lo Stato membro non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione e, inoltre, «in uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione».

<sup>22</sup> C. NOVI, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nella prospettiva di una difesa europea più autonoma ed effettiva*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2019, pp. 372 ss. Conf. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*<sup>5</sup>, Bari, 2017, p. 114. Secondo la Corte di Giustizia, Grande Sezione, Cause riunite C-274/11 e C-295/11, *Spagna e Italia c. Consiglio*, 16 aprile 2013, p.to 36, le situazioni di blocco dalle quali può scaturire la possibilità di ricorrere ad una cooperazione rafforzata possono avere diverso fondamento e derivare tanto dalla «mancanza di interesse di uno o più Stati membri [così] dall'incapacità degli Stati membri, che si mostrino interessati all'adozione di un regime a livello dell'Unione, di pervenire ad un accordo sul contenuto di un tale regime».

<sup>23</sup> Art. 326, par. 1, comma 2 TUE.

<sup>24</sup> Art. 328, par. 1 TUE.

regimi patrimoniali delle coppie internazionali, la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, la tutela brevettuale unificata e l'istituzione della Procura europea (EPPO).

Venendo ora all'oggetto principale di queste riflessioni, il Trattato del Quirinale, ancorché si riferisca ad una forma di "cooperazione bilaterale rafforzata" fra due Paesi membri, è cosa diversa rispetto agli istituti di differenziazione poc'anzi discussi. Esso non è uno strumento, in senso stretto, dell'Unione europea, bensì è un accordo di diritto internazionale le cui ricadute applicative, in funzione del suo contenuto, sono potenzialmente foriere di impattare – o almeno dovrebbero – sui meccanismi di funzionamento eurounitari. Ciò detto, i Trattati, è bene ripeterlo, non dispongono un divieto generalizzato per gli Stati membri di concludere fra essi accordi bilaterali o multilaterali, a condizione che questi rispettino determinate condizioni<sup>25</sup>. I limiti, in tal senso, sono previsti dal fatto che dette forme di cooperazione bilaterale, così come altri accordi multilaterali, non rientrino nel settore delle competenze esclusive dell'Unione, potendo invece riguardare quelle concorrenti di cui all'art. 4 TFUE o quelle di sostegno e coordinamento indicate dall'art. 6 TFUE. Rimane fermo, inoltre, il principio per cui il loro contenuto debba porsi in linea con il rispetto della leale collaborazione *ex* art. 4, par. 3 TUE da cui discende l'obbligo di «astenersi dalla conclusione di accordi che possano pregiudicare l'attuazione di una strategia dell'Unione, compromettere lo sviluppo del diritto dell'Unione o alterare l'equilibrio interistituzionale»<sup>26</sup>. Non a caso, dunque, il Trattato italo-francese, all'art. 11, comma 7, dispone espressamente una clausola di subordinazione rispetto ai vincoli europei, la quale afferma che l'accordo «sarà attuato nel rispetto del diritto internazionale applicabile e degli obblighi derivanti dal dall'appartenenza di entrambe le parti all'Unione europea»<sup>27</sup>.

Come ebbe a dire l'Avvocato Generale Pikamäe nelle conclusioni al caso *Repubblica di Croazia c. Repubblica di Slovenia* (C-457/18), l'Unione è vincolata dagli accordi internazionali da essa conclusi, il cui contenuto diviene *ipso iure* parte integrante dell'ordinamento europeo. Essa è vincolata da una convenzione internazionale quando assume le competenze in precedenza esercitate dagli Stati membri nell'ambito di applicazione di tale convenzione. Parimenti, è portata, nell'esercizio delle proprie competenze, a farsi carico del rispetto del diritto internazionale di fonte consuetudinaria. Le "altre" convenzioni internazionali «che non rientrano nelle categorie sopra menzionate non costituiscono atti dell'Unione e non

<sup>25</sup> B. DE WITTE, *Variable geometry and differentiation*, cit., p. 20.

<sup>26</sup> O. PORCHIA, *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione Europea* 1, 2020, p. 162. In aggiunta, ricorda l'Autrice, il dovere di leale collaborazione impone di essere letto alla luce dell'ulteriore principio di solidarietà (artt. 3, par. 3 TUE e 24, par. 2 TUE) declinato in chiave procedurale come dovere di previa notificazione alla Commissione in modo che quest'ultima possa prioritariamente valutare l'inesistenza di possibili interferenze *ultra vires* in campi competenziali attribuiti in via esclusiva alle istituzioni di Bruxelles. Secondo, A. MIGLIO, *Differentiated integration and the principle of loyalty*, in *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, pp. 481-482, il principio di leale collaborazione, qualora riferito a queste tipologie di accordi fra Stati, andrebbe considerato nella seguente ottica tripartita: «on the one hand, member states have an obligation – phrased in very broad terms – to ensure the attainment of obligations imposed by EU law. Furthermore, they are under a general duty to facilitate the exercise of EU competence. Arguably, the scope of this duty is even broader, since it does not require the existence of a specific obligation but merely stems from the principle of conferral. On the other hand, symmetrically to the positive duty to facilitate EU action, member states also have a negative duty of abstention from taking any measure liable to threaten the attainment of objectives set out in the Treaties». In generale, O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008.

<sup>27</sup> In dottrina, fra gli altri, R. BARATTA, *Potenzialità e limiti del «Trattato del Quirinale»*, cit., p. 171.

vincolano quest'ultima»<sup>28</sup>. Accordi del pari del Trattato del Quirinale, nella loro atipicità rispetto al quadro delle fonti comunitarie, hanno purtuttavia portato la dottrina ad individuare «formule di incorporazione e di semi-integrazione di questi strumenti nel diritto europeo [sì da considerarli] fonte complementare del diritto dell'Unione»<sup>29</sup>. Ciò vale in specie qualora questi accordi si pongano fra i propri obiettivi il perseguimento di fini ricercati, o comunque compatibili, con quelli perseguiti dall'Unione europea medesima.

Considerato che quello del Quirinale è un Trattato che vede quali parti contraenti solo due Stati (membri), occorre allora comprendere in che modo possa contribuire effettivamente a favorire il processo di integrazione considerato che, seppur seguendo un percorso che non necessariamente imponga la contestuale compartecipazione di tutti gli altri Stati, per le ragioni che si son dette *supra*, nondimeno non può limitarsi ad un rapporto diadico ed esclusivo, privo di conseguenze sul versante sovranazionale complessivo. Sotto questo aspetto, dunque, la sua utilità primaria dovrebbe rintracciarsi nell'attitudine a contribuire alla risoluzione di problematiche e malfunzionamenti interni al processo decisionale europeo, specialmente nella ripartizione fra modello comunitario e intergovernativo. In altri termini, accordi di tale natura, e in questo senso pare orientato il Trattato italo-francese, dovrebbero porsi l'ambiziosa finalità di tentare, per quanto possibile, di "comunitarizzare" il processo decisionale, ancorché in ambiti governati dall'opposto processo intergovernativo, mirando all'inclusività. Come opportunamente è stato osservato, le presidenze semestrali a turnazione in seno al Consiglio sono lassi di tempo eccessivamente brevi per consentire al singolo Paese di implementare compiutamente la propria agenda politica e le modalità di negoziato al suo interno spesso rivelano l'incapacità del singolo Stato di condizionare l'andamento delle trattative<sup>30</sup>. In quest'ottica, pertanto, possono essere «compresi e valorizzati gli accordi bilaterali tra Stati membri, intesi come strumento di diplomazia strutturata e organizzata, volti a fornire una cornice stabile e ambiziosa ai Paesi coinvolti nell'intento ultimo di realizzare un raccordo condiviso dapprima ai vari livelli nazionali, per poterlo poi esprimere in sede europea»<sup>31</sup>.

Il tema centrale rimane, in ogni caso, il fine ultimo al quale si mira. Le considerazioni poc'anzi fatte sul funzionamento del sistema decisionale europeo sono fra le ragioni che hanno contribuito nel corso del tempo alla costituzione, spesso "informale", di agglomerati di Stati la cui vicinanza geografica è la mera rappresentazione esteriore di una più profonda comunanza di interessi su più larga scala. Si pensi all'aggregazione dei Paesi baltici nel nord Europa o al Benelux. In altri casi, si tratta di compagini formatesi addirittura precedentemente all'ingresso di suoi membri nell'Unione europea, come nel caso del "Gruppo di Visegrad" (Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca), la cui origine risale all'inizio degli anni Novanta. Ebbene, proprio quest'ultima esperienza – in modo particolare quella relativa alle condotte di due suoi componenti, Polonia e Ungheria – ha in ripetute occasioni fornito un modello di cooperazione disfunzionale dal lato del processo integrativo, mostrando atteggiamenti antitetici rispetto ai valori europei, la cui eco è risultata amplificata proprio grazie al potere di veto esercitabile, molto spesso anche solo minacciabile, in seno al consiglio allorché il metodo di computazione dei voti imponesse la regola dell'unanimità.

---

<sup>28</sup> Conclusioni dell'Avv. Generale Priit Pikamäe, Causa C-457/18, *Repubblica di Croazia c. Repubblica di Slovenia*, 11 dicembre 2019, p.to 104.

<sup>29</sup> O. PORCHIA, *I rapporti bilaterali tra Stati membri*, cit., p. 163.

<sup>30</sup> Cfr. F. FABBRINI, *L'Unione europea verso il 2022*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, 15 dicembre 2021.

<sup>31</sup> O. PORCHIA, *I rapporti bilaterali tra Stati membri*, cit., p. 174.

Un esempio può rivelarsi utile per comprendere meglio quest'ultimo aspetto. Si pensi all'adozione del Regolamento 2020/2092 del Parlamento e del Consiglio "Relativo a un regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione", approvato in via definitiva il 16 dicembre 2020<sup>32</sup>. Provvedimento che, come noto, faceva seguito al deteriorarsi della situazione dello stato di diritto in Polonia e Ungheria rispetto alla quale gli strumenti al tempo a disposizione dell'Unione avevano mostrato una efficacia solo parziale<sup>33</sup>. Consapevoli delle potenzialità pregiudizievoli che il nuovo meccanismo avrebbe potuto produrre alla loro "causa", tanto Polonia quanto Ungheria minacciarono di apporre il veto all'approvazione pressoché concomitante del Quadro Finanziario Pluriennale (QPF) 2021-2027 all'interno del quale figurava, vieppiù, il pacchetto dal valore di circa 750 miliardi di euro del piano per la ripresa post-pandemica, Next Generation EU. Lo stallo fu risolto solamente *in extremis*, nel corso del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020, grazie alla mediazione dell'allora Cancelliere tedesco Angela Merkel. Quel compromesso "necessitato" dalla contingente criticità della situazione, purtuttavia, comportò un ulteriore depotenziamento dello strumento, già diluito in fase di approvazione rispetto all'originaria proposta della Commissione formulata nel 2018<sup>34</sup>, e comunque ne ritardò l'applicazione posponendola ad un preventivo giudizio della Corte di Giustizia e alla pubblicazione di apposite linee guida della Commissione, non previste dal testo del Regolamento.

Assunte queste considerazioni, e lasciando al seguente paragrafo l'osservazione più da vicino dei contenuti del Trattato sottoscritto il 26 novembre 2021 presso la sede del Palazzo del Quirinale, vi è un aspetto che merita di essere menzionato sin d'ora in quanto fa emergere le mire (istituzionali) di tale accordo, o forse e più limitatamente, le potenzialità insite nelle intenzioni che in esso sono state fatte confluire. Leggendo l'art. 3, sotto la rubrica "affari europei", dopo essere stato premesso che le parti si consulteranno regolarmente e ad ogni livello in vista del «raggiungimento di posizioni comuni sulle politiche e sulle questioni d'interesse comune prima dei principali appuntamenti europei» (par. 2), si legge come le stesse si impegneranno a favorire, «ove appropriato e nel quadro previsto dai Trattati dell'Unione europea, un più esteso ricorso al sistema della maggioranza qualificata per l'assunzione di decisioni del Consiglio» (par. 5). In tale ottica, dunque, va vista con favore l'espressione di una volontà, secondo il significato di cui si è detto precedentemente, di "comunitarizzare" le politiche europee. Da un lato, cercando di creare una base comune attorno alla quale costruire un più ampio consenso. Dall'altro, depotenziando il peso dei possibili "veto-player", così da evitare che i passaggi futuri nel segno di una maggior integrazione debbano essere il frutto di compromessi al ribasso, come (troppo) spesso è accaduto in passato e come dimostrato dagli incidenti di percorso occorsi attorno all'approvazione del Regolamento 2020/2092 sulla condizionalità di bilancio.

---

<sup>32</sup> Sull'argomento, sia concesso un rinvio a S. GIANELLO, *Il Regolamento 2020/2092 alla prova concreta dei fatti: alcune indicazioni significative a partire dalla sua attivazione contro l'Ungheria*, in *DPCE online*, 2, 2022, pp. 661 ss.

<sup>33</sup> Su questi temi, fra i molti, T. DRINÓCZI, A. BIEN-KAKALA (eds.), *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*, London, 2021; W. SADURSKI, *Constitutional democracy in the time of elected authoritarians*, in *I-CON, International Journal of Constitutional Law*, Vol. 18, No. 2 (2020), pp. 324 ss.; M.A. ORLANDI, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2019, pp. 167 ss. e J. SAWICKI, *L'erosione 'democratica' del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, Milano, 2018.

<sup>34</sup> Per un approfondimento, A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 23, 2022, pp. 131 ss. e J. LACNY, *The Rule of Law conditionality Under Regulation no. 2092/2020 – Is it all About Money?*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 2021, pp. 79 ss.

### 3. *L'integrazione europea nel Trattato del Quirinale, fra luci e ombre*

Entrando nel merito del Trattato del Quirinale, il primo aspetto che sovrviene è il suo essere debitore, sotto diversi aspetti, dell'accordo firmato da Francia e Germania ad Aquisgrana, a sua volta intervenuto ad "aggiornare", riprendendo e rinsaldando, il precedente Trattato dell'Eliseo, risalente al 22 gennaio 1963 allorché la firma in calce al documento venne apposta dal Presidente della Repubblica francese, Charles de Gaulle, e dal Cancelliere della Repubblica Federale di Germania, Konrad Adenauer<sup>35</sup>. Quel Trattato, considerato in primo luogo l'epoca nella quale venne stilato, aveva quale funzione principale quella di porre rimedio, sulla base di una significativa volontà politica, alle relazioni fra i due Paesi successivamente al termine del secondo conflitto mondiale. Il suo successore, per così dire del 2019, riafferma diversi punti contenuti in quell'accordo, stabilendo il reciproco impegno delle parti a rafforzare la cooperazione in virtù dei doveri discendenti dall'appartenenza all'Unione europea e alla NATO, e a concordare delle linee guida comuni in termini di difesa. A ciò si aggiunge la previsione istitutiva di un "Consiglio di esperti economici" formato da rappresentanti di ambo i lati, nonché l'impegno a stabilire preventivamente posizioni di voto comune all'interno degli organismi internazionali cui partecipano, in primo luogo, quello comunitario. Come evidenziato da alcuni osservatori, il Trattato di Aquisgrana si compone di due anime: una prima improntata ad un potenziamento delle relazioni di cooperazione bilaterale nel quadro di una migliore promozione del processo integrativo a livello sovranazionale europeo<sup>36</sup>. Una seconda, invece, per lo più incentrata nella previsione di «un semplice rapporto bilaterale, culturale, economico e sociale, rafforzato in chiave di potenza regionale infra-europea, per creare un polo continentale più coeso dinanzi alla corrente disgregazione europea in blocchi»<sup>37</sup>.

Questi due "nuclei", con le dovute differenze del caso, traspaiono anche all'interno del Trattato italo-francese. La sua firma, infatti, crea per la prima volta rispetto all'Italia – da sempre maggiormente propensa alla gestione della propria politica estera sulla base di intrecci e relazioni multilaterali anziché bilaterali<sup>38</sup> – «l'embrione di un rapporto privilegiato con un singolo Paese con il quale formulare un'agenda bilaterale specifica»<sup>39</sup>. L'effetto immediato di una simile rinnovata dimensione diplomatica dovrebbe essere quella di portare alla realizzazione di un asse italo-francese che si affianchi a quello franco-tedesco. Ovviamente, sarebbe del tutto auspicabile che i reciproci rapporti finiscano per agire secondo una logica di cooperazione e interazione, anziché sostitutiva e di mero antagonismo. La quadratura del cerchio, allora, dovrebbe essere quella di un nuovo accordo, analogo ai precedenti, che unisca fra loro le parti che al momento risultano ancora formalmente separate, ossia l'Italia e la

<sup>35</sup> Per un approfondimento sul più recente Trattato franco-tedesco, G. ALLEGRI, A. DE PETRIS, *Il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana: pericolo o opportunità per il futuro dell'integrazione europea?*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, pp. 2 ss.

<sup>36</sup> Da sottolineare, anche sotto tale profilo, il forte richiamo alla cooperazione nell'ottica di un sostegno reciproco rispetto al tema delle politiche di difesa e sicurezza comune, tanto in chiave europea che internazionale. Fra i vari aspetti, uno è particolarmente interessante, là dove dispone l'impegno della Francia a sostenere la richiesta tedesca di un seggio permanente all'interno del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per quest'ultima.

<sup>37</sup> G. ALLEGRI, A. DE PETRIS, *Il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana*, cit., p. 3.

<sup>38</sup> Cfr. J. DARNIS, *Il Trattato del Quirinale può rilanciare l'Italia in Europa*, in *LUISS Policy Brief*, 39, 2021, p. 4.

<sup>39</sup> A. LAUDIERO, *Il Trattato del Quirinale*, cit.

Germania. Il consolidamento trilaterale dei rapporti fra i principali Paesi membri e fondatori dell'Unione europea avrebbe maggior capacità di porsi come guida del processo comunitario in una fase particolarmente delicata dello stesso, nella quale diversi sono i punti del cambiamento all'ordine del giorno in cerca di definizione sui tavoli di Bruxelles.

Proprio il tema europeo, per venire al secondo "baricentro" dell'accordo fra Italia e Francia, rappresenta un tratto fondamentale del Trattato del Quirinale. Riprendendo quella che probabilmente può essere considerata l'enunciazione principale del comune intendimento declinato in ottica europea ed impresso nel preambolo, «condividendo l'obiettivo di un'Europa democratica, unita e sovrana per rispondere alle sfide globali che le Parti si trovano ad affrontare [esse] riafferma[no] a questo proposito l'impegno comune ad approfondire il progetto europeo in linea con la responsabilità condivisa quali Paesi fondatori, nel rispetto dei valori dell'Unione e del principio di solidarietà». Un impegno che, in linea con quanto disposto dai Trattati, ed in particolare dall'art. 49 TUE, comporta la promozione dei valori fondativi l'identità europea contro ogni tipo di minaccia che possa metterli in discussione.

Entrando più nel merito delle previsioni del Trattato che espressamente fanno menzione all'Unione europea, la condivisa appartenenza all'ordinamento sovranazionale emerge rispetto all'individuazione di posizioni comuni volte a rafforzare la difesa europea nel quadro dei rapporti con l'Alleanza Atlantica (preambolo)<sup>40</sup>, promuovendo altresì la democrazia e lo sviluppo sostenibile nel continente africano, con particolare attenzione al Nord Africa, al Sahel e al Corno d'Africa (art. 1, par. 4)<sup>41</sup>. Dal punto di vista istituzionale, inoltre, Italia e Francia agiranno di concerto al precipuo fine di contribuire ad «un'Europa democratica, unita e sovrana e per lo sviluppo dell'autonomia strategica europea [impegnandosi] a rafforzare le istituzioni e a difendere i valori del progetto europeo e lo stato di diritto», nonché facendosi promotrici di una «transizione dell'Unione europea verso un modello di sviluppo resiliente, inclusivo e sostenibile, nel quadro di un'economia aperta e dinamica, sfruttando appieno il potenziale di un Mercato unico generatore di resilienza» (art. 3, par. 1).

Al di là di ogni altra considerazione, è del tutto evidente che il Trattato del Quirinale muova dal presupposto di una cooperazione bilaterale collocata al centro del più ampio progetto europeo, nella consapevolezza che il presente e soprattutto il futuro di entrambi i Paesi non può essere considerato, allo stato attuale, disancorato dalla più ampia appartenenza all'Unione. Se ciò può dirsi valido a livello generale, singolarmente le varie disposizioni del Trattato toccano i riferimenti alle sfide principali che l'Unione dovrà affrontare nel prossimo futuro. Dalla revisione, odiernamente in itinere, del patto di stabilità, alla regolamentazione dei flussi migratori, alla transizione digitale ed ecologica verso un modello economico e

---

<sup>40</sup> Tale dichiarazione di principio trova una più puntuale specificazione all'art. 2, par. 2, rubricato "Sicurezza e difesa", allorché si stabilisce che le parti si consultano regolarmente sulle questioni trattate dall'Unione Europea e dalla NATO, e coordinano ove possibile le proprie posizioni, in particolare sulle questioni relative alle iniziative di difesa dell'Unione Europea, rispetto alle quali è ricercata ogni possibilità di cooperazione. Esse intensificano il dialogo comune nei settori tecnico e operativo della difesa. A tal fine, esse tengono, oltre a incontri bilaterali istituzionalizzati nel settore della difesa, anche consultazioni regolari all'interno del Consiglio italo-francese di Difesa e Sicurezza, che riunisce i rispettivi Ministri degli Affari Esteri e della Difesa.

<sup>41</sup> Al paragrafo susseguente si legge, in aggiunta, come le parti «s'impegnano a consultarsi regolarmente e a coordinare la propria azione per favorire lo sviluppo di un approccio comune in seno all'Unione europea nei confronti dei principali partner e competitor internazionali, in particolare sulle questioni relative alle sfide globali e alla governance multilaterale».

industriale sostenibile dal punto di vista ambientale<sup>42</sup>, sino al raggiungimento dell'autonomia energetica, transitando per il rinvigorismento della politica estera e soprattutto della difesa comune, nella più ampia cornice riformatrice del sistema di governance.

Ragionando *ratione materiae*, si può dunque apprezzare la complessità del Trattato italo-francese, in quanto in grado di centrare il focus della collaborazione fra i due Paesi all'interno di un ampio spettro pressoché comprensivo delle principali aree di interesse, in special modo ove ci si riferisca all'integrazione eurolunitaria. Questo punto di forza, però, da solo non è di per sé in grado di risolvere le problematiche che, come *the flip side of the coin*, l'accordo in questione cela al suo interno e che riguardano principalmente due aspetti. Il primo di essi concerne le concrete modalità realizzative delle politiche indicate nel Trattato. Sulla falsariga di quello tra Francia e Germania, «la spina dorsale del rapporto [...] è costituita da meccanismi di consultazione bilaterale [...] una serie di cinghie di trasmissione che permette di approfondire la conoscenza reciproca e le reti»<sup>43</sup>. Detto diversamente, l'accordo del Quirinale non definisce specificamente azioni comuni, «ma si limita a predisporre i meccanismi organizzativi per addivenirvi. L'obbligo di collaborare, consultarsi, coordinarsi e, all'esito di un'azione concordata, di agire congiuntamente, è la *chiave di volta* per comprender[ne] la portata giuridica»<sup>44</sup>. L'art. 11 dedicato all'organizzazione elenca diversi strumenti all'uopo dedicati a fungere da luoghi primari del collegamento: l'organizzazione con cadenza annuale di un Vertice intergovernativo volto alla verifica dell'attuazione del Trattato ove dovranno essere esaminate altresì le questioni prioritarie d'interesse reciproco (par. 1)<sup>45</sup>; la partecipazione, almeno una volta per trimestre ed in alternanza, di un membro dei rispettivi esecutivi al Consiglio dei Ministri dell'altro Paese (par. 3); la costituzione di un Comitato Strategico e paritetico a livello di Segretari Generali dei Ministeri degli Affari Esteri, con il compito di programmare il lavoro in funzione dell'attuazione dei programmi concordati (par. 4); e finanche uno scambio di funzionari delle pubbliche amministrazioni coinvolte in modo da poter svolgere regolari attività di formazioni congiunte (par. 5). A tali strumenti, che rappresentano solo una parte dei meccanismi di raccordo, si andrà ad aggiungere il Consiglio italo-francese di Difesa e Sicurezza che riunirà i Ministri degli Affari Esteri e della Difesa dei due governi, come disposto dall'art. 2, par. 2 del Trattato.

Come si può vedere, l'istituzionalizzazione di questi organismi e centri organizzativi del confronto – la cui funzione non è solamente esecutiva ma altresì di “policy-making” – al pari della loro operatività, dipende in primo luogo dalla conclusione di accordi politici fra le parti. Il Trattato non è uno strumento autosufficiente, nel senso che non può prescindere, per il suo efficace funzionamento, dall'incontro delle volontà espresse in primo luogo a livello di esecutivo. Di conseguenza, il suo successo è soggetto al mutamento delle sensibilità politiche all'interno dei due Paesi, ancorché il suo obiettivo sia proprio quello di appianare

---

<sup>42</sup> All'uopo interviene l'art. 5, par. 2 del Trattato, il quale prevede consultazioni regolari fra le istituzioni dei due ordinamenti in vista dell'attuazione di «un'ambiziosa politica industriale europea orientata alla competitività globale delle imprese e a facilitare la realizzazione della doppia transizione digitale ed ecologica dell'economia europea. Esse agiscono per realizzare l'obiettivo dell'autonomia strategica dell'Unione Europea, a partire dai settori delle transizioni energetica e digitale, delle nuove tecnologie, della sanità, della difesa e dei trasporti, in particolare promuovendo dei progetti a sostegno dell'occupazione e degli attori economici locali».

<sup>43</sup> J. DARNIS, *Una visione strategica delle relazioni franco-italiane*, cit., p. 14.

<sup>44</sup> R. BARATTA, *Potenzialità e limiti del «Trattato del Quirinale»*, cit., p. 170.

<sup>45</sup> La disposizione, inoltre, aggiunge che «ove possibile, le riunioni di coordinamento e di concertazione previste dal presente Trattato a livello ministeriale si tengono ai margini del Vertice. Un resoconto è presentato dai ministri competenti di fronte al Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana e al Presidente della Repubblica Francese».

eventuali divergenze. Da questo punto di vista, le nuove tensioni venutesi a creare a seguito delle elezioni politiche tenutesi in Italia lo scorso mese di settembre fra il nuovo governo guidato dalla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e quello francese impongono quantomeno una riflessione sulla rapida messa in moto del documento del Quirinale e dei suoi contenuti<sup>46</sup>.

Il secondo “punto dolente” riguarda più direttamente il versante europeo, da intendersi sotto il profilo della possibilità di realizzare le premesse contenute nel Trattato e dirette a promuovere un più elevato grado di integrazione. Anche in questo caso, il riferimento ad aspetti concreti può aiutare una maggiore comprensione del discorso. Fra gli obiettivi dell'accordo tra Italia e Francia, come si è detto, vi è quello far progredire la cooperazione sulla questione della difesa comune. Un tema di lungo corso ma che lo scoppio del conflitto armato in Ucraina, a seguito dell'invasione russa iniziata il 24 febbraio 2022, ha inevitabilmente finito per riportare alla ribalta. Alcuni avanzamenti sul tema sono stati fatti in sede europea come testimoniato dall'adozione ad opera del Consiglio, nella giornata del 21 marzo 2022, dello “Strategic Compass”, la bussola strategica per la sicurezza e la difesa<sup>47</sup>. Il documento traduce nel concreto un piano d'azione nel medio periodo nel campo della politica estera e della sicurezza comune allo scopo di incrementare l'autonomia strategica dell'Unione anche, ma non solo, in campo militare. Un primo passo, importante ancorché meramente iniziale, qualora concepito come prodromo in direzione di una reale difesa comune, anche sotto il profilo militare, attraverso la costituzione di un esercito europeo. Quale sia il vero scopo della “bussola strategica”, dunque ammettendo la possibilità che l'idea di una difesa comune non sia affatto un obiettivo condiviso dai Paesi membri, non bisogna dimenticare quale punto di partenza che, ai sensi dell'art. 42, par. 1 TUE, la politica di sicurezza e difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune; dunque, rientra fra le politiche rimesse al metodo intergovernativo. Il successivo par. 2, afferma che «la politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso». Lo Strategic Compass non pone rimedio alle dinamiche di funzionamento imperniate sul metodo intergovernativo, «impegnandosi genericamente ad incrementare la flessibilità del processo decisionale dell'Unione senza specificare le modalità secondo cui ciò potrà avvenire»<sup>48</sup>. Tuttavia, lascia impregiudicate, per ogni singolo Stato membro, le scelte in merito alla propria politica estera, così sulle modalità e i fini verso cui indirizzare le rispettive risorse militari.

---

<sup>46</sup> Da ultimo, basti pensare alla lite insorta fra Roma e Parigi nel trascorso mese di maggio a seguito delle forti critiche mosse dal Ministro dell'Interno del governo francese Gérald Darmanin al governo italiano relativamente alla gestione dei flussi migratori. Scontro al quale è conseguito, quale reazione immediata, la cancellazione, da parte del Vicepresidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Affari Esteri Antonio Tajani, del bilaterale che avrebbe dovuto tenersi dopo pochi giorni dall'accaduto con il suo omologo francese Catherine Colonna.

<sup>47</sup> Sul punto, si vedano le riflessioni di F. SCIALOIA, *La nuova bussola strategica: primo passo verso un'Europa federale?*, in *BlogDUE*, 24 maggio 2022 e F. MAINA, *Strategic Compass, NATO e capacità militari europee*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, 12 ottobre 2021, a cui si aggiungano quelle di S. SWEENEY, N. WINN, *Understanding the ambition in the EU's Strategic Compass: a case for optimism at last?*, in *Defence Studies*, 2, 2022, pp. 192 ss. e N. KOENIG, *The EU's strategic compass for security and defence: Just another paper?*, in *Hertie School Jacques Delors Center Policy Paper*, 10 July 2020.

<sup>48</sup> F. SCIALOIA, *La nuova bussola strategica*, cit., p. 6.



È, dunque, difficile anche solo ipotizzare un sensibile cambiamento di tale assetto senza un previo intervento di riforma dei Trattati<sup>49</sup>. La revisione delle regole fondative dell'Unione è con tutta probabilità, per tornare alla questione principale, il più grande ostacolo con il quale dovrà confrontarsi il Trattato italo-francese. Accostando metaforicamente il processo di integrazione al funzionamento di una fisarmonica, è evidente che la sua estensione non potrà proseguire all'infinito senza andare incontro, prima o poi, ad un punto di rottura. Con ciò si vuol dire che il processo evolutivo dell'Unione non potrà avvenire *ad libitum* senza una concomitante modifica delle regole iscritte nei Trattati. Che, poi, sulla questione non vi sia alcuna condivisione fra i 27 Paesi dell'Unione è un fatto altrettanto assodato, come dimostrato, fra gli altri aspetti, dal dibattito seguito ai lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE) conclusasi il 9 maggio 2022, ad un anno esatto dalla sua inaugurazione<sup>50</sup>. L'esito di questo esercizio partecipativo “dal basso”, che ha visto la contribuzione diretta dei cittadini europei, è stato trasfuso in una relazione finale contenente 49 proposte la cui implementazione avrebbe implicato la spinosa e assai divisiva questione della riforma dei Trattati<sup>51</sup>. Anche volendo soprassedere sulla funzione ultima della Conferenza, descritta alla stregua di un «esperimento partecipativo privo di un mandato giuridicamente apprezzabile»<sup>52</sup>, era difficilmente pensabile non avrebbe indotto ad una qualche forma di riflessione a livello istituzionale.

Così, mentre il Parlamento europeo formalizzava la propria posizione richiedendo la convocazione di una Convenzione apposita che discutesse della revisione dei Trattati<sup>53</sup>, in parte trovando il sostegno della Commissione nelle parole della sua Presidente nel discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2022, ben più freddo è stato il precedente riscontro del Consiglio europeo tenutosi nelle giornate del 23 e 24 giugno 2022, nelle cui conclusioni non veniva fatto nessun cenno alla possibilità di un intervento sui Trattati<sup>54</sup>. Una presa d'atto che non poteva non risentire, alla fonte, del cd. “non-paper” sottoscritto da 13 Stati membri

<sup>49</sup> A quanto riportato sinora si aggiunga che lo stesso Trattato sull'Unione europea prevede disposizioni apposite volte a tutelare la dimensione nazionale della difesa. L'art. 48, par. 7 TUE, infatti, esclude la possibilità che in detto ambito materiale si possa fare ricorso alle cd. “clausole passerella”, ossia a metodi semplificati di voto in Consiglio che permettano di eludere la regola dell'unanimità. Per riprendere il contenuto della disposizione in questione, «quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa».

<sup>50</sup> Sull'argomento si vedano L.A. NOCERA, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di una più attiva partecipazione dei cittadini europei*, in *Nuovi Aut. Dem. (NAD)*, 1, 2022, pp. 129 ss.; A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quad. Cost.*, 3, 2021, pp. 671 ss. e F. FABBRINI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Centr. St. Fed. – Research Paper*, giugno 2021.

<sup>51</sup> Cfr. B. GUASTAFERRO, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione dei Trattati*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2022, p. 924.

<sup>52</sup> G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa come passaggio verso la Comunità politica dell'Unione?*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, p. 675.

<sup>53</sup> Parlamento europeo, *Risoluzione sulla richiesta di convocare un Convenzione per la revisione dei Trattati*, 2022/2705(RSP), Strasburgo, 9 giugno 2022.

<sup>54</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della riunione del 23 e 24 giugno 2022*, Bruxelles, 24 giugno 2022, p.ti 27-28, dove in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa i Capi di Stato e di Governo si sono limitati ad affermare come «il Consiglio europeo prende atto delle proposte contenute nella relazione sui risultati della Conferenza presentata ai tre copresidenti. La Conferenza ha rappresentato un'opportunità unica per dialogare con i cittadini europei [...] le istituzioni devono garantire un seguito efficace alla relazione, ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze e conformemente ai trattati. Il Consiglio europeo prende atto che sono già stati intrapresi lavori al riguardo».

e reso pubblico lo stesso giorno nel quale terminavano i lavori della COFE<sup>55</sup>. In quel documento, riferendosi al seguito della Conferenza, veniva espressamente richiesto di non strumentalizzarne gli esiti e, cosa più importante, si ricordava in modo quantomai diretto che «Treaty change has never been a purpose of the Conference. What matters is that we address the citizens' ideas and concerns. While we do not exclude any options at this stage, we do not support unconsidered and premature attempts to launch a process towards Treaty change. This would entail a serious risk of drawing political energy away from the important tasks of finding solutions to the questions to which our citizens expect answers and handling the urgent geopolitical challenges facing Europe».

Tutto ciò, ad evidente ed ulteriore riprova di una differenza ampia di vedute fra i Paesi membri dell'Unione riguardo al suo futuro.

#### 4. Una suggestione finale... sul futuro dell'Unione europea

In conclusione, al termine di questa rapida analisi sulle possibili funzioni, e così su taluni dei contenuti del Trattato del Quirinale – dall'orizzonte dei rapporti con l'Unione europea – rimane da comprendere in che misura sia lecito attendersi un reale cambio di passo che mostri un nuovo modo di progredire del processo di integrazione.

Al di là di ogni altra considerazione, il vero tema di fondo, sino ad ora osservato per lo più da un punto di vista esteriore, rimane quello del significato da attribuire al concetto stesso di integrazione europea. Una cosa, infatti, è dire che il progetto comunitario si fonda sull'idea di una sempre maggior condivisione-interazione di materie, politiche, ambiti di intervento fra Paesi membri, e fra questi e il livello sovranazionale. Un'altra cosa, invero, è comprendere quale sia il senso ultimo, la direzione, verso la quale si vuole incanalare l'integrazione. Allorché ci si ponga su questo piano, le diversificazioni fra i 27 Paesi che compongono l'Unione appaiono palesi. Differenze che non attengono limitatamente all'oggi, ma che affondano le proprie radici ben più lontano, nella rispettiva storia di ciascun ordinamento e nelle ragioni stesse che li hanno condotti ad aderire al progetto europeo. Se non ci si sforza di capire a fondo queste differenze, appiattendole per descriverle come conflitti relativi a singole e contingenti *issues*, il pericolo che si corre è quello di non essere in grado di governare il processo in fieri, ma di ritrovarsi soggetti passivi di uno sviluppo per accumulazione, disgregato e senza che sia possibile scorgere un chiaro e predefinito punto di arrivo.

Nuovamente, è utile un rimando ad uno degli eventi, per molti versi, più «sconvolgenti» della storia europea: la Brexit. Senza entrare nel merito delle sue implicazioni, purtuttavia, non vi potrebbe essere peggior errore di considerare il recesso del Regno Unito dall'Unione come un mero incidente di percorso lungo il viale dell'integrazione. Il frutto, cioè, di azzardi politici tutti interni al Regno di Sua Maestà o, peggio ancora, l'ineluttabile conseguenza di un voto popolare espresso sull'onda emotiva di una campagna referendaria svoltasi fra l'entusiasmo di chi patrocinava lo strappo con Bruxelles e gli errori di coloro i quali, dall'altro lato della barricata, propendevano per una più contenuta riforma della

---

<sup>55</sup> Il documento è stato firmato dai rappresentanti di Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia.

*membership*, forti degli accordi esitati dalla trattativa fra David Cameron e Donald Tusk<sup>56</sup>. Nulla di più miope ed errato. Il responso elettorale del 23 giugno 2016 e ciò che ad esso è conseguito è la sublimazione terminale di un rapporto complicato fra Londra e Bruxelles, che a sua volta vede la sua *raison d'être* iscritta nella storia, nella cultura politica e giuridica e finanche nella peculiare dimensione insulare della Gran Bretagna<sup>57</sup>. Semplificando una questione ben più complessa, tuttavia, è concesso affermare come l'idea d'integrazione britannica, la sua partecipazione al progetto europeo, trovasse nella dimensione economia del mercato unico il suo vero elemento fondativo, non anche in quello della integrazione politica. Proprio quest'ultimo aspetto è divenuto, progressivamente, il perno della conflittualità<sup>58</sup>. Non è affatto un caso che l'allora Primo Ministro britannico riuscì a strappare dall'accordo con il Presidente del Consiglio europeo la concessione secondo la quale – allorché si fosse protratta l'appartenenza britannica all'Unione europea – Londra sarebbe stata esentata dal dover rispettare la clausola della *ever closer union*, icastica rappresentazione politica degli scopi sottesi al processo di integrazione.

A ben vedere si tratta di una diversa declinazione strumentale del processo di integrazione, particolare sicuramente ma, *mutatis mutandis*, affatto isolata. Per un verso, infatti, allorché osservata dalla prospettiva dei Paesi baltici del Nord Europa, quella integrativa continua a rappresentare una soluzione declinata per lo più nell'ottica di mercato, quale evoluzione naturale di quella che è stata la Comunità Economica Europea. Il loro ingresso in Europa, infatti, coincise con il fallimento – nel senso di un soggetto che si ponesse in chiave alternativa all'organizzazione europea – del proposito di cooperazione prettamente economica che avrebbe dovuto essere (e che continua ad essere) la European Free Trade Association (EFTA). A questi Paesi vanno aggiunti molti di quelli entrati a far parte del sistema eurounitario nel 2004, a seguito dell'ultimo grande allargamento. In particolare, ci si riferisce qui agli Stati appartenenti all'area geografica dell'Europa orientale. Per loro, difatti, l'ingresso nell'Unione europea ha avuto «un significato economico e simbolico, ma non certamente politico. Ha significato far parte di un'organizzazione che avrebbe favorito la loro crescita economica (come poi è avvenuto), ma anche di un'organizzazione che li avrebbe ancorati all'Europa democratica (anche simbolicamente). Si doveva trattare di un ancoraggio basato sull'alleanza e non sull'integrazione, in quanto la loro riconquistata della sovranità nazionale (dopo più di 40 anni di dominazione sovietica) non poteva essere di nuovo messa in discussione, seppure questa volta da un'organizzazione democratica sovranazionale»<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Su questi argomenti, C. MARTINELLI, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *Riv. AIC*, 1, 2017. Diffusamente, invece, C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, 2017.

<sup>57</sup> Per una panoramica complessiva, C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, 2014. In aggiunta, A. TORRE, *Regno Unito, Bologna*, 2021.

<sup>58</sup> Cfr. C. MARTINELLI, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, Torino, 2023, pp. 24-25, secondo il quale «l'ingresso nelle Comunità europee e il referendum del 1975 furono seguiti da decenni in cui, pur con variegata sfumature tra i Primi Ministri e i loro diversi indirizzi politici, la Gran Bretagna praticò sempre politiche di freno ai processi di integrazione, volte alla contrattazione di *opt-out* a proprio favore. Un atteggiamento che l'Europa ha spesso pagato come prezzo per assicurarsi il positivo contributo britannico in termini di finanziamento delle istituzioni comunitarie, ma anche di cultura del mercato e della libera concorrenza, e che tuttavia non poteva essere protratto all'infinito». A ciò si aggiungano le considerazioni di C. LORD, *The UK and European "Center Formation" from 1950 to Brexit*, in *Geopolitics, History and International Relations*, 1, 2018, pp. 46 ss.

<sup>59</sup> S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, 2017, pp. 93-94. Secondo l'Autore, da qui deriverebbe la ragione di un rapporto con le istituzioni dell'Unione quantomai contraddittorio. Da un lato ciò ha contribuito – assieme all'ancor più importate partecipazione alla NATO, almeno da questo punto di vista –

Che odiernamente, complice il consolidamento al governo di forze politiche di stampo marcatamente populista, sovranista e nazionalista all'interno di taluni di questi Paesi, quello sull'integrazione sia tornato ad essere un discorso "dicotomico", di contrapposizione fra l'estensione del margine di azione degli organismi europei e la difesa delle prerogative statali da possibili tendenze erosive, lo si nota con una certa evidenza (anche) nella conflittualità venutasi ad ingenerare a livello *lato sensu* giurisdizionale, nello scontro fra i pronunciamenti degli organi nazionali di giustizia costituzionale e quelli della Corte di Giustizia. La sentenza 22/2016 della Corte costituzionale ungherese ben rappresenta quanto di va dicendo allorché nelle motivazioni i giudici di Budapest ebbero a stabilire come «since by joining the European Union, Hungary has not surrendered its sovereignty, it rather allowed for the joint exercising of certain competences, the maintenance of Hungary's sovereignty should be presumed when judging upon the joint exercising of further competences additional to the rights and obligations provided in the Founding Treaties of the European Union»<sup>60</sup>. Lungi dall'essere l'unico esempio concreto di un filone giurisprudenziale ben collaudato, il discorso sulla salvaguardia della sovranità nazionale ha finito per fondersi con quello sulla tutela dell'identità costituzionale, come se i due concetti fossero i lati di una medesima medaglia. Il loro combinato, complice l'obiettivo difficoltà di definire a priori la delimitazione dello spettro delle questioni entro il quale concludere il significato di identità<sup>61</sup>, ha contribuito ad ampliare sempre più i confini materiali che si vorrebbero, dal lato statale, rendere inaccessibili alla regolamentazione europea.

---

ad assicurare l'affrancamento dall'orbita egemonica della Russia. Dall'altro, però, la relazione con l'Unione ha inevitabilmente contribuito a rivedere, in un primo momento, una certa concezione massimalista della sovranità nazionale da poco riconquistata. La misura, dunque, è stata rinvenuta attraverso un'interpretazione del processo di integrazione con l'Unione dallo stampo principalmente economico.

<sup>60</sup> Aggiungendo a quanto sopra un ulteriore inciso in forza del quale «the joint exercising of competences shall not result in depriving the people of the possibility of possessing the ultimate chance to control the exercising of public power». Hungarian Constitutional Court, dec. 22/2016. (XII. 5.) AB, p.to 60.

<sup>61</sup> Basti qui, nuovamente, rifarsi alla concettualizzazione operata della Corte costituzionale di Budapest, secondo cui «the constitutional self-identity of Hungary is not a list of static and closed values, nevertheless many of its important components – identical with the constitutional values generally accepted today – can be highlighted as examples: freedoms, the division of powers, republic as the form of government, respect of autonomies under public law, the freedom of religion, exercising lawful authority, parliamentarism, the equality of rights, acknowledging judicial power, the protection of the nationalities living with us. These are, among others, the achievements of our historical constitution, the Fundamental Law and thus the whole Hungarian legal system are based upon». Hungarian Constitutional Court, dec. 22/2016, p.to. 65. Sul tema dell'identità costituzionale, inoltre, è interessante un'osservazione del conflitto interpretativo e relativo al "diritto all'ultima parola" sorto fra i giudici europei (Corte di Giustizia, Grande Sezione, Cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, 18 maggio 2021 e Corte di Giustizia, Grande Sezione, Cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, C-840/19, *PM et al.*, 21 dicembre 2021) e l'organo di giustizia costituzionale romeno (Curtea Constituțională, dec. n. 390/2021, 8 giugno 2021). Da ultimo, come non citare (fra le altre), la sentenza del Tribunale costituzionale polacco K3/21 del 7 ottobre 2021 con la quale il Collegio di Varsavia ha stabilito l'incostituzionalità dell'art. 1 TUE, in combinato disposto con l'art. 4, par. 3 TUE, e dell'art. 19, par. 1, secondo comma TUE, in base alla considerazione per la quale l'interpretazione estensiva offerta della Corte del Lussemburgo, nel consentirle di dettare misure a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici, avrebbe pregiudicato il primato della Costituzione polacca. In dottrina, si rinvia a J. SAWICKI, *La collisione insanabile tra diritto europeo primario e diritto costituzionale interno come prodotto della manomissione ermeneutica di quest'ultimo*, in *DPCE online*, 4, 2021, pp. 3601 ss. e A. BIEN-KACALA, *How to unfriend the EU in Poland. The rise and fall of EU-friendly interpretation of the 1997 Constitution*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 1, 2022, pp. 155 ss. Da ultimo, S. GIANELLO, *Le sentenze C-156/21 e C-157/21: l'identità europea e la condizionalità secondo la Corte di giustizia*, in *Dem. Sicur.*, 2, 2022, pp. 112 ss.

Date queste ataviche differenze non si faticano a comprendere le ragioni dell'inafferrabilità di un processo direzionato verso, si sarebbe detto una volta, la dimensione federale dell'integrazione, a compimento di un tracciato la cui meta avrebbe dovuto consistere nella formazione degli "Stati Uniti d'Europa". Un'affermazione generica ma simbolicamente carica di significato politico che può essere meglio circoscritta ove si faccia riferimento ad una sua rideterminazione più precisa e meno intangibile. Valga, dunque, il riferimento a quanto in dottrina è stato sostenuto da Sergio Fabbrini, ossia ad una Unione europea come "unione federale", diversa dal concetto di "Stato federale", e intesa quale aggregazione ascendente di ordinamenti nazionali dotati di una propria struttura e identità costituzionale. Una struttura, cioè, fondata sul concetto di cooperazione ma che alla base non rinneghi l'idea stessa della statualità individualmente connessa ad ogni singola esperienza. Un modello diverso dallo "Stato federale", in questo caso discendentemente formatosi sul presupposto della disgregazione di uno Stato inizialmente accentrato e unitario<sup>62</sup>.

Da questo presupposto muove la suggestiva idea espressa dall'autorevole studioso di una possibile differenziazione sostanziale nel futuro percorso evolutivo del sistema europeo. Come si diceva, una suggestione, nel senso di una elaborazione strutturata su alcuni assunti già emersi in passato, per quanto di complessa realizzazione e, soprattutto, non all'ordine del giorno, benché non siano mancati recenti e chiari riferimenti alla questione, come emerso dal discorso del Presidente francese Macron del 9 maggio 2022 a chiusura dei lavori della Conferenza sul futuro per l'Europa, dinanzi alla Plenaria della medesima riunita a Strasburgo. Una "proposta" invero stimolante e che certamente possiede il merito di porre l'attenzione sul tema di fondo, ovvero sull'insostenibilità di un'integrazione che si vorrebbe il più possibile unitaria laddove portata avanti da Paesi che, di contro, non condividono il medesimo disegno realizzativo finale.

Ecco, dunque, la possibilità di organizzare la "nuova Europa" secondo una ripartizione duale all'interno della quale la differenziazione venga formalizzata sulla base di un patto fondativo iniziale, e non in ragione di una stratificazione differenziale di provvedimenti e decisioni con annesse deroghe ed esenzioni, come accaduto, invece, sino ad oggi. Un'Europa che proceda secondo più velocità, a loro volta rappresentative di altrettante finalità ma convergenti e reciprocamente collegate sulla base del collante comune del mercato unico<sup>63</sup>. Da un lato, dunque, dovrà essere edificata una prima organizzazione maggiormente integrata – per quanto doverosamente anche più esclusiva, imponendo il rispetto di standard comuni più elevati – strutturata secondo il modello di una "unione politica federale" e fondata in forza di un accordo di natura costituzionale, la cui *membership* vedrà in primo luogo la presenza degli Stati che odiernamente compongono l'Eurozona e nei confronti dei quali varrà, e non potrebbe essere altrimenti, il principio finalistico della "unione sempre più stretta"<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> S. Fabbrini, *Sdoppiamento*, cit., p. 122.

<sup>63</sup> S. Fabbrini, *Sdoppiamento*, cit., pp. 141-142.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Si tratterebbe, comunque, di un'Europa che rifugga l'idea di ricondurre i diversi *demoi* di cui si compone ad un *demos* unitario. Una unione di Stati, infatti, «deve mantenere il pluralismo di identità nazionali e di lingue e tradizioni culturali dei loro cittadini, anche se dovrà favorirne la conoscenza reciproca [...] il punto è che le unioni federali non hanno bisogno di basarsi su un'identità culturale comune. Esse aggiungono una nuova identità (di tipo politico) alle esistenti identità (di tipo nazionale) [...] le unioni federali celebrano le diversità tra i loro Stati membri, non già la loro omogeneità. Una diversità che va ricomposta, naturalmente, come recita il motto degli Stati Uniti (*et pluribus unum*) ma anche quello europeo (*uniti nella diversità*)» (p. 145). Sulla questione della identità europea è opportuno richiamare alla formulazione elaborata dalla Corte di Giustizia all'esito dei due procedimenti per annullamento azionati dall'Ungheria e dalla Polonia avverso il Regolamento sulla condizionalità di bilancio, e secondo cui «quando uno Stato candidato diventa uno Stato membro, aderisce a

Dall'altro, invece, occorrerà dar vita ad una differente organizzazione conformata sulla base di una comunità economica, fortemente inclusiva a differenza della prima e data la minor condivisione in termini di integrazione, «aperta a tutti gli Stati europei che rispettino basilari principi di *rule of law* e fondamentali criteri di libertà di mercato, basata su un trattato interstatale essenziale e strumentale»<sup>65</sup>. Questa non sarà vincolata al perseguimento di un sempre maggior grado di integrazione e necessiterà, nondimeno, oltre che delle essenziali istituzioni intergovernative, delle «basilari istituzioni sovranazionali per promuovere un mercato unico e risolvere dispute tra i suoi attori statali ed economici»<sup>66</sup>. L'accordo fondativo, in questo caso, potrà essere convenuto in un trattato interstatale che in alcun modo inciderà sugli elementi più radicati della sovranità nazionale. In altri termini, escluderà quelle competenze che un tempo erano state incluse, con il Trattato di Maastricht, nel secondo e nel terzo pilastro, quali la politica estera e la sicurezza comune, così quelle materie riferite alla giustizia e agli affari interni. Parimenti, è ovvio, non vi sarà neppure la necessità di adottare una moneta comune con la presenza di una banca centrale a cui attribuire competenze di carattere regolamentativo<sup>67</sup>.

A fronte di queste prospettive, volutamente riportate come estreme, vi è in conclusione da comprendere quale ruolo possono assumere accordi bilaterali stipulati fra Stati membri dell'Unione come quello del Quirinale. Ancorché, e non lo si mette pregiudizialmente in dubbio, si possano trarre distopicamente dei vantaggi comuni da una differenziazione del

---

una costruzione giuridica che poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE, sui quali l'Unione si fonda. Tale premessa fa parte delle caratteristiche specifiche ed essenziali del diritto dell'Unione, attinenti alla sua stessa natura, che risultano dall'autonomia di cui gode detto diritto nei confronti dei diritti degli Stati membri nonché del diritto internazionale. Essa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, pertanto, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua [...] ne consegue che il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori contenuti nell'art. 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati a tale Stato membro [...] il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e dal quale potrebbe sottrarsi in seguito alla sua adesione [...] i valori contenuti nell'articolo 2 TUE sono stati identificati e sono condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune. Pertanto, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere detti valori» (Corte di Giustizia, Seduta plenaria, Causa C-157/21, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, 16 febbraio 2022, p.ti 143-145 e Corte di Giustizia, Seduta plenaria, Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, 16 febbraio 2022, p.ti 125-127). Come si può vedere, quello fornito dal Giudice europeo è un concetto d'identità formulato sulla base di un approccio definitorio pluralista, inclusivo secondo una logica che alla contrapposizione frontale fra l'identità europea e quelle nazionali, pur in presenza di un contenuto incompressibile fatto coincidere con i valori indicati dall'art. 2 TUE e che gli Stati membri hanno accettato di promuovere sin dalla loro adesione in forza di quanto disposto dall'art. 49 TUE (da ultimo, si veda Corte di Giustizia, Grande Sezione, Causa C-204/21, *Commissione c. Repubblica di Polonia*, 5 giugno 2023, p.ti 73-74, secondo la quale la nozione stessa di stato di diritto appartiene al concetto di identità europea e dunque impone doveri giuridici di conformazione da parte dei Paesi membri), predilige un metodo per certi versi ricompositivo delle diversità, cercando nelle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri quel minimo comune denominatore sul quale tratteggiarne i contorni. D'altronde, come noto, è lo stesso art. 4, par. 2 TUE che nel richiamare al concetto di identità dispone per l'Unione il dovere di rispettare l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale. Su tali aspetti, P. FARAGUNA, S. BARTOLE, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dall'Unione*, in *Dir. Comp.*, 22 marzo 2022, nonché G. MARTINICO, *Taming National Identity: a Systematic Understanding of Article 4.2 TEU*, in *Eur. Publ. L.*, 3, 2021, pp. 447 ss.

<sup>65</sup> S. FABBRINI, *Sdoppiamento*, cit., pp. 141-142.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

pari di quella descritta poc'anzi, suscettibile di incrociare gli antitetici interessi dei differenti gruppi di Paesi, è un arduo esercizio quello di non intravedere in tutto ciò un fallimento generalizzato del processo d'integrazione, come attualmente iscritto nei Trattati. Lo scopo di un'unione sempre più stretta<sup>68</sup> mal si addice alla creazione di un nuovo soggetto europeo al suo interno diviso in due differenti unità, la cui stretta (e astratta) complementarità risulti comunque operativamente contraddetta dal non condividere *ab initio* i medesimi obiettivi.

Ecco, dunque, che accordi di cooperazione rafforzata bilaterale fra Paesi che si facciano portatori di una comune idea di integrazione possono offrire un forte contributo alla causa evolutiva dell'Unione europea nella sua attuale configurazione. Molto, ovviamente, dipenderà dai termini del loro contenuto, così come da quanti e quali potrebbero essere i Paesi sottoscrittori, specialmente perché in ragione di ciò dipenderà la loro capacità d'influenza nei riguardi delle altre parti non aderenti, ma che comunque potrebbero beneficiare degli stessi, intervenendo adesivamente per adoperarsi fattivamente al conseguimento della medesima progettualità. Al tempo stesso, non andrebbe aprioristicamente demonizzata neppure la eventuale "proliferazione", seppur contenuta, di tali accordi fra questi Paesi, in specie qualora ciò avvenisse secondo una organizzazione sistematica che consenta loro di fare rete. Una sorta di sovrastruttura dalla portata giuridicamente rilevante nei vicendevoli rapporti binari che sostanzialmente sempre più la preventiva definizione di posizioni forti, strutturate e precedentemente condivise, tali da poter essere riversate sul tavolo della complessa e articolata contrattazione in sede europea.

Riporre in essi una speranza quasi-salvifica per la ripresa del progetto europeo, tuttavia, sarebbe un errore, per almeno due ordini di ragioni. Per prima cosa, infatti, anche dopo la loro conclusione, la loro concreta implementazione – e lo stesso vale per il Trattato del Quirinale – sarebbe fortemente dipendente dalla volontà politica di partecipanti. Una volontà politica che, ovviamente, non è definibile una volta per tutte al momento della sottoscrizione e che al suo mutare può pregiudicare, anche in maniera decisiva, l'efficacia dei suoi contenuti, al punto da vanificarne la funzione. Ciò detto, e in seconda battuta, non bisogna mai dimenticare che per quanto riguarda il fronte dell'integrazione, qualora essa faccia parte dei suoi contenuti, detti strumenti intervengono (per lo più) in chiave sussidiaria, ossia a rafforzare un'intesa che molto spesso si è già rivelata minoritaria o che ha comunque mostrato segni di debolezza rispetto alla rivendicazione di una *leadership* forte all'interno dei processi decisionali dell'Unione. Di conseguenza, è di per sé molto probabile andrà incontro a percettibili difficoltà che, una volta ancora, risulterebbero lo specchio della mancanza di unitarietà rispetto alla condivisione del percorso da seguire.

Restano, ciononostante, uno strumento indubbiamente interessante e carico di potenzialità che il tempo, e solo quest'ultimo, permetterà in un modo o nell'altro di sperimentare. Ciò, anche al fine di capire, se in ultimo potranno divenire fonte di miglioramento dell'Unione europea per come la conosciamo oggi, o se al contrario, saranno destinati a trasformarsi in primigenie piattaforme programmatiche verso un'Europa del tutto diversa, magari a più velocità.

---

<sup>68</sup> In proposito, fra le altre decisioni, si veda Corte di Giustizia, Seduta Plenaria, Causa C-621/18, *Andy Wightman et. al. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, 10 dicembre 2018, p.to 67.

ABSTRACT: *The Quirinal Treaty and the Prospects of the Supranational Integration Process*

The essay addresses the issue of the Quirinal Treaty in the framework of its possible role in the European Union integration process. First, an attempt will be made to understand how the instrument can be placed side by side with the proper institutions of European law aimed at ensuring differentiated integration among member countries, which is increasingly seen as the highroad of the European evolutionary process. Subsequently, we will go more deeply into the contents of the treaty, analyzing its strengths and limitations to its effective implementation, given the possible political differences between the parties that signed it, as well as the decision-making rules of the European institutions. Finally, starting from the suggestive hypothesis of a possible multi-speed evolution of the European Union, some thoughts will be advanced as to whether a treaty such as the one under consideration could be a useful attempt to evolve the European Union on the basis of how we know it today, or the programmatic platform for something different.



## LE RELAZIONI MARITTIME ITALO-FRANCESI NELL'AMBITO DEL TRATTATO DEL QUIRINALE

FABIO CAFFIO\*

SOMMARIO: 1. Premessa: il mare nell'opera del Prof. Arangio Ruiz. – 2. I pregressi rapporti marittimi tra Francia e Italia. – 3. Segue: le loro frontiere marittime secondo l'Accordo di Caen. – 4. Segue: le loro frontiere marittime secondo l'Accordo di Caen. – 5. Il Trattato del Quirinale – 6. Conclusioni.

### 1. Premessa: il mare nell'opera del Prof. Arangio-Ruiz

La figura del Prof. Gaetano Arangio-Ruiz aleggia in questo convegno organizzato dal Club di Soave. In premessa del mio intervento dedicato al mare desidero perciò ricordare che il Prof. Arangio-Ruiz, *Grande Italiano* ed *Hombre Vertical*, oltre che illustre accademico, si è confrontato con il problema della delimitazione degli spazi marittimi della piattaforma continentale italiana in alcune specifiche occasioni che sono tuttora un punto di riferimento per gli studiosi. A Lui si deve un memorabile intervento avanti alla Corte internazionale di giustizia nel 1985<sup>1</sup>, nel corso della causa Malta/Libia, durante il quale pose le basi per evidenziare i diritti dell'Italia ad ovest ed est di Malta secondo un approccio equitativo che fu accolto dalla stessa Corte nella sentenza finale<sup>2</sup>. E fu anche Lui, quando si cimentò con il tema generale della delimitazione della nostra piattaforma continentale<sup>3</sup>, a richiamare il principio del raggiungimento di una «*equitable solution*» nello spirito della Convenzione del diritto del mare del 1982 (CNUDM)<sup>4</sup> - piuttosto che a quello della rigida equidistanza - per evidenziare la sproporzione dell'area pretesa dalla Francia nel Tirreno negli anni Settanta del secolo scorso.

Merita di essere ricordato, come suo lascito morale, quanto disse in questa occasione: «I do have the distinct impression –and I refer to more data than just the texts of the agreements [related to delimitation of continental shelf stipulated by Italy]- that Italian negotiators have not been as resolute, steady and timely as the cause of their Country would, in my opinion, have required them to be. This was due, I think, to the scarce attention paid

---

\* Ammiraglio in congedo, esperto diritto di marittimo, per l'A.A. 2023-2024 docente a contratto di "Introduzione di geopolitica e diritto internazionale del mare" presso l'Università di Bari.

<sup>1</sup> ICJ, *Continental Shelf (Libyan Arab Jamabiriyah/Malta)*, I.C.J., Reports, 1985, II, para. 497.

<sup>2</sup> ICJ, *Continental Shelf (Libyan Arab Jamabiriyah/Malta)*, I.C.J., Judgment, 1985, par. 22.

<sup>3</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *The Italian Continental Shelf Delimitation Agreements and the General Law on Shelf Delimitation*, *Rivista Studi Politica Internazionale*, Aprile-Giugno 1989, p. 245 ss.

<sup>4</sup> Secondo l'art. 83, 1 della CNUDM «La delimitazione della piattaforma continentale tra Stati a coste opposte o adiacenti viene effettuata per accordo sulla base del diritto internazionale, come previsto all'articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia<sup>5</sup>, allo scopo di raggiungere una equa soluzione». Analoga è la regola stabilita per la delimitazione della ZEE dall'art. 74, par. 1, della stessa CNUDM.

to matters of delimitation, not by technicians and diplomats, but – with one felicitous exception – by our political leaders; not to mention the media and the general public»<sup>5</sup>.

Il monito del Prof. Arangio-Ruiz ritorna di attualità nel momento in cui l'Italia deve affrontare la non facile partita dei confini della propria Zona economica esclusiva (ZEE) istituita con legge 91-2021. Al momento, i limiti sono stati negoziati per accordo soltanto con Grecia (2020) e Croazia (2022), mentre restano da definire -sia pur in modo provvisorio- quelli con Algeria, Tunisia, Malta, Libia e Albania. Sicché, è auspicabile che politica ed opinione pubblica facciano sentire la loro voce su questi temi come accade in qualsiasi altro Paese dove la marittimità è patrimonio della Nazione. Tra l'altro, in questo momento in Italia abbiamo per la prima volta un Ministero del Mare.

Un caso a sé è quello della delimitazione della ZEE con la Francia, in teoria già stabilito con un accordo nel 2015 come si dirà più avanti, il quale non è stato però da noi ancora ratificato per problemi legati ai diritti tradizionali di pesca nella zona di Mentone. Anticipando successive valutazioni, sin da ora possiamo comunque precisare che il quadro passato e presente delle relazioni marittime italo-francesi delinea una situazione improntata ad equilibrio ed equità che in futuro dovrà essere ulteriormente sviluppata incentivando gli ambiti di cooperazione reciproca già stabiliti col Trattato del Quirinale.

## 2. I progressi rapporti marittimi tra Francia e Italia

Secondo un'opinione diffusa, la Francia dei secoli passati è stata una potenza continentale che non è riuscita, nonostante l'espansione nei Caraibi e nel Pacifico, a costruire un potere marittimo nel Mediterraneo<sup>6</sup>. In realtà, la Francia napoleonica, durante l'occupazione del Regno di Napoli nel 1801, aveva pensato di fare di Taranto una base navale<sup>7</sup> alternativa a Malta. Qualche anno prima, nel 1793, un giovane Bonaparte aveva cercato invano di conquistare l'Isola di Maddalena in modo da acquisire il controllo strategico delle Bocche di Bonifacio tra Sardegna e Corsica. Maggior successo ebbero le ambizioni colonialiste che portarono ad occupare l'Algeria nel 1830 senza che alcuno Stato dell'Italia preunitaria si opponesse. E maggior fortuna ebbe il progetto di Ferdinand de Lesseps la cui compagnia costruì il Canale di Suez senza alcun diretto coinvolgimento italiano<sup>8</sup>.

A metà Ottocento il Regno di Sardegna, con Cavour primo ministro, comincia però a guardare al mare, anche grazie al fatto che nel 1815 il Congresso di Vienna le aveva assegnato la Repubblica di Genova<sup>9</sup>. Torino partecipa così al Congresso di Parigi del 1856 che pone termine alla Guerra di Crimea: viene imposta alla Russia zarista la neutralizzazione del Mar Nero e si stabiliscono i principi del moderno diritto marittimo<sup>10</sup>. Il merito di questo cambio di visione va dato allo stesso Cavour che, da ministro della Marina nel 1850, aveva cominciato il rinnovamento della flotta sabauda.

<sup>5</sup> Ivi, 264-265.

<sup>6</sup> Cfr. M. VALLE, *Patria senza mare*, 2022, p. 265.

<sup>7</sup> Vds. G.C. SPEZIALE, *Storia militare di Taranto*, 1930, p. 166 ss.

<sup>8</sup> Sulla storia del Canale e sul contributo dato dagli Italiani alla sua progettazione cfr. M. VALLE, *Suez. Il canale, l'Egitto e l'Italia. Da Venezia a Cavour, da Mussolini a Mattèi*, Reggio Calabria, 2018.

<sup>9</sup> M. VALLE, *Patria senza mare cit.*, p. 289.

<sup>10</sup> È la *Declaration Respecting Maritime Law*. Paris, 16 April 1856 in [www.ihl-databases.icrc.org/](http://www.ihl-databases.icrc.org/)

Con la fine dell'alleanza sardo-francese tra Napoleone III e Cavour (nel cui ambito era maturata la cessione della Contea di Nizza alla Francia), il nuovo Regno d'Italia iniziò nuovamente a diffidare del suo vicino per la questione di Roma capitale. I rapporti peggiorarono con l'occupazione francese della Tunisia nel 1881, finché l'Italia prese atto del peggioramento dei rapporti ed aderì alla Triplice Alleanza assieme a Germania ed Austria.

Se si va a guardare lo sviluppo della Regia Marina a partire dall'Unità d'Italia, il suo rapido ammodernamento inizia nel 1885, ad opera di Benedetto Brin<sup>11</sup>, come reazione al vantaggio strategico acquisito dai Francesi nel Canale di Sicilia. Da quel momento l'obiettivo dell'Italia diventa la parità navale. Dopo la I Guerra Mondiale durante quale i due Paesi avevano combattuto in Adriatico nella Triplice Intesa contro l'Austria, il raggiungimento della parità è ufficializzato dal Trattato di Washington del 1922 che assegna ai due Paesi lo stesso dislocamento massimo delle rispettive flotte<sup>12</sup>.

La competizione sul piano navale ingaggiata con Parigi a fine Ottocento non ci impedì di risolvere pacificamente certe questioni di confini marittimi. Un primo esempio è dato dal *modus vivendi* realizzato nella Baia di Mentone per evitare incidenti di pesca entro la fascia costiera delle 2 mg.<sup>13</sup>. L'intesa non fu mai formalizzata in un vero accordo<sup>14</sup>. Essa testimonia comunque il buono stato delle relazioni di vicinato raggiunto in passato ed indica la via da seguire per definire in futuro la questione della pesca nella stessa zona di Mentone che si è aperta, come si dirà più avanti, dopo la firma dell'Accordo di Caen del 2015.

Un altro nervo scoperto dei rapporti di pesca italo-francesi a livello locale sono state le Bocche di Bonifacio, lo stretto in cui poche miglia separano la Sardegna dalla Corsica. In questo caso, a differenza di Mentone, fu stipulata un vero e proprio accordo, la "Convenzione italo-francese del 18 gennaio 1908 per la determinazione delle zone di pesca rispettivamente riservate ai pescatori italiani e ai pescatori francesi nelle acque comprese tra la Sardegna e la Corsica".

Al termine della I Guerra Mondiale la rivalità marittima riapparve nell'Egeo dove la Francia appoggiò le rivendicazioni greche sui territori dell'ex Impero Ottomano. L'ingresso tardivo di Atene sulla scena internazionale, a guerra conclusa, determinò attriti con noi che avevamo già occupato il Dodecanneso (durante il conflitto con gli Ottomani per la Libia) ed alcune zone costiere dell'Asia Minore a sud di Smirne (in applicazione delle clausole del Trattato di Londra del 1915)<sup>15</sup>. Il Trattato di Losanna del 1923 ufficializzò il nostro possesso di Rodi, mentre dovvemmo lasciare l'Anatolia dove, nel frattempo, Mustafà Kemal Atatürk aveva costituito la Repubblica turca. Atatürk si dimostrò nei fatti non ostile a noi; la Francia continuò invece a contrapporsi alla nuova Turchia, forse anche per la questione armena; questo non le impedì di aderire nel 1936– noi lo facemmo nel 1938 - a quella Convenzione

<sup>11</sup> M. Valle, *ivi*, 364 ss.

<sup>12</sup> Sulle trattative che portarono al Trattato di Washington ed a quelli successivi di Londra, v. G. BERNARDI, *Il disarmo navale tra le due guerre (1919-1939)*, Roma, 1975

<sup>13</sup> V. Circolare del Ministero della Marina sulle «delimitazioni delle acque italiane e di quelle francesi nella Baia di Mentone per gli effetti della pesca» in GU n. 185 dell'8 agosto 1892. Con Processo verbale redatto nel 1892 le autorità marittime dei due Paesi definirono gli allineamenti a terra del limite delle rispettive acque territoriali (al tempo di 3 mg.) in cui i pescatori nazionali potevano praticare la loro attività; fu anche prevista una zona di tolleranza di 300 mt. per gli eventuali sconfinamenti involontari

<sup>14</sup> Sul punto cfr U. LEANZA, *L'Accordo di Caen*, in *Rivista Marittima*, marzo 2016, p. 10.

<sup>15</sup> Sulla divergenza di interessi tra Italia e Grecia nei Balcani, nell'Egeo ed in Turchia si veda la lucida e documentata analisi di A. GIANNINI, *I rapporti italo-ellenici (1860-1955)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 24(3), Luglio-Settembre 1957, pp. 389-445.

di Montreux che consacrò le rivendicazioni turche al controllo del Mar Nero e degli Stretti (Dardanelli, Mar di Marmara e Bosforo)<sup>16</sup>.

Archiviata con il Trattato di Pace del 1947 la contrapposizione del periodo fascista, iniziò per Italia e Francia una nuova fase di relazioni basate sulla comune adesione a Nato e Nazioni unite ed alla condivisione dei valori europeisti. Attriti si vennero tuttavia a creare per la crisi di Suez del 1956 e per la decolonizzazione dell'Algeria. La nostra simpatia politica per la causa algerina, condivisa dall'Eni di Enrico Mattei<sup>17</sup>, si ripercosse in campo marittimo: nel 1962 la Marina francese fermò in alto mare un mercantile italiano sospetto di trasportare armi agli insorti<sup>18</sup>. Ulteriori problemi si verificarono nel settore dell'offshore energetico, tra l'altro proprio mentre iniziavano a materializzarsi nel nostro Paese -al contrario di quanto avveniva in Francia- dubbi sul programma nucleare. Per impulso dell'Eni furono scoperti vari giacimenti di idrocarburi in Adriatico e nel Canale di Sicilia. Questo portò alla stipula di accordi di delimitazione della piattaforma continentale tra noi e Paesi frontisti quali la ex Jugoslavia (1968), la Tunisia (1971) e la Spagna (1974).

Tenendo conto dei rispettivi interessi energetici, Italia e Francia avviarono nel 1971 un negoziato per la definizione dei confini della piattaforma continentale: le trattative, protrattesì per quattro anni e giunte a buon punto nel settore orientale tra Corsica, Sardegna ed Arcipelago Toscano, si arenarono per il rifiuto francese di prendere atto del confine da noi già concordato nel 1974 con la Spagna. Le proposte francesi erano infatti orientate alla definizione, al centro del Mediterraneo occidentale, di un punto quadruplo Italia-Francia-Spagna-Algeria o perlomeno, in alternativa, alla creazione di una zona comune di sfruttamento<sup>19</sup>. Le tesi della Francia postulavano, in termini di coste rilevanti da prendere a base della delimitazione, un rapporto diretto tra la propria facciata marittima e quella algerina; di fatto, in questo modo si anticipava l'approccio seguito da Algeri nel 2018 nel definire unilateralmente un confine della Zee che si spinge fin sotto le coste di Oristano senza attribuire alla Sardegna alcuna titolarità di aree di giurisdizione<sup>20</sup>.

Negli anni Ottanta del Novecento le relazioni marittime franco-italiane divennero più strette sul piano operativo grazie alle missioni organizzate nel quadro dell'Unione europea occidentale (UEO)<sup>21</sup>. Si deve infatti alla stessa UEO - da cui ha preso origine la Politica di sicurezza e difesa comune (PsdC) dell'Ue - l'avvio di concrete iniziative di cooperazione navale in ambito europeo<sup>22</sup> rientranti nel genus dei Petersberg Tasks (missioni umanitarie e

<sup>16</sup> Cfr. F. CAFFIO, *La guerra, il Mar Nero, gli Stretti*, *Limesonline*, 19/09/2008.

<sup>17</sup> Vds. Enrico Mattei e l'Algeria. *Un amico indimenticabile 1962-2022*, Ambasciata d'Italia ad Algeri, 2022. Cfr. anche F. CRESTI- A.M. GREGNI, *La Guerra di Liberazione Algerina e l'Italia nella visione dei documenti diplomatici francesi*, *Oriente Moderno*, 22 (83), p. 4.

<sup>18</sup> Sugli aspetti giuridici dell'episodio in cui fu coinvolto un mercantile della Società "Ignazio Messina" di Genova, v. N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2014, p. 375.

<sup>19</sup> Vds. U. FRANCALANCI -P. PRESCIUTTINI, *Storia dei trattati e dei negoziati per la delimitazione della piattaforma continentale e del mare territoriale tra l'Italia e Paesi del Mediterraneo 1966-1992*, Genova, 2000, p. 74.

<sup>20</sup> Cfr. F. CAFFIO, *L'Italia di fronte alla proclamazione unilaterale algerina della Zona economica esclusiva*, *Il Mare*, MISE, III ed. 2020, p. 85.

<sup>21</sup> L'UEO era stata creata, dopo il fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED, con gli Accordi di Parigi del 1954. In questo modo si rimediò alla mancata messa in comune di specifici assetti militari previsti dalla CED (vds. M. NERI GUALDESI, *Difesa dell'Europa ieri ed oggi: l'occasione mancata della CED*, in *Rivista Marittima*, 8, 1988, p. 11).

<sup>22</sup> Un coordinamento navale fu realizzato nel 1988 per lo sminamento del Golfo Persico al termine del conflitto Iraq-Iran e poi nel 1991 per l'applicazione dell'embargo navale contro l'Iraq. Successivamente le Forze navali dei Paesi UEO furono unificate con quelle della *Stanafomed* della NATO sotto un unico comando per lo svolgimento dell'operazione *Sharp Guard* incaricata di applicare le Risoluzioni Onu contro la Jugoslavia.

di soccorso, mantenimento della pace, gestione delle crisi)<sup>23</sup>. In questo contesto si colloca l'iniziativa francese, assunta nel 1995 assieme a Italia, Portogallo e Spagna di creare la Forza Marittima Europea (Euromarfor), forza navale attivabile a richiesta che è tuttora in attività<sup>24</sup> e che può essere considerata l'antesignana delle successive missioni navali Ue nel Corno d'Africa ed in Mediterraneo.

Di pari passo con una più diretta cooperazione nel mantenimento della sicurezza marittima, Italia e Francia avviarono in quel periodo un percorso parallelo per la protezione dell'ambiente marino mediterraneo. Emblematica fu l'intesa italo-franco-monegasca del 1999 sulla creazione del Santuario dei mammiferi (detto anche Pelagos o Thetis), zona tra Tolone, Sardegna e Toscana destinata alla protezione dei mammiferi marini viventi<sup>25</sup>. Sulla scia di questa iniziativa, prima tra tutti gli Stati mediterranei, la Francia proclamò con legge 2003-346 la «Zone de protection écologique» (Zpe) estesa, in attesa di accordi con l'Italia, al di qua dell'equidistanza con le coste italiane nel Golfo di Genova, a occidente della Sardegna e della Corsica, ed a levante delle Bocche di Bonifacio. Parte della Zpe francese, nel Golfo del Leone, è invece sovrapposta alle aree di giurisdizione spagnole determinando un contenzioso con

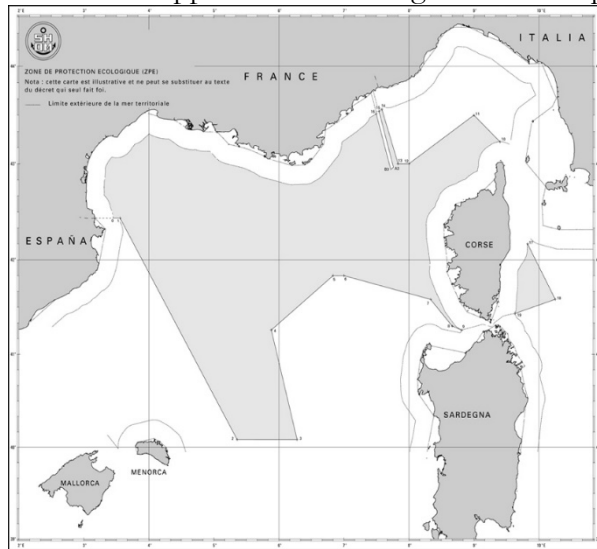


Figura 1: La Zpe (ora Zee) francese (Fonte: SHOM)

Madrid. Il regime della Zpe è poi mutato in Zona economica esclusiva (Zee) nel 2012 mantenendo i precedenti limiti che sono quindi ancora in vigore.

In un incontro bilaterale del maggio 2003, già prima dell'istituzione della propria Zpe, Parigi ci chiese di intavolare trattative per una iniziativa parallela e concordata che portasse a definire il confine delle rispettive zone<sup>26</sup>. La risposta italiana fu interlocutoria, in attesa di introdurre nel nostro ordinamento la Zpe. Fu così approvata la legge 8 febbraio 2006, n. 61, concernente appunto l'istituzione di Zpe oltre il limite esterno del mare territoriale. L'iniziativa aveva valore programmatico in quanto

rinvitava a successivi provvedimenti la sua concreta attuazione. Con il Dpr 27 ottobre 2011 n. 209 si istituì poi la prima Zpe italiana relativa al Mediterraneo nord-occidentale, al Mar Ligure e al mar Tirreno, con esclusione dello stretto di Sicilia. In attesa di pervenire a un accordo con la Francia, i limiti esterni furono fissati temporaneamente al di qua della mediana

<sup>23</sup> [www.eur-lex.europa.eu/](http://www.eur-lex.europa.eu/).

<sup>24</sup> [www.euromarfor.org/](http://www.euromarfor.org/).

<sup>25</sup> Il Santuario, rientrando nel *genus* delle aree marine specialmente protette in applicazione dell'*Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, Mediterranean Sea and contiguous Atlantic Area* (ACCOBAMS), comprende le acque interne e territoriali degli Stati interessati nonché aree di loro Zee. Esso si propone di vietare la cattura dei mammiferi e la pesca con reti pelagiche derivanti, adottando tutte le misure appropriate per la conservazione dei mammiferi marini nel loro habitat, compresa la lotta a tutte le forme di inquinamento.

<sup>26</sup> Camera dei deputati, XIV leg., Relazione illustrative al Disegno di legge su «Istituzione di una zona di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale» (A.C. 5358), in [www.leg14.camera.it/](http://www.leg14.camera.it/).

riconoscendo perciò la validità dei confini provvisori stabiliti da Parigi nel 2003. Eguale metodo purtroppo non fu adottato nella parte sud della nostra Zpe confinante con l'Algeria<sup>27</sup>.

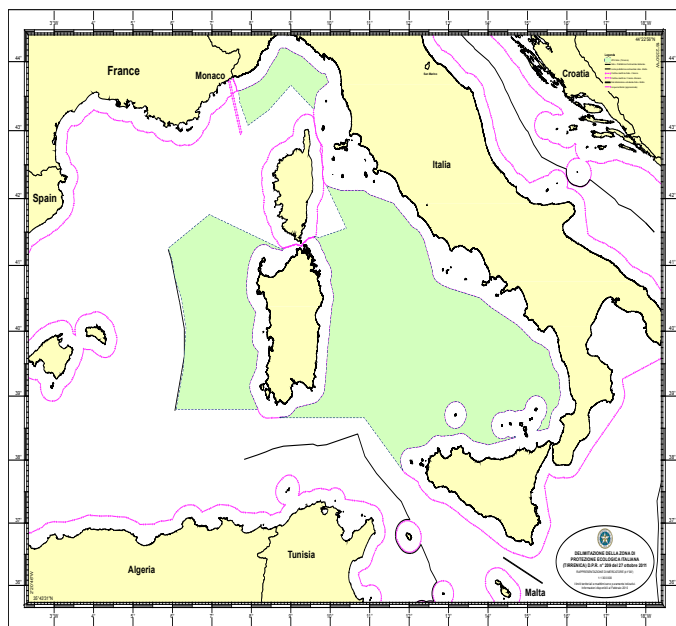


Figura 2: La Zpe Italiana (Fonte IIM)

acque territoriali<sup>29</sup>. Da notare che oggetto dell'accordo fu anche l'istituzione di una zona congiunta di pesca a occidente delle Bocche in cui «a titolo di intesa di vicinato, i battelli di pesca costiera italiani e francesi continuano a svolgere l'attività sui luoghi di pesca tradizionali».

Oramai Italia e Francia navigavano di concerto nelle aree marittime confinanti animate dagli stessi interessi di protezione naturalistico-ambientale. I due Paesi, nel 2010, si impegnarono a creare il parco marino delle Bocche di Bonifacio e a mettere in atto nello stesso braccio di mare misure per evitare i rischi derivanti dal passaggio di certe categorie di navi<sup>28</sup>. Le Bocche, in realtà, erano da tempo al centro della loro attenzione. Oltre al Santuario dei Mammiferi di cui s'è detto, nel 1986 era stato concluso un accordo di delimitazione delle rispettive

### 3. Segue: le loro frontiere marittime secondo l'Accordo di Caen

Quando nel 2006 Italia e Francia decisero di aprire il negoziato per la definizione di tutte le loro frontiere marittime non partirono dunque da zero, avendo già concluso l'accordo sulla delimitazione delle Bocche di cui si è detto.

<sup>27</sup> La parte meridionale della nostra Zpe - forse per eccesso di cautela diplomatica - passa all'incirca per il parallelo di Capo Spartivento tenendosi molto più a nord dell'ipotetica linea di equidistanza tra coste algerine e coste sarde, e lasciando quindi un'ampia zona di alto mare che poi è stata inglobata nel 2018 nella Zee algerina.

<sup>28</sup> Le Bocche di Bonifacio sono uno stretto interamente coperto dalle acque territoriali di Italia e Francia che, mettendo in comunicazione due parti di Zee, rientra secondo la CNUDM nella categoria degli stretti internazionali. Come tale è usato per la navigazione internazionale ed è sottoposto ad uno specifico regime di libertà di passaggio. Italia e Francia, nell'impossibilità di limitarne il transito *erga omnes*, hanno potuto soltanto emanare divieti applicabili a certe categorie di navi nazionali. In considerazione della pericolosità della navigazione, l'Organizzazione marittima internazionale ha approvato un sistema di istradamento del traffico oltre che una procedura di reportazione navale obbligatoria da parte di navi in transito come petroliere, gasiere, chimichiere.

<sup>29</sup> È la Convenzione di Parigi del 28 novembre ratificata dall'Italia con legge 11 febbraio 1989, n. 59.

Alle loro spalle c'erano anche le trattative condotte infruttuosamente dal 1971 al 1976 per la delimitazione della piattaforma continentale, nonché una serie di contatti avviati a partire dal 2003 per fissare i limiti delle rispettive Zpe. Se vogliamo, il nuovo negoziato non era difficile, dovendosi soltanto delimitare dei ristretti spazi di alto mare rimasti indefiniti dopo che entrambi i Paesi avevano istituito unilateralmente (ma mantenendo sempre stretti contatti) le rispettive Zpe. Nel 2012 la trattativa terminò con l'individuazione di una frontiera marittima onnicomprensiva valevole per il fondale e la sovrastante massa d'acqua basata, in applicazione della CNUDM, sul «principio di equidistanza nella delimitazione dei loro mari territoriali e [sul] principio di equità nella delimitazione dei loro spazi marittimi sotto giurisdizione». Questo è specificato nel preambolo del Trattato di Caen del 21 marzo 2015 con cui sono state fissate le coordinate dei punti della linea di delimitazione.

Tutto lasciava presagire che l'intesa sarebbe stato un paradigma positivo in un Mediterraneo agitato da contese turbolente. Ma, come si dice, il diavolo si annida nei dettagli. Mentre la Francia attuava con celerità la sua ratifica, sul fronte italiano la procedura si

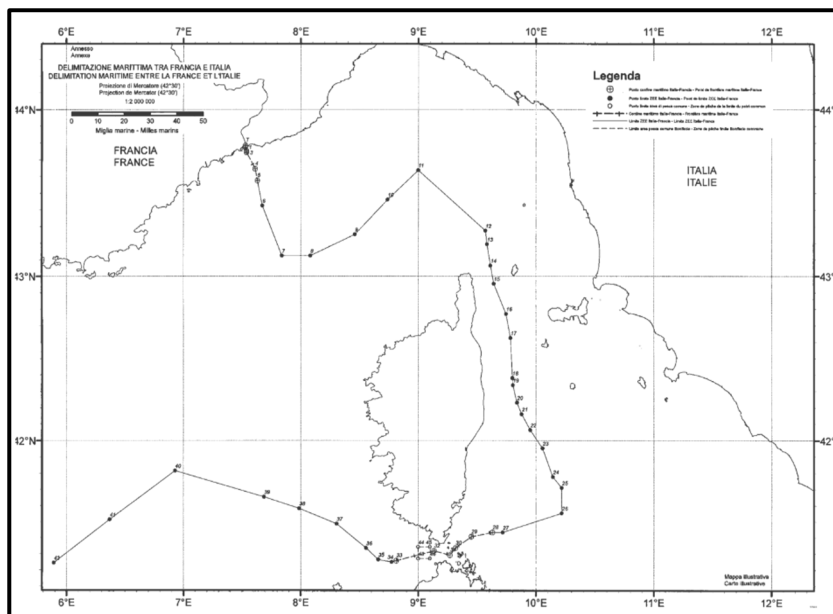


Figura 3: Frontiere marittime italo-francesi secondo il Trattato di Caen (Fonte: <http://reglementation-polmer>.)

attestava su tempi lunghi. L'accordo non era perciò ancora in vigore quando si verificò un incidente di pesca: un peschereccio sanremese venne sequestrato dai Francesi il 13 gennaio 2016 per presunta attività in acque territoriali francesi, in un'area prossima a Mentone frequentata da nostri connazionali per la pesca del gambero rosso<sup>30</sup>. Il caso pare fosse dovuto alla solerzia dei gendarmi d'Oltralpe nel ritenere già operante il nuovo confine. In realtà, nella zona si trascinava da decenni una situazione di incertezza attestata dal succitato *modus vivendi* del 1892 che, pur individuando un confine con allineamenti installati di comune accordo a terra, non aveva mai assunto la veste di accordo internazionale. Comunque, una cosa era la questione della delimitazione di questo breve tratto di acque territoriali; un'altra, l'andamento di tutte le frontiere marittime, anche di Zee e Piattaforma continentale.

<sup>30</sup> Tra i tanti si vedano gli articoli di P. CRECCHI pubblicati sul *Secolo XIX*, *Battaglia dei confini in mare: Nostra la fossa dei gamberoni* (16.1.2016); *La Liguria si ribella: Ridateci il nostro mare* (19 gennaio 2016); *Baratto Italia-Francia tra Mar Ligure e Tirreno* (23 gennaio 2016).

La verità è che il Trattato di Caen, complessivamente considerato, può ritenersi un accordo equo per le due Parti concluso al termine di un lungo processo negoziale<sup>31</sup>. Tra l'altro, il suo contenuto riflette decisioni già assunte autonomamente da Francia e Italia con i propri decreti istitutivi delle Zpe (rispettivamente nel 2003 e nel 2011) che anticipavano nella sostanza le soluzioni di delimitazione adottate a Caen. Resta da capire perché non si sia tenuto conto della questione della pesca nel breve tratto di mare a Mentone ove i nostri pescatori esercitavano attività tradizionali, pur in mancanza di un'intesa formale<sup>32</sup>. Non vi sono riscontri sul fatto che i nostri rappresentanti, durante il negoziato, abbiano discusso di questi diritti tradizionali. Può darsi che il problema sia stato ritenuto oramai superato dalla disciplina del Regolamento EU 1380/2013 che consente parità di condizioni di accesso dei pescatori degli Stati membri a tutte gli spazi marittimi unionali, acque territoriali comprese.

Il clamore suscitato in Italia dalla vicenda di Mentone ha offuscato la valenza positiva dell'intero Accordo di Caen. Tra i decisori politici si è forse diffuso il timore che l'avvio della ratifica sarebbe stato causa di ulteriori proteste dei rappresentanti della pesca. È ipotizzabile perciò che la soluzione della questione sia stata rinviata al momento in cui saranno individuati con la Francia eventuali correttivi all'accordo che tengano conto dei nostri interessi nella pesca del gambero rosso a Mentone.

#### 4. *Segue: la loro cooperazione navale nei teatri di crisi*

Il quadro delle relazioni marittime italo-francesi delineato in precedenza può definirsi, a conti fatti, duplice: da un lato una stretta cooperazione di buon vicinato nell'affrontare i problemi comuni nella gestione degli spazi marittimi adiacenti; dall'altro una sorta di cooperazione rafforzata per la protezione della sicurezza marittima.

Quello della sicurezza marittima è infatti un solido settore di cooperazione rafforzata tra i due Paesi che affonda le sue radici, come detto, nella UEO e che ora ha trovato nuova linfa nella reciproca adesione alla PSDC della Ue.

La Francia persegue propri interessi geostrategici nel Mediterraneo: privilegia i rapporti con la Grecia ed appare quindi schierata in sostegno delle ambizioni greco-cipriote ad una grande Zee nel Mediterraneo Orientale in chiave antiturca, cui è funzionale il progetto del gasdotto Eastmed<sup>33</sup>. È tuttavia estremamente positiva la sua convinta partecipazione alle operazioni EuNavforMed "Sophia"<sup>34</sup> ed "Irinì"<sup>35</sup> a guida italiana lanciate dall'Unione.

<sup>31</sup> Per avere lumi sulle scelte concrete effettuate dalle due Parti per giungere ad un accordo bisogna rifarsi a fonti ufficiali. Rappresentanti nel nostro Governo, in risposta ad atti di sindacato parlamentare, hanno chiarito che «Nel corso dei negoziati che hanno portato alla firma dell'Accordo, la parte italiana ha ottenuto di mantenere immutata la definizione di linea retta di base per l'arcipelago toscano, già fissata dall'Italia per la delimitazione del mare territoriale nel 1977. Inoltre, per il mare territoriale tra Corsica e Sardegna, è stato completamente salvaguardato l'accordo del 1986, inclusa la zona di pesca congiunta. Anche per quanto riguarda il confine del mare territoriale tra Italia e Francia nel Mar Ligure, in assenza di un precedente accordo di delimitazione, l'Accordo di Caen segue il principio dell'equidistanza come previsto dall'UNCLOS» (Nota della Farnesina del 18 febbraio 2016 sulla delimitazione dei confini marini tra Italia e Francia in [www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie](http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie)).

<sup>32</sup> V. precedente nota 9.

<sup>33</sup> Cfr. F. CAFFIO, *EastMed e non solo: il gas e le manovre dell'Italia nel Mediterraneo*, *Affarinternazionali*, 6/10/2021, disponibile *online*.

<sup>34</sup> [www.operationsophia.eu/](http://www.operationsophia.eu/).

<sup>35</sup> [www.operationirini.eu/about](http://www.operationirini.eu/about).



L'Italia, tuttavia, non ha esitato ad aderire all'iniziativa francese dedicata alla sicurezza marittima nello Stretto di Hormuz ed aree adiacenti lanciata con la Missione navale europea [ma non della Ue] di sorveglianza nello Stretto di Hormuz (EMASoH, dall'acronimo inglese). La partecipazione dell'Italia -cui è stato affidato per un semestre il comando in mare- va inquadrata nel fatto che la Francia, che ne ha la guida, ha impresso alla missione caratteri di neutralità, dialogo ed allentamento della tensione con l'Iran<sup>36</sup>. Da notare che l'iniziativa è perfettamente in linea con la tradizionale cooperazione navale franco-italiana maturata nell'ambito della UE, ma al di fuori della Ue.

Ovvio, quindi, che la geografia delle aree di presenza strategica italiana non coincida con quella francese. Parigi continua ad avere interessi mondiali da grande potenza, mentre i nostri non vanno al di là del Golfo di Guinea e di Hormuz (ma dovremmo aggiungere anche l'Artico<sup>37</sup>) in quel Mediterraneo allargato<sup>38</sup> che costituisce in qualche modo il perimetro della politica estera italiana.

La differenza tra i due Paesi è risultata evidente, ad esempio, ogni volta che si è adombrata una nostra presenza nell'Indo-pacifico ove Parigi opera da tempo<sup>39</sup>. La nuova decisione italiana<sup>40</sup> di dislocare una propria Unità navale (il Pattugliatore d'altura "Morosini") in quest'area dovrebbe comunque concorrere a rafforzare le relazioni marittime con Parigi che lo scorso anno hanno già ricevuto una significativa conferma nella messa a disposizione di una nostra Unità navale al Gruppo portaerei francese<sup>41</sup>. Pur in assenza di riscontri ufficiali, possiamo immaginare che questa svolta sia maturata nel quadro di reciproca fiducia venutasi a creare col Trattato del Quirinale.

## 5. *Il Trattato del Quirinale*

Il disegno francese di dare basi solide alle relazioni con l'Italia che facciano da cornice a rapporti in passato altalenanti si scorge nel Trattato del Quirinale firmato a Roma il 26 novembre 2021<sup>42</sup>. L'obiettivo è stato a lungo perseguito, forse per evitare forme di competizione reciproca, soprattutto economica. Sta di fatto, ad esempio, che la fusione Fca-Peugeot si stia rivelando non del tutto favorevole alla produzione negli stabilimenti italiani, mentre paradossalmente pare incentrarsi su quelli spagnoli del nuovo gruppo<sup>43</sup>. Per non dire

<sup>36</sup> Cfr. F. CAFFIO, *L'Italia a Hormuz per la diplomazia navale nel Golfo*, *Affariinternazionali*, 18 luglio 2022, disponibile *online*.

<sup>37</sup> Sulla presenza italiana nel Mar Artico realizzata, in sintonia con il Maeci, con una missione scientifica di Nave "Alliance" della Marina, v. "High North 2021: la mission" ([www.marina.difesa.it/](http://www.marina.difesa.it/)).

<sup>38</sup> Nel documento *Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo* ([www.difesa.it/Il\\_Ministro/Documents](http://www.difesa.it/Il_Ministro/Documents)) approvato nel 2022 dal Ministro della difesa Lorenzo Guerini si riconosce il prioritario interesse strategico del Mediterraneo Allargato, «Regione che include aree immediatamente contigue al Mediterraneo "in senso stretto", incorporando il Medio Oriente e il Golfo arabico e passando per la fascia del sub-Sahara, che dal Corno d'Africa, attraverso il *Sabel*, si estende al Golfo di Guinea».

<sup>39</sup> cfr. C. PIPOLO, *Con noi nell'Indo-pacifico: Parigi chiama Roma e Berlino*, *Limes*, 10, 2021

<sup>40</sup> Cfr. G. ABBONDANZA, *L'Italia volge lo sguardo all'Indo-pacifico*, *Affariinternazionali*, 6 marzo 2023, disponibile *online*.

<sup>41</sup> V. M. BATTAGLIA, *La Marina alla prova dell'underwater. Intervista all'Amm. Credendino*, *Formiche*, 30/01/2023

<sup>42</sup> Testo in, [www.governo.it/sites/governo.it/files/Trattato\\_del\\_Quirinale.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Trattato_del_Quirinale.pdf)

<sup>43</sup> Sulle aspirazioni spagnole a concepire una relazione trilaterale con Italia e Francia vds. F. MARONTA, *La Spagna cerca un posto nell'Euroquad*, *Limes*, 6, 2022, p. 237. Va ricordato che la Spagna nel 2023 ha concluso con la Francia un trattato per certi versi simile a quello italo-francese (v. [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es))

della mancata acquisizione da parte di Fincantieri dei Chantiers de l'Atlantique per la quale si è verificato un confronto asimmetrico tra il gruppo triestino e Parigi. Questo ha indotto qualcuno ad esprimere riserve, mentre l'accordo era in gestazione, sostenendo che «All'occhio attento non sfugge che i tecnici francesi mostrano di sapere benissimo cosa vogliono, mentre quelli italiani sono spaesati, cercano di fare controproposte che sono deboli perché prive di prospettiva. C'è un'asimmetria palpabile e imbarazzante»<sup>44</sup>. Da parte di un autorevole accademico come il Prof. Natalino Ronzitti sono egualmente state formulate valutazioni critiche su vari aspetti, compresi quelli industriali e di difesa<sup>45</sup>.

A parte simili o altre questioni che vanno viste in una prospettiva storico-politica<sup>46</sup>, la dimensione marittima del Trattato del Quirinale<sup>47</sup>, per chi sappia leggerla tra le righe, appare evidente se la si mette in relazione con quanto fatto sinora dalle due Parti in campo marittimo.

È significativo che il preambolo del Trattato ponga l'accento sulla «promozione dei beni comuni», che si esplica principalmente nel libero uso del mare secondo le regole della CNUMD. Protezione ecologica e sicurezza marittima sono le declinazioni di una visione che accomuna da tempo entrambi i Paesi e che ora potrà proseguire su nuove, più solide basi, non escludendo un coordinamento sugli obiettivi di transizione energetica da realizzare nelle rispettive Zee con l'eolico marino.

Al riguardo, merita di essere riportata la seguente disposizione del Trattato: «Le Parti sostengono inoltre l'obiettivo di fare del Mediterraneo un mare pulito ed ecologicamente sostenibile. Esse si adoperano per rafforzare la sua protezione, in particolare sostenendo il progetto che mira a designare una zona marittima particolarmente vulnerabile nel Mediterraneo nord-occidentale. Esse favoriscono lo sviluppo dell'economia blu sostenibile nel Mediterraneo» (art. 6,7).

Sul piano della sicurezza e difesa il Trattato lascia aperta la porta a iniziative bilaterali ogni qual volta ci sia coincidenza di interessi<sup>48</sup>. L'esperienza della già citata missione EMaSoH fa ben sperare sullo sviluppo della dimensione marittima di simili iniziative.

## 8. Conclusioni

Creazione diplomatica ardita e per certi versi controversa, il Trattato del Quirinale - entrato in vigore il 1° febbraio 2023 dopo essere stato da noi ratificato con legge 12 luglio 2022, n. 90 - guarda indubbiamente al mare, anche se non lo fa in modo sistematico. Un capitolo ad esso dedicato, simile a quello dello spazio (che trova tuttavia la sua ragion d'essere in logiche industriali) sarebbe stato auspicabile ed opportuno, magari incentrato sul Mediterraneo che è peraltro citato nel preambolo laddove si auspica che «...la stabilità e la

<sup>44</sup> Cfr. F. FERRAU', *Vi spiego cosa rischia l'Italia con il Trattato del Quirinale. Parla Pelanda*, *StartMagazine*, 6 novembre 2021.

<sup>45</sup> N. RONZITTI, *The Treaty of Quirinale between Italy and France*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2021, vol. 31, p. 253 – 261.

<sup>46</sup> Cfr. L. CARACCILO, *Perché all'Italia serve Parigi*, *Repubblica* 7/12/2021.

<sup>47</sup> Cfr. F. CAFFIO, *Il posto del mare nel Trattato del Quirinale*, in *Limesonline*, 7/12/2021.

<sup>48</sup> Art. 2,1: «Nel quadro degli sforzi comuni volti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e in coerenza con gli obiettivi delle organizzazioni internazionali cui esse partecipano ... le Parti s'impegnano .... a sviluppare sinergie ambiziose sul piano delle capacità e su quello operativo ogni qual volta i loro interessi strategici coincidano» (art. 2,1)

prosperità a lungo termine del Mediterraneo restino una priorità fondamentale per entrambi i Paesi ...».

Rilevante, nell'art. 1, è il richiamo al Mediterraneo come «ambiente comune [in cui] le Parti sviluppano sinergie e rafforzano il coordinamento su tutte le questioni che influiscono sulla sicurezza, sullo sviluppo socio-economico, sull'integrazione, sulla pace e sulla tutela dei diritti umani nella regione, e sul contrasto dello sfruttamento della migrazione irregolare... promuovono un utilizzo giusto e sostenibile delle risorse energetiche». Egualmente significativo, nell'art. 4, il riferimento alle politiche migratorie «che tengano pienamente conto della particolarità dei flussi migratori verso le loro rispettive frontiere, marittime...»

Quel che lascia perplessi è però che tali clausole abbiano valenza generale ma non siano centrate sulla realtà dei flussi migratori via mare. Ci saremmo aspettati, per esempio, un qualche richiamo agli sforzi per governare e combattere l'immigrazione irregolare via mare. Oppure un impegno a cooperare per il soccorso in mare (SAR), dal momento che, paradossalmente, tra Italia e Francia non esiste ancora un accordo bilaterale di cooperazione basato sulla Convenzione di Amburgo del 1979 né è stato mai concordato il confine delle rispettive zone SAR. O anche un'intesa per stabilire un meccanismo procedurale dedicato alla scelta del porto di sbarco dei migranti salvati ad evitare che si verificano nuovamente casi come quello della nave Ong "Ocean Viking" approdata a Tolone nel novembre 2023<sup>49</sup>

A prescindere da simili lacune, è indubbio che il Trattato del Quirinale costituisca comunque lo strumento per gestire al meglio tutte le questioni marittime comuni ai due Paesi, compresa quella del superamento delle criticità insorte nell'applicazione dell'Accordo di Caen sulle frontiere marittime.

Immaginare forme di cooperazione marittima è un esercizio non impossibile se si considera la realtà della situazione mediterranea. In una prospettiva di sviluppo dell'impegno comune nel Mediterraneo affermato dall'art. 1, le forze navali di Francia e Italia potrebbero ad esempio svolgere missioni congiunte di presenza e sorveglianza di specifiche aree di crisi. Non sarebbe difficile, per Marine Nationale e Marina Militare -che condividono competenze rientranti nella funzione "Azione dello Stato sul mare"<sup>50</sup>- pattugliare congiuntamente le proprie Zee come delimitate dall'Accordo di Caen, prevedendo che le rispettive unità navali facciano base in porti dell'altra parte secondo l'art. 2, n. 7 del Trattato.

E come non pensare, proprio, nelle aree a cavallo delle rispettive Zee, a forme di sfruttamento congiunto delle energie rinnovabili nello spirito dell'art. 6,7?

Insomma, il mare che unisce storicamente e geograficamente Italia e Francia, è l'ambiente più idoneo per avviare, partendo dalle ordinarie questioni di buon vicinato, forme di cooperazione sostenibili e reciprocamente convenienti: il Trattato del Quirinale è la loro cornice naturale!

ABSTRACT: *Maritime relations between Italy and France in the Quirinal Treaty*

<sup>49</sup> Cfr., tra i tanti, *Ocean Viking: Francia nega l'ingresso a 123 migranti su 234, Il Sole-24 Ore*, 18 novembre 2022.

<sup>50</sup> [www.gouvernement.fr/action-de-l-etat-en-mer-sgmer](http://www.gouvernement.fr/action-de-l-etat-en-mer-sgmer). L'action de l'État en mer (AEM) è coordinata dal Secrétariat général de la mer (SGMer)

Maritime relations between Italy and France are ancient and deeply rooted, as demonstrated by an analysis of their ancient and recent history. In memory of the passionate work of Prof. Gaetano Arangio Ruiz in defending the Italian maritime interests in the Mediterranean, the article highlights the objectives already achieved in the maritime field by the two Countries, as well as the future areas of cooperation that the Quirinal Treaty will allow them to develop.

## L'IMPATTO DEL TRATTATO DEL QUIRINALE SULL'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI IN MATERIA AMBIENTALE

VALENTINA ZAMBRANO\*

SOMMARIO: 1. Il Trattato del Quirinale e la rilevanza della tematica ambientale. – 2. Il grande assente: il diritto umano ad un ambiente sano, pulito e sostenibile. – 3. L'energia nucleare e il gas. – 4. Il Trattato del Quirinale e la sua attuazione in materia ambientale.

### 1. *Il Trattato del Quirinale e la rilevanza della tematica ambientale*

Il tema ambientale, in particolare della lotta al cambiamento climatico e della tutela della biodiversità, è una questione certamente rilevante all'interno del Trattato del Quirinale cosa che costituisce una novità rispetto al passato in cui i rapporti bilaterali tra Italia e Francia, erano incentrati maggiormente su temi quali l'immigrazione, l'economia e la finanza.

Ugualmente, tale intesa si presenta come parzialmente innovativa rispetto all'omologo più prossimo, ossia il patto di cooperazione rafforzata tra Francia e Germania. L'Accordo di Aquisgrana del 2019<sup>1</sup>, infatti, dedica due soli articoli (artt. 18 e 19) a tale aspetto affermando l'impegno dei due Stati contraenti a rafforzare il processo di attuazione degli strumenti internazionali in materia anche per mezzo di una stretta collaborazione e elaborazione di politiche comuni, «istituendo meccanismi per la trasformazione delle loro economie e promuovendo azioni ambiziose per combattere i cambiamenti climatici», integrando in tutte le loro politiche la tematica della protezione dell'ambiente e rafforzando il quadro istituzionale per il finanziamento e l'attuazione di progetti in materia di transizione energetica.

Nell'accordo italo-francese, invece, fin dal preambolo le parti si dicono «determinate a combattere il cambiamento climatico e a preservare la biodiversità e consapevoli che la sicurezza e la prosperità delle nostre società richiedano un'azione urgente per salvaguardare il nostro pianeta che rappresenta la nostra casa comune». Questa impostazione si fonda, da un lato, sulla consapevolezza che non è più rinviabile un'azione di contrasto al cambiamento climatico, dall'altro, sull'interesse che le parti hanno nel garantire due aree geografiche a loro comuni particolarmente minacciate, ossia l'Arco alpino e il bacino del Mediterraneo, aree che hanno anche uno specifico valore anche economico per i due Stati. Tale determinazione è certamente influenzata dall'azione dell'Unione europea che vede nella sostenibilità uno dei suoi principali obiettivi anche e soprattutto dopo la pandemia da Covid-19: si pensi solo all'adozione nel 2021 del Regolamento 2021/1119 c.d. legge europea sul clima che pone

---

\* Associato di Diritto internazionale, Università Sapienza di Roma.

<sup>1</sup> Il Trattato di Aquisgrana era stato preceduto dal Trattato dell'Eliseo concluso tra i due Stati nel 1963 quale simbolo della riconciliazione tra Francia e Germania. Sul tema di veda, D. COLARD, *Le partenariat franco-allemand : du Traité de l'Élysée à la République de Berlin (1963-1999)*, Paris, 1999; A. JEANNOT, *Le Traité de l'Élysée : quelle actualité pour la coopération franco-allemande?*, in *Revue de l'Union européenne*, 2015, p. 16 ss.

come obiettivi vincolanti la neutralità climatica entro il 2050 in ossequio agli accordi di Parigi e la riduzione interna netta delle emissioni di gas-serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030<sup>2</sup>.

L'art. 6 del Trattato del Quirinale, denominato «sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo», dedica la quasi totalità dei suoi 10 commi all'ambiente, laddove le parti affermano il loro impegno a sostenere l'attuazione degli strumenti internazionali relativi allo sviluppo sostenibile, alla protezione dell'ambiente e del clima (in primis Agenda 2030, Accordo di Parigi e impegni assunti nella COP-26) e a contribuire al raggiungimento della decarbonizzazione e della neutralità climatica entro il 2050 sviluppando le energie rinnovabili e cooperando a livello bilaterale e europeo per ridurre le emissioni prodotte dai trasporti. Ancora, si impegnano a condurre azioni comuni a livello europeo e internazionale a tutela della biodiversità attuando, innanzitutto, gli obblighi discendenti dalla Convenzione sulla biodiversità e la Convenzione delle Nazioni Unite per combattere la desertificazione, a rendere il Mediterraneo un mare ecologicamente sostenibile, a favorire la sostenibilità agroalimentare e a promuovere la cooperazione tra le rispettive aree protette e parchi.

A questi obiettivi viene indirizzata, quindi, la cooperazione tra i due Paesi e le consultazioni tra gli organi competenti (nei modi previsti dal Trattato) creando così un forum permanente di confronto tra i due Stati anche sulle questioni ambientali che, se effettivamente implementato, potrebbe incidere in senso positivo anche sull'attuazione degli obblighi in materia ambientale tanto a livello europeo che internazionale, prima ancora di costituire lo strumento per la realizzazione di azioni o misure nuove. Non si può, infatti, dimenticare che, come indicato anche nella relazione della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea nel 2022<sup>3</sup>, la tematica ambientale è stata tra quelle maggiormente oggetto di “attenzione” da parte della Commissione europea (sia in termini di azioni pre-contenziose che di deferimento dell'infrazione alla Corte). Così, una stretta cooperazione e consultazione italo-francese su questi temi potrebbe avere effetti positivi sia a livello “interno”, dando un impulso alla corretta applicazione (anche da un punto di vista temporale) dei regolamenti e delle direttive europee in materia, quanto a livello “generale”, tentando di favorire l'accelerazione dell'azione della UE (e degli Stati membri) nell'ambito dell'adattamento al cambiamento climatico.

È significativo, ad esempio, che il programma di lavoro inerente al Trattato qui in parola<sup>4</sup> faccia riferimento al fatto che Italia e Francia intendono incoraggiare gli Stati europei a presentare piani nazionali di adattamento al cambiamento climatico nell'ottica di contribuire ad aumentare l'ambizione degli Stati membri della UE in materia di clima<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Si veda, Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 *che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»)*, GUUE L243/1 del 9 luglio 2021.

<sup>3</sup> Cfr. Commissione europea, *Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea. Relazione annuale 2022*, COM(2023) 453 final, 14 luglio 2023.

<sup>4</sup> Il testo del Trattato individua nel programma di lavoro su richiamato, anch'esso firmato il 26 novembre 2021, uno strumento per precisare gli obiettivi di cooperazione bilaterali sanciti nell'accordo stesso (art. 11). D'altra parte, ciò trova conferma nel programma stesso, il quale in apertura afferma che «Questo programma di lavoro precisa le assi e i progetti di cooperazione che i due Paesi intendono attuare in applicazione dei principi posti dal Trattato».

<sup>5</sup> Si noti che, al momento della conclusione dell'accordo, l'Italia non aveva ancora adottato detto piano che, ad oggi, non è ancora giunto ad essere approvato nonostante siano state avanzate varie proposte (la relativa documentazione è disponibile al seguente link [www.va.mite.gov.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/7726/11206?Testo=&RaggruppamentoID=1004#form-cercaDocumentazione](http://www.va.mite.gov.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/7726/11206?Testo=&RaggruppamentoID=1004#form-cercaDocumentazione)).

Questo avrebbe una particolare importanza anche per l'Italia dove, a differenza della Francia, non esiste una legge nazionale che imponga un tetto alle emissioni di gas climalteranti ma, tutto si fonda sull'implementazione degli obblighi internazionali (compresi, ovviamente, quelli europei) e sul più generale rispetto del vincolo costituzionale in materia di tutela ambientale derivante dalla novella dell'art. 9 della Costituzione del febbraio 2022.

Il programma di lavoro va, quindi, a definire azioni specifiche di coordinamento che gli Stati dovrebbero portare avanti a livello europeo e internazionale per promuovere la tutela della biodiversità (innanzitutto nell'area delle Alpi e del Mediterraneo), l'accesso all'acqua e l'uso sostenibile delle risorse idriche, per supportare l'applicazione del Green Deal Europeo e il rafforzamento del mercato del carbonio europeo nonché la ricerca e l'innovazione per la transizione ecologica, e allo scopo di promuovere le neutralità carbonica nel trasporto marittimo e l'adattamento al cambiamento climatico della regione delle Alpi (solo per citare alcune delle azioni richiamate).

Ugualmente, in termini di previsione di attività concrete che favoriscano l'attuazione degli obblighi internazionali va positivamente evidenziato che il programma di lavoro del trattato stabilisce che le parti agiranno congiuntamente a livello internazionale per mobilitare le risorse finanziarie necessarie sia per il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi sia per l'attuazione di un quadro strategico post-2020 sulla biodiversità nell'ambito della COP-15 della Convenzione sulla diversità biologica<sup>6</sup>. Come noto, l'Accordo di Parigi prevede che i Paesi sviluppati forniscano risorse finanziarie per sostenere i PVS nell'azione di riduzione delle emissioni e di adattamento al cambiamento, impegno che durante la COP 15 di Copenaghen del 2009 aveva iniziato a concretizzarsi prevedendo che i Paesi sviluppati mobilitassero 100 miliardi di dollari l'anno entro il 2020 da fonti sia pubbliche che private. Ciò era, poi, stato formalizzato negli Accordi di Cancún alla Cop dell'anno successivo e reiterato durante la Cop21 di Parigi che ne estese il limite al 2025. Non essendoci un meccanismo di monitoraggio istituzionalizzato che controlli l'avanzamento dell'impegno preso, i dati più attendibili provengono dal report che l'Ocse ha pubblicato a novembre 2023 e inerente ai finanziamenti forniti e mobilitati nel 2022 dai Paesi economicamente sviluppati verso quelli in via di sviluppo, i quali ammontano a 89,6 miliardi di dollari e registrano una crescita del 7,6% rispetto all'anno precedente<sup>7</sup>. Di conseguenza, il fatto che i due Paesi si impegnino ad agire allo scopo poco sopra richiamato è certamente un punto importante anche in considerazione del fatto che il Glasgow Climate Pact (adottato alla COP 26 tenutasi poco prima della firma del Trattato del Quirinale), da una parte, impegna i Paesi sviluppati a raccogliere una cifra almeno pari ai 100 miliardi di dollari, ogni anno, fino al 2025 e, dall'altro, chiede loro di "almeno raddoppiare" il sostegno collettivo alle misure di adattamento entro

---

<sup>6</sup> Questo impegno si inserisce nel quadro più ampio previsto dall'art. 1, par. 4 del Trattato e inerente ai Paesi africani, vale a dire «4. Le Parti adottano iniziative comuni per promuovere la democrazia, lo sviluppo sostenibile, la stabilità e la sicurezza nel continente africano. Insieme, s'impegnano a rafforzare le relazioni dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri con questo continente, con particolare attenzione al Nord Africa, al Sahel e al Corno d'Africa. A tal fine, le Parti promuovono consultazioni bilaterali sulle politiche per lo sviluppo sostenibile, e sui modi per assicurare una tutela e una promozione efficace dei diritti umani, dello Stato di diritto e del buon governo, in linea con la ricerca di maggiori sinergie tra l'assistenza umanitaria, lo sviluppo sostenibile e la pace.»

<sup>7</sup> Cfr. OECD, *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2021: Aggregate Trends and Opportunities for Scaling Up Adaptation and Mobilised Private Finance. Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*, OECD Publishing, Paris.

il 2025 rispetto ai livelli del 2019, in modo tale da aiutare i Paesi in via di sviluppo a prepararsi ad affrontare gli impatti negativi del cambiamento climatico già in atto<sup>8</sup>.

Vi è da evidenziare, tuttavia, che il programma di lavoro, pur essendo previsto dall'art. 11 del Trattato come «mezzo della cooperazione italo-francese» che permette «di precisare gli obiettivi delle forme di cooperazione bilaterale previste dal presente Trattato», utilizza una terminologia piuttosto generica parlando di promozione, di sostegno e di stimolo all'attività della comunità internazionale, della UE e dei suoi Stati membri in materia di ambiente e all'implementazione degli strumenti internazionali rilevanti. Riferendosi ai punti del programma di lavoro che maggiormente attengono al tema qui trattato (6.3 e 6.4), si nota che, sebbene questi siano strutturati in maniera piuttosto specifica richiamando numerosi e differenziati aspetti inerenti all'ambiente, al clima e alla biodiversità, i termini utilizzati per “descrivere” gli impegni che i due Stati si assumono sono comunque quelli poco sopra richiamati che mettono in evidenza il carattere più politico che giuridico dei vincoli assunti (in linea, d'altra parte, con il Trattato stesso).

## 2. *Il grande assente: il diritto umano ad un ambiente sano, pulito e sostenibile*

Data la particolare attenzione che, come visto, le parti dedicano all'ambiente all'interno del testo dell'accordo, appare stridente l'assenza di qualsiasi riferimento, anche solo accennato, all'ambiente sano e sostenibile quale diritto umano.

Da tempo, infatti, nei forum internazionali si è fatta strada l'idea che un ambiente sano, salubre e sostenibile non sia solo uno strumento indispensabile per la fruizione di altri diritti, ma debba essere considerato un diritto di per sé. Tale impostazione ha trovato riconoscimento in alcuni atti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa che appaiono particolarmente interessanti in un'ottica di sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani.

Relativamente ai primi, viene in rilievo, innanzitutto, la storica risoluzione 48/13 adottata nell'ottobre del 2021 dal Consiglio ONU dei diritti umani, e approvata con il voto favorevole di Francia e Italia, nonché, la risoluzione 76/330 dell'Assemblea generale adottata nel luglio del 2022 con 161 voti favorevoli (comprendenti Italia e Francia) e 8 astenuti (tra i quali la Federazione Russa)<sup>9</sup>. Entrambi i documenti, dopo aver richiamato gli effetti negativi diretti e indiretti che il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità, l'inquinamento, ecc., hanno sugli esseri umani e sulla loro capacità e possibilità di fruire di tutti i diritti individuali, riconoscono che il diritto ad un ambiente pulito, sano e sostenibile è un diritto umano che è

---

<sup>8</sup> La previsione di fondi e meccanismi specifici per compensare quei Paesi e quelle comunità che hanno sofferto perdite e danni (loss and damage) causati dal cambiamento climatico, ha creato molte divisioni durante i negoziati. Il testo della decisione finale “esorta” (urges) i Paesi sviluppati a fornire “un supporto rafforzato e aggiuntivo” nonché assistenza tecnica ai Paesi colpiti da perdite e danni. Mancano, però, l'individuazione di un chiaro processo e di un meccanismo specifico per tale azione, elemento che indebolisce i risultati raggiunti e che è stato particolarmente criticato. I Paesi in via di sviluppo proponevano l'istituzione di un fondo autonomo, che però è stato bocciato anche da Stati Uniti, Unione europea e Australia.

<sup>9</sup> Sulla risoluzione si veda, D. PAUCIULO, *Il diritto umano ad un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 1118 ss.; A. DI STASI, *La Risoluzione ONU 76/300 del 2022 sul "diritto umano all'ambiente": ancora un atto di soft law?*, in L. DI CINTIO, F. FASOLINO, A. ORIOLO (a cura di), *Ambiente e diritto. Dogmi moderni, prassi antica*, Milano, 2023, p. 57 ss.; V. GRADO, *Il diritto umano a un ambiente sano: recenti (e futuri) sviluppi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 225 ss.



strettamente connesso agli altri diritti dell'uomo e la cui promozione richiede la piena attuazione degli accordi multilaterali in materia ambientale. Si richiamano, quindi, gli Stati, le organizzazioni internazionali, ma anche le società private e tutti gli *stakeholders* coinvolti a migliorare la cooperazione internazionale, a rafforzare le capacità e a condividere le buone pratiche al fine di incrementare gli sforzi per garantire a tutti il diritto ad un ambiente pulito, sano e sostenibile.

Di poco precedente è stata l'iniziativa dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, reiterando una sua proposta avanzata già nel 2009<sup>10</sup>, chiedeva al Comitato dei Ministri di predisporre un Protocollo alla CEDU (e anche alla Carta sociale) in cui si affermasse il diritto umano ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile<sup>11</sup>. La risoluzione 2211 del settembre 2021<sup>12</sup>, nel proporre anche una bozza di testo del Protocollo, sottolinea l'importanza di completare il novero dei diritti sanciti dalla Convenzione con l'affermazione di tale diritto. Infatti, sebbene quest'ultimo abbia trovato riconoscimento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo grazie alla protezione offerta da altri articoli della CEDU (in particolare gli artt. 2, 8 e 1 Prot. 1<sup>13</sup>), resta imprescindibile per il sistema europeo riconoscerlo esplicitamente così da garantirne la protezione indipendentemente dal fatto che i danni ambientali causino la violazione anche di altri diritti sanciti nel testo convenzionale. Ciò assicurerebbe una più ampia tutela del diritto in questione anche nell'ottica di garantire i diritti delle generazioni future che nel testo del Protocollo proposto hanno una particolare rilevanza non solo dato il riferimento al carattere sostenibile del diritto richiamato, ma anche perché il testo protocollare fa riferimento all'obiettivo di superare la visione esclusivamente individuale del diritto per affermarne anche una *collettiva* e dato che le generazioni future appaiono, in alcuni degli articoli, come destinatarie dei diritti lì enunciati<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. Assemblea Parlamentare, *Challenges posed by climate change*, Recommendation 1883 (2009), 29 settembre 2009; Assemblea Parlamentare, *Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment*, Recommendation 1885 (2009), 30 settembre 2009. Il Comitato dei Ministri, nel rispondere alle sollecitazioni provenienti in particolare da quest'ultima raccomandazione, aveva ritenuto che non fosse consigliabile l'adozione di un nuovo Protocollo dato che il sistema CEDU già garantisce, grazie alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, detto diritto e che il Consiglio d'Europa ha adottato sia strumenti pattizi che non vincolanti in materia per favorire l'implementazione di detto diritto (cfr. Comitato dei Ministri, *Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment. Reply to Recommendation, Doc. 12298*, 19 giugno 2010).

<sup>11</sup> Per un'analisi del Protocollo proposto e degli aspetti problematici inerenti, in particolare, ai riferimenti alle generazioni future sia consentito rinviare a V. ZAMBRANO, *Tutela degli interessi delle generazioni future nel sistema CEDU: quali prospettive scaturiscono da un nuovo Protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?*, in *BioLaw Journal – Rivista di biodiritto*, 2022, p. 135 ss.

<sup>12</sup> Cfr., Assemblea Parlamentare, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, Recommendation 2211 (2021), 29 settembre 2021.

<sup>13</sup> Si veda, *ex multis*, P. PUSTORINO, *Note sulla tutela dell'ambiente nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JUNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, 391 ss.; M. CASTELLANETA, *L'azionabilità del diritto all'ambiente da parte degli individui*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI convegno SIDI, Napoli, 2006, 127 ss.; A. SIRONI, *La tutela della persona in conseguenza di danni all'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Tra diritto al rispetto della vita privata e diritto alla vita*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 5 ss.; M. L. PADELLETTI, *Articolo 1 Protocollo 1*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2014, 791 ss.; C. PITEA, L. TOMASI, *Articolo 8*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *op. cit.*, 297 ss.

<sup>14</sup> È significativo che il testo richiami le generazioni non solo in relazione alla fruizione dei diritti ma anche per quanto concerne gli obblighi, laddove si afferma che ogni generazione ha il dovere di proteggere l'ambiente e la biodiversità e di prevenire danni irreversibili ad essi, così come di utilizzare le risorse naturali in maniera

Proprio in considerazione della proposta dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e della risoluzione del Consiglio ONU per i diritti umani, che sono, sì, di poco precedenti alla conclusione del Trattato del Quirinale ma pongono le loro radici nei dibattiti degli anni precedenti<sup>15</sup>, sarebbe stato importante il richiamo a tale diritto nel Preambolo dell'accordo di cui ci si sta occupando al fianco degli altri principi enunciati. Ciò, non solo ne avrebbe favorito l'affermazione, ma avrebbe anche costituito uno "sprone" all'attuazione degli obblighi internazionali in materia di tutela ambientale. Come detto, infatti, l'affermazione e l'effettiva realizzazione del diritto ad un ambiente sano, pulito e sostenibile si basa sull'implementazione degli obblighi internazionali discendenti dagli strumenti adottati in tale ambito<sup>16</sup>. Inoltre, in termini ancora più rilevanti, il richiamo al diritto umano in questione avrebbe costituito uno strumento per la promozione e lo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani soprattutto se si considera che questo diritto sottende gli ormai numerosi ricorsi presentati a livello interno e internazionale contro gli Stati per la loro inazione in materia di lotta al cambiamento climatico. Ne sono chiari esempi, solo per

---

sostenibile e di riparare i danni ambientali. In particolare, l'art. 2 (Principle of transgenerational responsibility, equity and solidarity) così enuncia: « Every generation has a duty to protect the environment and biodiversity and to prevent any irreparable and irreversible damage to life on Earth, so as to ensure the right of subsequent generations to live in a safe, clean, healthy and sustainable environment. Every generation shall ensure that natural resources are used and managed in an environmentally sustainable manner, and that scientific and technological progress in all areas does not harm life on Earth. Every generation is responsible for the protection of the environment and has a duty to: a) prevent environmental damage; b) remedy environmental damage». D'altra parte, anche nel Preambolo del Protocollo si evidenzia « [...] the intrinsic value of nature and the paramount importance of the duties and obligations of present generations to the environment and future generations»

<sup>15</sup> È interessante notare che la risoluzione 48/13 del Consiglio ONU per i diritti umani poco sopra richiamata evidenzia che «more than 155 States have recognized some form of a right to a healthy environment in, inter alia, international agreements or their national constitutions, legislation or policies», proprio a riprova del fatto che i documenti sopra richiamati sono anche frutto di una evoluzione degli ordinamenti interni. La stessa Costituzione italiana è stata oggetto, nel 2022, di una importante revisione relativa all'art. 9 in cui si è affermato che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future». La revisione appare tanto più rilevante poiché ha riguardato uno degli articoli inerenti ai principi fondamentali che, prima di allora, non erano mai stati modificati.

<sup>16</sup> Si osservi che nel caso *Duarte*, concernente il ricorso presentato da sei giovani portoghesi contro 33 Stati membri del Consiglio d'Europa (tra i quali figurano sia la Francia che l'Italia), la Corte europea dei diritti dell'uomo, nel domandare alle parti di presentare le loro osservazioni, ha anche chiesto se, a loro parere, gli Stati convenuti «se sont-ils acquittés des obligations qui leur incombent en vertu des dispositions de la Convention invoquées, lues à la lumière des dispositions et principes pertinents, tels les principes de précaution et d'équité intergénérationnelle, contenus dans le droit international de l'environnement» (cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, *Duarte Agostinho et autres c. Portugal and 32 autres Etats*, 30 novembre 2020, application 39371/20, par. 2.3). Richiesta del tutto identica è stata rivolta alle parti del caso *Verein Klimasenioreninnen Schweiz*, sempre inerente alla mancata adozione di misure efficaci contro il cambiamento climatico, il che evidenzia come la Corte "utilizzi" quali parametri di valutazione anche i principi e gli obblighi discendenti da strumenti internazionali differenti dalla Convenzione e, in particolare, dal diritto internazionale dell'ambiente (cfr., Corte europea dei diritti dell'uomo, *Verein Klimasenioreninnen Schweiz et autres c. Suisse*, affaire communiqué, 17 marzo 2021, application 53600/20, par. 2.3). Nel medesimo senso si sottolinea che, nei ricorsi presentati tra settembre 2022 e febbraio 2023 davanti al giudice di Strasburgo e inerenti sempre le azioni statali in materia di lotta al cambiamento climatico, alcuni ricorrenti hanno richiamato, a sostegno della loro posizione, il mancato rispetto dell'Accordo di Parigi (si veda, *Müllner v. Austria* (application 18859/21) e *Soubeste and 4 other applications v. Austria and 11 other States* (applications 31925/22, 31932/22, 31938/22, 31943/22, and 31947/22), in Corte europea dei diritti dell'uomo, *Press release*, ECHR 046 (2023), 9 febbraio 2023).

limitarci ai Paesi di cui ci si occupa in questo contributo<sup>17</sup>, il ricorso presentato a livello nazionale da alcune ONG (tra cui Greenpeace Francia e Oxfam Francia) contro lo Stato francese per lo sfioramento delle emissioni di carbonio nel triennio 2015/2018 che ha condotto alla sentenza del Tribunale amministrativo di Parigi dell'ottobre 2021 che ha imposto allo Stato una riduzione delle emissioni di 15 milioni di tonnellate di carbonio entro il 31 dicembre 2022<sup>18</sup> o al caso Giudizio Universale pendente in Italia<sup>19</sup> o, ancora, ai ricorsi presentati di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>20</sup>. In tutti questi casi, la tutela del diritto ad un ambiente sano e salubre e la responsabilità intergenerazionale costituiscono i capisaldi delle ragioni presentati dai ricorrenti che lamentano l'insufficienza delle azioni adottate dagli Stati in materia di lotta al cambiamento climatico e di riduzione dei gas serra. Di conseguenza, sarebbe stato importante un loro richiamo in un atto che si pone l'obiettivo non solamente della cooperazione bilaterale tra due Stati, ma anche quello di fare di tale cooperazione uno strumento per sostenere e sviluppare l'azione europea e internazionale (anche) in campo ambientale.

### 3. *L'energia nucleare e il gas.*

Un ulteriore punto problematico in termini ambientali è quello del nucleare e del gas, due fonti energetiche particolarmente rilevanti per i Paesi contraenti. Il Trattato non prevede forme di cooperazione o consultazione in questi settori, e ciononostante la circostanza per cui, pochi mesi prima della conclusione dell'Accordo, proprio la decisione della Francia di avviare una consultazione pubblica sull'estensione di altri dieci anni dell'attività produttiva di

<sup>17</sup> Negli ultimi anni i tribunali di vari Paesi hanno particolarmente contribuito ad affermare l'obbligo degli Stati di agire effettivamente e *ora* per dare attuazione agli obblighi assunti a livello internazionale, ad esempio, in materia di riduzione dei gas serra, allo scopo di non far gravare sulle attuali generazioni più giovani e su quelle future tutto il peso dell'implementazione di quegli stessi obblighi. Si veda, Corte Suprema Irlandese, *Friends of the Irish Environment CLG and The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, 19 settembre 2019; Corte Suprema dell'Aja, *The State of the Netherlands v. Stichting Urgenda*, n. 19/00135, 20 dicembre 2019; Corte Costituzionale Federale Tedesca, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, 24 marzo 2021.

<sup>18</sup> Tribunale amministrativo di Parigi, requêtes n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, 14 ottobre 2021.

<sup>19</sup> Cfr. R. LUPORINI, *The 'Last Judgment': Early reflections on upcoming climate litigation in Italy*, in *Questions of International Law*, 2021, 27 ss.; W. KAHL, M-P. WELLER (eds.), *Climate Change Litigation: A Handbook*, Munchen, Boston, Baden Baden, 2021; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 596 ss.; F. SINDICO, M. M. MBENGUE (eds.), *Comparative climate change litigation: beyond the usual suspects*, Cham, 2021.

<sup>20</sup> Si veda, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Duarte Agostinho*, cit.; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Carême v. France*, 28 gennaio 2021, application 7189/21; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Verein Klimasenioren Schweiz*, cit. Appare rilevante sottolineare che in questi tre casi la Camera ha rinviato la competenza alla Grande Camera proprio data l'importanza e la novità (per il giudice di Strasburgo) dell'oggetto del ricorso e la conseguente necessità di un indirizzo giurisprudenziale da parte dell'organo a composizione ampliata della Corte. Come detto, successivamente altri casi sono stati presentati a Strasburgo sempre sul medesimo oggetto, ma la Corte ha deciso di sospendere il giudizio fin quando la Grande Camera non avrà deciso riguardo ai tre casi poco sopra richiamati. I casi in questione sono: *Uricchio v. Italy and 31 other States* (application 14615/21); *De Conto v. Italy and 32 other States* (application 14620/21); *Müllner v. Austria*, cit.; *Greenpeace Nordic and Others v. Norway* (application 34068/21); *Soubeste and 4 other applications v. Austria and 11 other States*, cit.; *Engels v. Germany* (application 46906/22) (si veda, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Press release*, ECHR 046 (2023), 9 febbraio 2023).

centrali nucleari vetuste ai confini con l'Italia avesse costituito un motivo di frizione con le nostre autorità per il mancato coinvolgimento anche delle popolazioni italiane<sup>21</sup>.

Tuttavia, la consultazione sui temi richiamati potrebbe rientrare nell'ambito del confronto sui dossier maggiormente rilevanti i quali possono certamente includere le questioni inerenti all'energia sia per quanto attiene al loro approvvigionamento, che negli ultimi anni è apparso particolarmente problematico per gli Stati europei<sup>22</sup>, sia per il loro collegamento con (e impatto su) la questione ambientale<sup>23</sup>.

Una occasione per mettere alla prova il concreto funzionamento del Trattato in questo ambito, avrebbe potuto essere l'adozione della c.d. nuova tassonomia verde UE che persegue l'obiettivo di guidare gli investimenti privati verso la neutralità climatica entro il 2050 contribuendo a migliorare i flussi monetari verso attività sostenibili, quelle appunto incluse nella tassonomia, che sono passibili di agevolazioni. L'integrazione della precedente tassonomia<sup>24</sup> è stata adottata, dopo l'approvazione da parte del Parlamento e del Consiglio, con il regolamento delegato (UE) 2022/1214 della Commissione ed è divenuta applicabile a partire dal 1° gennaio 2023<sup>25</sup>. Tale regolamento delegato perseguiva l'obiettivo di includere

---

<sup>21</sup> Si veda, [www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/energia/2021/04/20/nucleare-greenpeace-francia-prolunga-la-vita-16-centrali\\_d6a1ce64-cd4d-4948-b53a-6e92136077a9.html](http://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/energia/2021/04/20/nucleare-greenpeace-francia-prolunga-la-vita-16-centrali_d6a1ce64-cd4d-4948-b53a-6e92136077a9.html).

<sup>22</sup> La guerra sferrata dalla Federazione russa contro l'Ucraina ha anche provocato un immediato aumento dei prezzi dell'energia data l'interruzione del rifornimento di gas proveniente dalla Russia e ha messo in luce la necessità strategica per la UE di acquisire l'indipendenza energetica. Proprio tale imperativo è una delle ragioni sottese alla decisione della Commissione di adottare il regolamento delegato di cui si parlerà poco dopo e che ha incluso nelle attività *green* alle quali si applica la tassonomia UE anche l'energia nucleare e il gas.

<sup>23</sup> Sul rapporto tra nucleare e ambiente si veda, tra gli altri, R. PALLADINO, *Nucleare e protezione dell'ambiente in Europa: quali ruoli per l'Euratom e l'UE?*, in N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali: regole e valori*, Napoli, 2013, p. 141 ss.; J. L. BLACK-BRANCH, D. FLECK (eds.), *Nuclear non-proliferation in international law. Volume IV. Human perspectives on the development and use of nuclear energy*, The Hague, Berlin, 2019; A. AL FARUQUE, *Nuclear energy regulation, risk and the environment*, Abingdon, 2020; A. ORSINI, E. KAVVATHA, *EU environmental governance: current and future challenges*, London, New York, 2021; E. TECHERA, J. LINDLEY, K. N. SCOTT, A. TELESETSKY (eds.), *Routledge handbook of international environmental law*, Abingdon, New York, 2021; A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds.), *International law and chemical, biological, radio-nuclear (CBRN) events: towards an all-hazards approach*, Leiden, Boston, 2022.

<sup>24</sup> Il c.d. Regolamento tassonomia adottato nel 2020 mira a istituire un quadro che indirizzi gli investimenti verso le attività economiche che, contribuendo in maniera sostanziale alla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico, sono maggiormente necessarie per la transizione ecologica. Tale atto legislativo ha stabilito 4 criteri affinché un'attività economica sia considerata ecosostenibile: a) contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali stabiliti dal Regolamento; b) non arreca un danno significativo a nessuno di tali obiettivi ambientali; c) è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia previste all'articolo 18 dell'atto considerato; d) è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione (cfr. Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, *relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, GUUE L198/13, 22 giugno 2020). Il quadro legislativo appena richiamato è stato, poi, integrato da successivi atti delegati della Commissione tra cui il più recente, applicabile dal 1 gennaio 2024, stabilisce i criteri di vaglio tecnico in base ai quali un'attività può essere considerata *green* (cfr. Regolamento delegato (UE) 2023/2486 della Commissione, del 27 giugno 2023, *che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento o alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale, e che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche*, GUUE L 21 novembre 2023).

<sup>25</sup> Cfr. Regolamento delegato (UE) 2022/1214 della Commissione del 9 marzo 2022 *che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il regolamento delegato (UE)*

tra le attività economiche coperte dalla suddetta tassonomia anche alcune inerenti al settore dell'energia, con specifico riferimento al nucleare e al gas, purché rispondano a criteri di sicurezza nucleare e ambientale (le prime) e favoriscano la transizione dal carbone alle fonti rinnovabili (le seconde). Intorno a questo punto si è sviluppato un vivacissimo dibattito sia da parte della società civile che all'interno delle istituzioni dell'Unione tanto che 278 eurodeputati nella seduta del 6 luglio 2022 del Parlamento europeo si sono dichiarati contrari all'approvazione dell'atto delegato, percentuale che, pur non essendo sufficiente a rigettare quest'ultimo<sup>26</sup>, appare consistente a riprova delle forti contrapposizioni che hanno caratterizzato l'adozione dell'atto richiamato.

Così, pure la Commissione Affari Economici e Monetari e la Commissione Ambiente, salute pubblica e sicurezza alimentare si erano opposte alla proposta Commissione europea ritenendo che le due fonti richiamate, pur essendo molto importanti per l'approvvigionamento energetico di numerosi Paesi nel periodo di transizione verso le fonti rinnovabili, non rispettano i requisiti stabiliti dalla stessa tassonomia UE per individuare un'attività economica sostenibile dal punto di vista ambientale<sup>27</sup>.

Ugualmente fortemente contraria si è dichiarata la Piattaforma sulla Finanza Sostenibile (PFS), ossia il gruppo di esperti indipendenti nominati dalla stessa Commissione per il supporto scientifico necessario alla redazione dell'Atto Delegato Complementare per l'attuazione del regolamento sulla tassonomia<sup>28</sup>. Detto organismo tecnico ha evidenziato in termini generali che « There are many differences in the approach to developing the draft CDA TSC's compared to requirements laid out in the Taxonomy Regulation and the design of TSCs in the existing Climate Delegated Act and the Taxonomy Regulation requirements. In their current form, the draft CDA TSCs are not suitable for green, sustainable finance products or instruments in the market today. If the draft CDA criteria are adopted, the activities should be seen as a different level of environmental performance to the existing Taxonomy substantial contribution criteria»<sup>29</sup>. Più specificatamente, poi, si è evidenziato che il nucleare, sebbene generi emissioni di gas serra pari allo zero durante la fase produttiva, avrebbe dovuto essere escluso poiché non rispetta il principio sul non arrecare danni significativi all'ambiente, in particolare per quanto riguarda la gestione e lo smaltimento delle scorie radioattive. Inoltre, i tempi necessari per mettere in funzione nuove centrali nucleari avrebbero impedito a queste di contribuire alle esigenze transitorie del settore energetico in tempi utili per mitigare il cambiamento climatico<sup>30</sup>. Relativamente agli impianti a gas, si è sottolineato che, per poter fornire un contributo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti

---

2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche, GUUE L118/1 del 15 luglio 2022.

<sup>26</sup> Affinché l'atto fosse rigettato era necessaria la maggioranza di 353 deputati, mentre il voto su richiamato ha visto 328 favorevoli all'approvazione dell'atto e 33 astenuti.

<sup>27</sup> Cfr. *Proposta di risoluzione sul regolamento delegato della Commissione che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche*, C(2022)00631 – 2022/2594(DEA), 27 giugno 2022.

<sup>28</sup> Tale piattaforma è composta da: 28 membri scelti tra più di 200 candidature pubbliche altamente qualificate; 7 membri proveniente dalle 7 Agenzie o organi specificatamente indicati dall'art. 20 del Regolamento tassonomia; 14 osservatori (9 appartenenti alle istituzioni della UE e ad organizzazioni internazionali e 4 provenienti dal settore privato). I componenti della Piattaforma restano in carica per due anni.

<sup>29</sup> Cfr. EU Platform on Sustainable Finance, *Response to Complementary Delegated Act*, 21 gennaio 2022, p. 6.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

climatici, questi dovrebbero emettere meno di 100 gr CO<sub>2</sub>e/kWh, mentre gli impianti più efficienti attualmente a disposizione ne emettono 3 volte tanto<sup>31</sup>.

In tale contesto, Francia e Italia non si sono consultate al fine di elaborare una strategia comune o anche solo per confrontarsi sulle relative posizioni. Vero è che i due esecutivi erano fundamentalmente a favore dell'adozione dell'atto nella formulazione proposta dalla Commissione (non ugualmente tutti gli europarlamentari delle due nazioni), tuttavia, un confronto sarebbe stato auspicabile in considerazione del rapporto per lo meno problematico che le fonti energetiche su richiamate hanno con i principi affermatesi in materia ambientale, primi fra tutti quelli di prevenzione e precauzione, e dei dubbi circa la loro efficacia in termini di affermazione e diffusione delle energie rinnovabile che anche è uno degli scopi del Trattato del Quirinale.

#### 4. *Il Trattato del Quirinale e la sua attuazione in materia ambientale: uno "sleeping" treaty?*

L'attuazione del Trattato del Quirinale nel novembre del 2023, ossia a due anni dalla sua conclusione e a uno dalla sua entrata in vigore, appare aver raggiunto alcuni risultati significativi, nonostante i rapporti non sempre sereni tra l'Escutivo italiano in carica dal 2021 e il Presidente francese Macron.

Così, a marzo 2023 si è svolta a Roma la prima riunione del Forum di consultazione tra i Ministeri dell'economia, delle finanze e dello sviluppo economico, seguita ad aprile da quello dei Ministeri della Giustizia. In ambito economico sono, poi, stati istituiti quattro gruppi di lavoro con scambi a livello tecnico su: governance ed energia, digitale (inclusa IA generativa), settore automotive e materie prime critiche. Questi gruppi contribuiscono anche alla preparazione delle discussioni in occasione dei Consigli dei Ministri europei dell'Economia e delle Finanze e della Competitività così da rendere più coordinata la posizione dei due Stati e identificare soluzioni da proporre a livello europeo negli ambiti di comune interesse.

È stato, inoltre, creato il Comitato di cooperazione frontaliere che ha permesso per la prima volta di riunire i rappresentanti di regioni, metropoli, province e dipartimenti frontaliere. Particolare attenzione viene, poi, indirizzata alla cooperazione nell'ambito della sicurezza per mezzo della creazione di una Cabina di regia che tende a facilitare le collaborazioni nelle inchieste, scambi di informazioni, pattugliamenti, ecc., e attraverso la firma di una "Capability roadmap" nel settore degli armamenti che rinforza la cooperazione tra i due Paesi in un ambito che costituisce uno dei pilastri dei rapporti bilaterali tra i due Stati nel quadro dell'Accordo qui analizzato. Infine, non si può non ricordare la particolare attenzione rivolta al settore spaziale che appare strategico per entrambi i Paesi<sup>32</sup>.

Per quanto riguarda la cooperazione inerente alla tematica ambientale, a parte un incontro bilaterale tra il Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica Fratin con la sua omologa francese, la Ministra Agnès Pannier-Runacher, e l'inclusione all'interno del programma di lavoro pluriennale del Comitato di cooperazione transfrontaliera della

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 6-9.

<sup>32</sup> Diverse iniziative sono state condotte anche in relazione alla cultura, la formazione e lo spettacolo. Per un'analisi dei risultati raggiunti, si veda, *Il Trattato del Quirinale. 26 novembre 2023. Anniversario dei due anni dalla firma. 2023: l'anno dell'entrata in vigore*, disponibile al seguente link: [www.it.ambafrance.org/Bilancio-del-secondo-anno-del-Trattato-del-Quirinale](http://www.it.ambafrance.org/Bilancio-del-secondo-anno-del-Trattato-del-Quirinale).

tematica ambientale, ciò che viene maggiormente in rilievo è la dichiarazione comune su *Una visione condivisa per una strategia industriale dell'UE verso la transizione verde e digitale* adottata al termine del Forum di consultazione tra i Ministri dell'economia, delle finanze e dello sviluppo economico. Il documento delinea alcuni elementi che i due Paesi considerano essenziali, e verso i quali si indirizzerà la loro azione, per sviluppare e migliorare la politica industriale europea che favorisca la transizione verde e digitale.

In particolare, si evidenzia la necessità di migliorare gli schemi finanziari e modificare le norme europee inerenti agli aiuti di Stato al fine di stimolare gli investimenti privati nell'industria verde e di permettere all'area europea di continuare ad essere attrattiva per quanti investono nel mercato unico e nella transizione verde favorendo il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.

Ugualmente, i due Stati si dichiarano favorevoli ad una immediata e ambiziosa revisione dell'assetto del mercato europeo dell'energia poiché quello attuale « non è in grado di (i) assicurare che i consumatori siano esposti equamente ai costi di lungo periodo della generazione di elettricità a basse emissioni di CO<sub>2</sub> (ii) fornire incentivi a lungo termine per investire nella capacità di produzione necessaria a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti»<sup>33</sup>, ostacolando così gli investimenti nella decarbonizzazione<sup>34</sup>.

I due Paesi si impegnano, poi, a innalzare ai massimi livelli possibili gli standard “environment, social, governance”<sup>35</sup> nel settore estrattivo e minerario e la tracciabilità di alcuni prodotti nel più ampio contesto del raggiungimento di una indipendenza energetica europea che sia anche sostenibile.

Questi punti, come altri richiamati dal documento (sostegno all'industria delle auto elettriche e alla loro competitività, cooperazione nel settore spaziale e dell'idrogeno, rafforzamento della sovranità digitale europea), sono certamente rilevanti nel configurare obiettivi economico-industriali che favoriscano e siano in linea con la transizione ecologica e il raggiungimento dell'obiettivo europeo della neutralità climatica entro il 2050. Quanto si tradurranno in azioni concrete e non meri intenti, dipenderà dalle materie più o meno “sensibili” di volta in volta affrontate nel dialogo tra i due Governi e dalla volontà di questi ultimi di rendere incisiva la cooperazione in questo settore. Come detto, infatti, il Trattato del Quirinale, sebbene costituisca uno strumento potenzialmente molto importante, anche grazie ai meccanismi di consultazione e di partecipazione dei Ministri di ciascun Governo alle riunioni di Gabinetto dell'altro Stato, resta, comunque, un quadro giuridico non particolarmente stringente i cui risultati concreti sono fortemente dipendenti dai rapporti politico-diplomatici tra i due Stati e dalle priorità che ciascuno di essi si darà. Ciò, porta con

---

<sup>33</sup> Si veda, *Una visione condivisa per una strategia industriale dell'UE verso la transizione verde e digitale*. Dichiarazione congiunta dei Ministri Adolfo Urso e Bruno Le Maire, Roma, 3 marzo 2023, p. 2

<sup>34</sup> L'Unione europea ha avviato il processo legislativo di riforma del mercato dell'energia elettrica allo scopo di ridurre il collegamento tra il costo dell'energia per i consumatori e il costo dei combustibili fossili (come è attualmente) e di rendere più semplice la produzione di energia da fonti rinnovabili. Il 14 dicembre 2023 il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un accordo provvisorio su detta riforma prevedendo, tra l'altro, la possibilità per il Consiglio di dichiarare una situazione di crisi dei prezzi dell'energia, il che permetterebbe agli Stati di adottare varie misure per mantenere detti costi a un livello accessibile per i consumatori e, in particolare, per quelli vulnerabili o svantaggiati (una sintesi degli aspetti principali dell'accordo sono disponibili al seguente link [www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/14/reform-of-electricity-market-design-council-and-parliament-reach-deal/](http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/14/reform-of-electricity-market-design-council-and-parliament-reach-deal/)).

<sup>35</sup> I fattori ESG (Environment, Social, Governance) sono quelli che, secondo la Commissione europea, caratterizzano la c.d. finanza sostenibile e che devono essere presi in considerazione nell'assunzione delle decisioni di investimento al fine tanto di garantire la crescita sostenibile quanto di rafforzare la stabilità finanziaria.

sé il rischio che questo diventi un accordo “dormiente”, ossia un trattato che, pur rimanendo in vigore, vede le sue potenzialità lasciate in una sorta di limbo soprattutto per quanto attiene ai temi più controversi o rientranti negli interessi di uno degli Stati. Se, però, verrà utilizzato in un’ottica di sempre maggiore cooperazione e coordinamento tra i due Paesi (innanzitutto, in sede europea) pure sui temi maggiormente divisivi, potrà essere un mezzo rilevante anche per favorire la transizione verde e il raggiungimento degli obiettivi europei in materia ambientale.

ABSTRACT: *The Impact of the Quirinal Treaty on the Implementation of the International Environmental Obligations*

The Quirinal Treaty devotes special attention to the issue of environmental protection and the actions to be taken in response to climate change and the loss of biodiversity, both in the text and in its work plan. This aims not only at strengthening the cooperation between the two States but also at the development of EU policies in this area. After highlighting the main aspects of Italian French cooperation in this area, the contribution will focus on some problematic aspects of the content of the agreement and its future prospects.



## IL TRATTATO DEL QUIRINALE E GLI EFFETTI SUL COMMERCIO DI ARMI TRA ITALIA E FRANCIA

LUIGI ZUCCARI\*

SOMMARIO: 1. Le relazioni italo-francesi nel settore del commercio di armi: elementi di “geopolitica degli armamenti”. – 2. Il diritto internazionale applicabile ai trasferimenti di armi tra Italia e Francia. – 3. La regolamentazione del commercio di armi nel diritto dell’Unione europea. – 3.1 La Posizione comune 2008/944/PESC e la sua applicabilità anche ai trasferimenti di armi tra Paesi membri dell’UE. – 3.2. La Direttiva 43/2009/CE sui trasferimenti intracomunitari di armi. – 4. Il commercio di armi nel Trattato del Quirinale. – 5. Riflessioni conclusive in merito allo stato di attuazione delle norme del Trattato del Quirinale in materia di armamenti.

### 1. *Le relazioni italo-francesi nel settore del commercio di armi: elementi di “geopolitica degli armamenti”.*

Il 27 gennaio 2023, il quotidiano francese *L’Opinion* ha dato notizia di un’intesa tra il Ministro della Difesa italiano, Guido Crosetto e il suo omologo francese, Sébastien Lecornu, per l’acquisto congiunto di 700 missili terra-aria Samp/T<sup>1</sup>. I missili dovranno essere realizzati per un corrispettivo di 2 miliardi di euro dal consorzio italo-francese Eurosam, nato dalla cooperazione industriale tra MBDA Italia, MBDA France e Thales e saranno destinati a sostenere la contraerea ucraina nel conflitto contro la Russia.

Questo è soltanto uno dei tanti casi in cui le industrie della difesa italiana e francese hanno messo a fattor comune risorse economiche, tecnologiche e umane al fine di realizzare congiuntamente armi e prodotti militari. La cooperazione tra i due Paesi nel settore degli armamenti, infatti, è intensa e si è sviluppata nel corso degli anni in ambiti differenti. Italia e Francia cooperano, ad esempio, in diversi progetti PESCO (cooperazione strutturata permanente)<sup>2</sup> tra cui, ricordiamo quello relativo alla costruzione delle Corvette europee di pattugliamento (*European Patrol Corvette – EPC*), dell’eurodrone (*European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems*), della piattaforma di lancio e ricovero per droni

---

\* Svolge attività di ricerca presso la Sapienza di Roma ed è docente a contratto di diritto internazionale nella Facoltà di giurisprudenza dell’Università Niccolò Cusano.

<sup>1</sup> *L’Opinion*, *Ukraine: la France et l’Italie passent une commande géante de missiles sol-air*, 27 janvier 2023. La notizia è stata confermata attraverso un comunicato stampa del Ministero della Difesa italiano del 3 febbraio 2023. Il comunicato è disponibile al seguente link [www.difesa.it/Il\\_Ministro/Comunicati/Pagine/Ucraina-conclusi-colloqui-tecnici-Italia-Francia-per-invio-sistema-difensivo-antimissile-all-Ucraina.aspx](http://www.difesa.it/Il_Ministro/Comunicati/Pagine/Ucraina-conclusi-colloqui-tecnici-Italia-Francia-per-invio-sistema-difensivo-antimissile-all-Ucraina.aspx).

<sup>2</sup> La cooperazione strutturata permanente, prevista dall’art. 42, par. 6 del TUE, ha consentito la realizzazione di oltre 60 progetti militari. Per avere una panoramica generale sui progetti PESCO realizzati e in corso di realizzazione, si consiglia di consultare il sito [www.pesco.europa.eu/](http://www.pesco.europa.eu/).

e della piattaforma europea ad alta quota di riconoscimento e sorveglianza, soltanto per rammentare i più noti.

La cooperazione tra Roma e Parigi nel settore della difesa, inoltre, si è sviluppata anche grazie ad una serie di accordi intergovernativi negoziati e conclusi al di fuori dell'ambito dell'Unione europea. Si pensi, in questo senso, ai programmi che hanno condotto alla realizzazione del cacciatorpediniere Horizon negli anni '90; dell'elicottero NH90, comunemente considerato uno dei prodotti più versatili e flessibili dell'industria elicotteristica europea; delle Fregate militari multi-missione (FREMM), la cui costruzione, avviata nel 2005 (tutt'ora in corso), ha portato al rilascio di 2 distinti modelli (uno francese e uno italiano) entrambi apprezzati dal mercato internazionale e acquistati da diverse marine estere<sup>3</sup>. Grazie a queste intese intergovernative, inoltre, si è giunti nel gennaio 2020 alla nascita della *Joint Venture* "Naviris", un gigante nella cantieristica navale europea, a cui partecipano in egual misura la società italiana Fincantieri e la francese Naval Group, entrambe eccellenze dell'industria nazionale della difesa.

Per comprendere a pieno quanto siano profondi e consolidati i rapporti tra Italia e Francia nel settore della produzione e del commercio di armi, va rammentato, altresì, che nel 2021 la Francia si è collocata al 3° posto tra i Paesi importatori di armi italiane, dietro soltanto al Qatar e agli Stati Uniti d'America. Nel 2021, infatti, le esportazioni di armi italiane verso la Francia hanno raggiunto valori record rispetto al quinquennio precedente, toccando l'importo totale di circa 470 milioni di euro, di cui 305 milioni autorizzati mediante il rilascio di licenze individuali, 13 milioni sulla base di programmi intergovernativi e 150 milioni attraverso licenze generali o globali<sup>4</sup>.

Da queste considerazioni preliminari si ricava chiaramente come le relazioni tra Italia e Francia nel settore degli armamenti siano intense, solide e caratterizzate da una cooperazione leale e proficua. Ciò posto, non possiamo ignorare, neppure, come i rapporti tra Roma e Parigi in questo settore siano contrassegnati anche da un alto livello di competizione, a volte sregolata, che ha portato i due Paesi a confrontarsi, anche aspramente, nel mercato internazionale degli armamenti<sup>5</sup>.

Che Italia e Francia siano diretti *competitor* nel commercio internazionale delle armi è presto dimostrato se consideriamo che entrambi gli Stati si trovano nella "top ten" dei principali esportatori di prodotti militari a livello globale e si contendono le stesse "fette di mercato". Nel quinquennio 2018-2022, la Francia si è collocata al 3° posto tra i principali

---

<sup>3</sup> Il modello italiano delle Fregate Militari Multi-Missione è stato venduto, tra gli altri, all'Indonesia, nel numero di 6 unità (comunicato stampa di Fincantieri del 10 giugno 2021 reperibile al sito [www.fincantieri.com/it/media/comunicati-stampa-e-news/2021/fincantieri-fornir-8-unit-allindonesia/](http://www.fincantieri.com/it/media/comunicati-stampa-e-news/2021/fincantieri-fornir-8-unit-allindonesia/)); alla marina statunitense, nell'ambito del programma "Constellation", con cui è stato siglato un contratto per la costruzione di una Fregata più nove opzionabili, (ad oggi è stata avviata la costruzione della quarta fregata come annunciato da Fincantieri il 19 maggio 2023 al link [www.fincantieri.com/it/media/comunicati-stampa-e-news/2023/fincantieri-costruira-per-la-us-navy-la-quarta-fregata-del-programma-constellation/](http://www.fincantieri.com/it/media/comunicati-stampa-e-news/2023/fincantieri-costruira-per-la-us-navy-la-quarta-fregata-del-programma-constellation/)); all'Egitto, a cui sono state già consegnate 2 unità mentre altre 2 sono opzionabili.

<sup>4</sup> Per la distinzione tra le diverse tipologie di licenze rilasciate dallo Stato italiano, si rinvia al terzo paragrafo di questo contributo. I dati complessivi delle esportazioni di armi italiane verso la Francia sono contenuti nella "Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito di materiali di armamento (Anno 2021)", ai sensi dell'art. 5 della Legge 9 luglio del 1990, n. 185, presentata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Parlamento.

<sup>5</sup> Questa competizione, che si riscontra in molteplici settori della politica nazionale dei due Stati, si è acuita a seguito dell'insediamento nuovo esecutivo italiano nell'ottobre 2022. Il punto è stato affrontato in questo volume anche da G. GUARINO, *Il Trattato del Quirinale nel quadro di una possibile e-rivoluzione del sistema del diritto europeo*.

esportatori di armi al mondo, dietro soltanto a Stati Uniti e Russia, mentre l'Italia, nello stesso periodo, ha conquistato la sesta posizione, preceduta da Germania (5° posto) e Cina (4° posto)<sup>6</sup>. Ancor più interessante è il dato che emerge se analizziamo le destinazioni delle armi italiane e francesi che spesso raggiungono le stesse aree geografiche del Pianeta. Sempre nel quinquennio 2018-2022, infatti, i principali importatori di armi italiane sono stati il Qatar (24% del totale delle esportazioni italiane), l'Egitto (23%) e la Turchia (12%). Gli stessi Paesi rappresentano anche i primi acquirenti di armi francesi<sup>7</sup>. Non solo, in questi Paesi, Italia e Francia esportano anche la stessa tipologia di armi. Entrambe le industrie della difesa, infatti, mirano soprattutto all'esportazione di aerei da combattimento, navi da guerra e veicoli blindati; residuali, invece, sono le esportazioni di artiglieria e carri armati, prodotti di appannaggio dell'industria russa, statunitense e cinese.

La competizione tra Italia e Francia nel settore degli armamenti si è rivelata in tutta evidenza nel 2020 quando Fincantieri ha concluso con la Marina egiziana un Accordo che prevedeva l'esportazione di due Fregate militari multi-missione all'Egitto<sup>8</sup>. L'Accordo, siglato con il benestare del Governo italiano<sup>9</sup>, è stato mal digerito in Francia e dalla società francese Naval Group che era già in trattativa con il Governo di Al Sisi per una nuova commessa di navi militari<sup>10</sup>. Allo stesso modo, nel 2021 la necessità della marina greca di ammodernare la propria flotta ha rappresentato un ulteriore motivo di scontro tra Fincantieri e Naval Group. Benché le autorità elleniche sembrassero preferire le Fregate francesi, quantomeno in un primo momento, il 13 ottobre 2022 Fincantieri è riuscita a concludere un *memorandum of understanding* con Atene riaprendo la partita e accreditandosi come possibile aggiudicataria della commessa finale che avrà un valore pari a circa 1,5 miliardi di euro.

Queste considerazioni preliminari, dal valore essenzialmente geopolitico, non debbono impedirci di cogliere, però, la dimensione giuridica delle relazioni italo-francesi in materia di commercio di armi. Va ricordato, infatti, che i rapporti tra Italia e Francia nel settore degli armamenti, che abbiamo brevemente illustrato, sono regolati da un preciso quadro normativo dove la disciplina internazionale, sia generale che pattizia, si intreccia con la normativa regionale che a sua volta si riflette negli ordinamenti interni, non sempre attenti a recepire fedelmente gli obblighi internazionali e regionali assunti.

---

<sup>6</sup> SIPRI, *Trends in International Arms Transfers*, March 2023.

<sup>7</sup> *Ibidem*. Più precisamente, nel periodo di riferimento, il Qatar si è collocato al secondo posto tra i Paesi importatori di armi francesi, acquistando il 17% del totale delle armi esportate dalla Francia, mentre l'Egitto si colloca al terzo posto, importando l'8% del totale dei prodotti militari realizzati da aziende francesi. Il principale importatore di armi francesi nel quinquennio 2018-2022 è stato lo Stato indiano (30% del totale delle esportazioni) che invece non figura tra gli importatori di armi italiane.

<sup>8</sup> La questione della vendita delle FREMM all'Egitto si è imposta all'attenzione della stampa e dell'opinione pubblica italiana in quanto si intreccia con la morte del ricercatore italiano Giulio Regeni e con l'incarcerazione di Patrick Zaki. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, infatti, la normativa internazionale e regionale in materia di commercio di armi vieta le esportazioni di armi convenzionali verso Paesi che commettono gravi violazioni dei diritti umani. Proprio sulla base di questa normativa e della normativa interna di recepimento (la Legge n. 185/90), i genitori di Giulio Regeni hanno presentato un esposto alla Procura di Roma contro il Governo italiano, "reo" di aver venduto le due FREMM all'Egitto.

<sup>9</sup> Le due Fregate oggetto dell'Accordo, infatti, sono state costruite da Fincantieri per la Marina Italiana che le ha cedute alle Forze armate egiziane per un corrispettivo di circa 990 milioni di euro. Secondo quanto riportato da un'inchiesta del Fatto Quotidiano, le Fregate sarebbero state vendute all'Egitto per circa 200 milioni in meno rispetto al costo sostenuto inizialmente dall'Italia a favore di Fincantieri. Per approfondimenti, v. [www.ilfattoquotidiano.it/2021/03/22/navi-militari-allegitto-ma-qual-e-affare-maxisconto-di-fincantieri-ad-al-sisi-che-le-ha-pagate-almeno-210-milioni-meno-dello-stato-italiano/6136758/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2021/03/22/navi-militari-allegitto-ma-qual-e-affare-maxisconto-di-fincantieri-ad-al-sisi-che-le-ha-pagate-almeno-210-milioni-meno-dello-stato-italiano/6136758/).

<sup>10</sup> Sul punto, v. LA TRIBUNE, *Armement: l'Italie au nirvana en Egypte, la France aux oubliettes*, 13 giugno 2020.

In questo contesto giuridico, già di per sé sufficientemente intricato, dobbiamo collocare il Trattato del Quirinale che a sua volta prevede una serie di disposizioni volte a disciplinare la cooperazione italo-francese nel settore degli armamenti, con l'obiettivo "auspicato" di rafforzare gli scambi commerciali tra i due Paesi e favorire la produzione congiunta di nuovi sistemi d'arma<sup>11</sup>.

Tenendo conto di questo complesso quadro normativo, nelle prossime righe esamineremo le norme del Trattato del Quirinale relative al commercio di armi per valutare la portata applicativa generale di tali norme, l'efficacia giuridica e la loro reale capacità di incidere positivamente nelle relazioni italo-francesi che riguardano il settore degli armamenti.

## 2. *Il diritto internazionale applicabile ai trasferimenti di armi tra Italia e Francia*

Per cogliere pienamente quale possa essere l'impatto del Trattato del Quirinale sui trasferimenti di armi tra Italia e Francia, occorre illustrare, seppur sinteticamente, il quadro giuridico internazionale attuale che disciplina il commercio di armi tra i due Paesi<sup>12</sup>.

A questo proposito, va ricordato, anzitutto, che i trasferimenti commerciali dei prodotti della difesa sono regolamentati, *in primis*, dal diritto internazionale che rappresenta la cornice giuridica di riferimento. Tanto nel diritto internazionale generale, quanto nel diritto pattizio possiamo rinvenire una serie di norme applicabili, direttamente o indirettamente, ai trasferimenti internazionali di armi, inclusi quelli tra Italia e Francia.

In questa prospettiva, possiamo rammentare, anzitutto, il Trattato sul commercio delle armi del 2013 (di seguito anche ATT – *Arms Trade Treaty*) che rappresenta il primo strumento universale dal carattere vincolante che disciplina in maniera organica il commercio internazionale di armi convenzionali<sup>13</sup>. L'ATT si applica ai "trasferimenti" di armi convenzionali, termine generico che include le attività di importazione, esportazione, transito, trasbordo e intermediazione di armi convenzionali (art. 2, par. 2 dell'ATT). Nella categoria delle armi convenzionali, secondo l'art. 2 dell'ATT, devono essere ricompresi carri armati, veicoli corazzati da combattimento, sistemi di artiglieria di grosso calibro, aerei da guerra, elicotteri da attacco, navi da guerra, missili e lanciatori di missili, armi leggere e di piccolo calibro<sup>14</sup>.

Con riferimento a queste tipologie di armi e alle loro munizioni e componenti, l'ATT prevede innanzitutto che gli Stati parti dovranno istituire un regime nazionale di controllo

<sup>11</sup> Per un'analisi generale del contenuto del Trattato del Quirinale, vedi N. RONZITTI, *The Treaty of Quirinale between Italy and France*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2021, vol. 31, p. 253 – 261.

<sup>12</sup> Per una trattazione approfondita della normativa internazionale e regionale che disciplina il commercio di armi, si consiglia, L. LUSTGARTEN, *Law and the Arms Trade. Weapons, Blood and Rules*, Oxford, 2020.

<sup>13</sup> Il Trattato è stato adottato dall'Assemblea generale dell'ONU con 154 voti a favore, 23 astenuti e 3 voti contrari. L'ATT è entrato in vigore il 24 dicembre 2014 e oggi conta 110 Stati parti, inclusi Italia e Francia. L'Italia ha ratificato il Trattato con Legge n. 118 del 4 ottobre 2013. La Francia ha ratificato l'ATT con legge 2013-1202 del 23 dicembre 2013.

<sup>14</sup> L'elenco delle armi convenzionali a cui fa riferimento l'art. 2 dell'ATT è il medesimo a cui si applica anche il Registro delle Nazioni Unite per le armi convenzionali (UNROCA – *United Nations Register for Conventional Arms*), meccanismo istituito dall'Assemblea generale per promuovere la trasparenza nei trasferimenti di armi. Per maggiori dettagli sull'UNROCA, si rimanda alla risoluzione istitutiva dell'Assemblea generale n. 46/36L del 1991 dal titolo "Transparency in Armaments".

delle esportazioni che consenta loro di dare attuazione, in modo oggettivo e imparziale, alle norme previste nel Trattato, in particolare agli artt. 6 e 7<sup>15</sup>.

Nello specifico, l'art. 6, nei parr. 1 e 2 istituisce il divieto di trasferire armi se il trasferimento<sup>16</sup> si pone in contrasto con gli embarghi militari del Consiglio di sicurezza (art. 6, par. 1 dell'ATT) o se non è conforme ad eventuali obblighi convenzionali assunti dallo Stato in materia commercio o traffico illecito di armi (art. 6, par. 2 dell'ATT). L'art. 6, par. 3 invece, stabilisce che lo Stato deve negare (“*shall not authorize*”) la licenza di trasferimento delle armi convenzionali “*if it has knowledge at the time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity, grave breaches of the Geneva Convention of 1949*”. La norma, che presenta diversi aspetti di interesse giuridico, proibisce i trasferimenti di armi che possono alimentare gravi crimini internazionali quali, ad esempio, il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra<sup>17</sup>. Va notato, peraltro, come il divieto operi esclusivamente qualora lo Stato chiamato ad autorizzare il trasferimento sia a conoscenza dell'utilizzo criminoso delle armi<sup>18</sup>. Inoltre, tale elemento cognitivo deve sussistere nel momento in cui si rilascia l'autorizzazione. Vale a dire che, se lo Stato, in un momento successivo al rilascio della licenza, venisse a conoscenza della possibilità che le armi possono essere utilizzate per commettere dei crimini internazionali non sarebbe obbligato, a tenore di norma, a revocare l'autorizzazione di trasferimento<sup>19</sup>.

Di tenore diverso è l'art. 7 dell'ATT che si rivolge espressamente allo Stato esportatore<sup>20</sup> obbligandolo a valutare (“*shall assess*”), in modo oggettivo ed imparziale, il rischio che le armi esportate possano essere utilizzate per minare la pace e la sicurezza (non necessariamente internazionali) o per commettere gravi violazioni (*serious violations*) dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario o di altri accordi internazionali in materia di contrasto al terrorismo e al crimine organizzato di cui lo Stato è parte. Laddove lo Stato esportatore riscontri tale rischio è tenuto a negare l'autorizzazione all'esportazione (art. 7, par. 3 dell'ATT).

Va notato, come l'art. 7 istituisca due obblighi distinti, uno di natura procedurale e uno di natura sostanziale. Sotto il profilo procedurale, infatti, lo Stato esportatore è chiamato ad effettuare una valutazione “oggettiva ed imparziale”, che tenga conto di ogni fattore

<sup>15</sup> L'obbligo di istituire un regime di controllo delle esportazioni è previsto espressamente dagli artt. 3, 4 e 5, par. 2 dell'ATT.

<sup>16</sup> Si rammenta che il termine “trasferimento”, ai sensi dell'art. 2, par. 2 dell'ATT, include le attività di importazione, esportazione, transito, trasbordo e intermediazione di armi.

<sup>17</sup> Va notato come la norma non vieti i trasferimenti in caso di crimine di aggressione. Tale crimine, sebbene sia stato oggetto di dibattito nei lavori preparatori, non è stato infine incluso tra le fattispecie idonee ad attivare il divieto, determinando il voto negativo o l'astensione di diversi Stati, in sede di adozione del Trattato.

<sup>18</sup> Ai fini dell'art. 6 par. 3, dunque, l'illecito si realizza esclusivamente in presenza di una “*mens rea*” dello Stato che autorizza il trasferimento. Non è chiaro, però, quale sia il grado di conoscenza richiesto allo Stato affinché possa applicarsi l'art. 6, par. 3. Secondo il Presidente della Conferenza ONU sull'ATT, «the term “knowledge” in legal English is a considerably broader concept than “to be informed of” and indicates full conviction of something based on all aggregated data» (A/67/PV.71 disponibile al seguente link [www.repository.un.org/bitstream/handle/11176/302811/A\\_67\\_PV.71-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://www.repository.un.org/bitstream/handle/11176/302811/A_67_PV.71-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y)).

<sup>19</sup> In questo senso, infatti, l'art. 7, par. 7, dell'ATT, stabilisce che «if, after an authorization has been granted, an exporting State Party becomes aware of new relevant information, it is encouraged to reassess the authorization after consultations, if appropriate, with the importing State».

<sup>20</sup> Contrariamente all'art. 6 che si applica a tutti gli Stati che partecipano al trasferimento di armi (Stato di importazione, esportazione, intermediazione, transito e trasbordo), l'art. 7 si rivolge esclusivamente agli Stati esportatori.

rilevante<sup>21</sup>. Vale a dire che lo Stato esportatore, prima di autorizzare un trasferimento di armi, dovrebbe tenere in considerazione anche eventuali rapporti del Segretario generale delle Nazioni Unite, di organizzazioni internazionali o non governative, nonché di sentenze o decisioni di organi internazionali, giurisdizionali o quasi-giurisdizionali, che potrebbero offrire ulteriori elementi conoscitivi ai fini della valutazione. Laddove nel processo di valutazione lo Stato esportatore rilevasse il rischio che si realizzino le situazioni di cui all'art. 1 del Trattato, è obbligato a negare l'autorizzazione al trasferimento, dando attuazione all'obbligo, questa volta sostanziale, previsto nel par. 3 dell'art. 7.

Alla disciplina generale prevista dal Trattato sul commercio delle armi, si aggiungono una serie di norme, distribuite in modo piuttosto frammentato e disordinato nei trattati internazionali in materia di disarmo e nel diritto internazionale generale.

Con riferimento specifico al diritto internazionale del disarmo, si pensi all'art. 8 del II Protocollo addizionale alla Convenzione che proibisce i trasferimenti di mine, trappole esplosive ed altri dispositivi<sup>22</sup>; oppure all'art. 1 del IV Protocollo addizionale alla medesima Convenzione che vieta i trasferimenti di laser accecanti<sup>23</sup>. Ulteriori limitazioni al commercio di armi vengono previste, inoltre, dalla Convenzione di Ottawa del 1998<sup>24</sup> e dalla Convenzione di Oslo del 2008 che, all'art. 1, vietano rispettivamente di trasferire mine antiuomo e munizioni a grappolo<sup>25</sup>.

Questo quadro giuridico si arricchisce ulteriormente se guardiamo al diritto internazionale generale dove possiamo rinvenire una serie di norme che, sebbene non si pongano l'obiettivo specifico di regolamentare il commercio internazionale di armi, stabiliscono dei principi utili a regolamentare universalmente il settore.

In questo senso, si può far riferimento, ad esempio, al divieto di interferenza negli affari interni di uno Stato, da cui si può ricavare, senza troppe difficoltà, il divieto di esportare armi a favore dei movimenti insurrezionali che lottano contro il Governo costituito. Sempre nel diritto internazionale generale nasce il diritto di legittima difesa che implica, come è ovvio, il diritto degli Stati di acquisire armi per garantire la sicurezza dei propri interessi vitali. Va rammentato, peraltro, che le esigenze di legittima difesa dello Stato costituiscono, come rammentato nell'art. 21 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, una causa di esclusione del fatto illecito. Ciò significa che il diritto di autodifesa non soltanto legittima gli Stati ad acquisire armi per garantire la propria sicurezza nazionale ma consente, altresì, allo Stato vittima di un attacco armato di invocare la legittima difesa per importare armi anche in deroga a quelle norme pattizie o derivanti da accordo che, in alcune circostanze, potrebbero rappresentare un limite all'acquisizione di prodotti militari.

Tra le norme di diritto internazionale generale, applicabili al commercio di armi, va rammentato, altresì, il divieto di usare la forza nelle relazioni internazionali, oggi codificato

---

<sup>21</sup> Per essere precisi, l'art. 7, par. 1, stabilisce che la valutazione dello Stato esportatore dovrà essere condotta «in an objective and non-discriminatory manner, taking into account relevant factors, including information provided by the importing State in accordance with Article 8 (1)».

<sup>22</sup> Il Protocollo II alla Convenzione su certe armi convenzionali è stato adottato il 10 ottobre 1980 ed è entrato in vigore il 3 dicembre 1998. Il Protocollo oggi conta 106 Stati parti.

<sup>23</sup> Il IV Protocollo addizionale alla Convenzione su certe armi convenzionali è stato adottato il 13 ottobre 1995 ed è entrato in vigore il 30 luglio 1998. Il Protocollo oggi conta 109 Stati parti.

<sup>24</sup> Più precisamente, Convenzione per la messa al bando dell'uso, lo stoccaggio, la produzione ed il trasferimento di mine antipersona, adottata il 18 settembre 1997 ed entrata in vigore il 1° marzo 1999. La Convenzione oggi conta 164 Stati parti.

<sup>25</sup> Ufficialmente, Convenzione sulle bombe a grappolo, adottata a Dublino il 30 maggio 2008 ed entrata in vigore il 1° agosto 2010. La Convenzione oggi conta 110 Stati parti.

nell'art. 2, par. 4 della Carta ONU. La norma, come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia nel caso Nicaragua, infatti, potrebbe tornare utile per vietare i trasferimenti di armi ai ribelli che operano all'interno di uno Stato terzo. Nel caso di specie, la Corte ha affermato che «*assistance to rebels in the form of the provision of weapons . . . may be regarded as a threat or use of force, or amount to intervention in the internal or external affairs of other States*»<sup>26</sup>.

Tutte le norme che abbiamo rapidamente richiamato rappresentano dei limiti ai trasferimenti internazionali di armi e sono egualmente applicabili sia ai rapporti commerciali tra Italia e Francia, sia ai rapporti che Italia e Francia intrattengono con altri Paesi.

### 3. *La regolamentazione del commercio di armi nel diritto dell'Unione europea*

Nel diritto dell'Unione europea possiamo rintracciare non pochi strumenti volti a regolamentare specificamente il commercio internazionale di armi. In questo senso, si rammenta la Posizione comune 2008/944/PESC<sup>27</sup>, che stabilisce una serie di limiti materiali al diritto degli Stati membri di esportare armi; la Direttiva 2009/43/CE che semplifica le procedure in relazione ai trasferimenti intracomunitari di armi<sup>28</sup>; la Direttiva 2009/81/CE, che introduce una disciplina comune per gli appalti della difesa<sup>29</sup>; il Fondo europeo per la difesa, volto a favorire la cooperazione tra Paesi membri nei settori della ricerca e dello sviluppo di nuovi prodotti militari<sup>30</sup>; lo Strumento europeo per la Pace, dove la regolamentazione del commercio di armi diviene uno strumento utile per preservare la pace e prevenire i conflitti negli Stati terzi<sup>31</sup>.

Ai fini di questo lavoro rilevano in special modo 2 strumenti tra quelli richiamati: la Posizione comune 2008/944/PESC, in quanto rappresenta il quadro giuridico generale che stabilisce limiti e criteri specifici a cui devono conformarsi le esportazioni di armi dei Paesi membri dell'Unione e la Direttiva 2009/43/CE che invece regola, sotto il profilo procedurale, i trasferimenti di armi tra i Paesi membri dell'Unione.

<sup>26</sup> Corte internazionale di giustizia, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, par. 115. Nello stesso caso, la Corte ha specificato che lo Stato che assiste i ribelli mediante la fornitura di armi può essere ritenuto internazionalmente responsabile dei fatti illeciti commessi dai ribelli soltanto laddove eserciti un controllo effettivo, vale a dire su ogni singola azione posta in essere dal movimento insurrezionale.

<sup>27</sup> La Posizione comune 2008/944/PESC, che reca norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, è stata adottata dal Consiglio dell'UE l'8 dicembre 2008 ed emendata con Decisione (PESC) 2019/1560 del Consiglio, del 16 settembre 2019. Tale strumento conferisce forza giuridica al Codice di condotta dell'UE sulle esportazioni di armi, adottato dal Consiglio dell'Unione il 5 giugno 1998.

<sup>28</sup> Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità dei prodotti della difesa.

<sup>29</sup> Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifiche delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

<sup>30</sup> Istituito con Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il Regolamento 2018/1092.

<sup>31</sup> Istituito con Decisione PESC 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021.

### 3.1 *La Posizione comune 2008/944/PESC e la sua applicabilità ai trasferimenti di armi tra Paesi membri dell'UE.*

Per quanto riguarda la Posizione comune 2008/944/PESC, va ricordato, anzitutto, che essa si applica a tutte le armi richiamate nell'Elenco comune delle attrezzature dell'UE<sup>32</sup> che ricomprende non soltanto tutte le 8 categorie di armi convenzionali previste dall'ATT ma anche una serie di prodotti militari non ricompresi tradizionalmente nelle armi convenzionali, come gli agenti chimici, biologici nonché equipaggiamenti per la difesa personale, sistemi d'arma ad energia cinetica e altri prodotti per la difesa.

Sotto il profilo sostanziale, la Posizione stabilisce, innanzitutto, che gli Stati membri dovranno valutare "caso per caso" (quindi non cumulativamente) le richieste di esportazione di armi che provengono dalle aziende nazionali<sup>33</sup>. Ciò significa che gli Stati, in linea con quanto previsto dal Trattato sul commercio delle armi, dovranno esercitare un controllo su ogni singola richiesta di esportazione di armi<sup>34</sup> al fine di valutare se l'operazione commerciale nel suo complesso sia conforme al diritto internazionale e ai limiti sostanziali previsti nei criteri della Posizione stessa di cui si parlerà a breve.

Nell'art. 2, infatti, la Posizione introduce 8 criteri che gli Stati membri debbono applicare prima di autorizzare un'esportazione, un transito, un trasbordo o una intermediazione di armi<sup>35</sup>. In alcuni casi, i criteri presentano un linguaggio perentorio e istituiscono dei chiari obblighi in capo agli Stati membri; in altri casi, invece, la formulazione testuale appare debole e sfumata, piuttosto orientata a stabilire delle linee di condotta non vincolanti.

Nello specifico, il criterio n. 1 obbliga gli Stati Membri a non autorizzare un trasferimento di armi qualora si ponga in contrasto, tra le altre cose, con gli embarghi militari delle Nazioni Unite, con le misure restrittive dell'UE, con gli obblighi previsti dal Trattato sul commercio delle armi o con gli impegni eventualmente assunti dagli Stati che partecipano all'Intesa di Wassenaar, al Gruppo Zangger o al Gruppo Australia<sup>36</sup>. Con riferimento al criterio n. 1, va notato, da un lato come recepisca gli obblighi contenuti nell'ATT, inclusi, dunque, gli artt. 6 e 7 di cui si è detto in precedenza; dall'altro come conferisca valore giuridicamente vincolante anche agli accordi conclusi nell'ambito del *Wassenaar Arrangement* e di altre intese che, al di fuori dell'Unione, hanno un valore meramente politico.

Il criterio n. 2, invece, prevede una serie di disposizioni volte a regolare l'esportazione di armi nei casi in cui lo Stato destinatario commetta gravi violazioni dei diritti umani o del diritto umanitario. Nel criterio n. 2, *lettere a) e c)* si stabilisce che gli Stati membri devono rifiutare le licenze di esportazione di armi laddove esista il rischio evidente che le armi esportate possano essere utilizzate a fini di repressione interna o per commettere gravi

---

<sup>32</sup> L'Elenco viene aggiornato costantemente dal Consiglio dell'Unione. L'ultimo aggiornamento è stato adottato dal Consiglio il 17 febbraio 2020 ed è disponibile al seguente link [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0313\(07\)&from=GA](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0313(07)&from=GA).

<sup>33</sup> Posizione Comune 2008/944/PESC, art. 1, par. 1.

<sup>34</sup> Sul punto si rimanda agli artt. 3, 4 e 5, par. 2 dell'ATT.

<sup>35</sup> Ai sensi dell'art. 1, par. 2 della Posizione, infatti, le domande di esportazione, includono le domande di intermediazione, transito, trasbordo nonché quelle relative ai trasferimenti di materiali intangibili, quali software o tecnologia militare.

<sup>36</sup> Si tratta di intese politiche, quindi non giuridicamente vincolanti, che riuniscono i Paesi esportatori di armi convenzionali (Intesa di Wassenaar), nucleari (Gruppo Zangger) e chimiche/biologiche (Gruppo Australia) per regolamentarne la diffusione.



violazioni del diritto internazionale umanitario<sup>37</sup>. Va notato, come i divieti in commento operino esclusivamente qualora lo Stato di esportazione rilevi un “rischio evidente” (*clear risk*). Benché la norma non imponga particolari limiti alla discrezionalità degli Stati di valutare l’entità del rischio, va tenuto presente che la disposizione deve essere letta in combinato disposto con l’art. 1 della Posizione, che rimanda espressamente agli «obblighi internazionali degli Stati membri in virtù del trattato sul commercio delle armi». Va rammentato, che ai sensi dell’art. 7 dell’ATT gli Stati membri dell’UE hanno assunto l’obbligo “di metodo” di effettuare valutazioni “oggettive ed imparziali, tenendo conto di tutti i fattori rilevanti”. Tali obblighi, dunque, attraverso una interpretazione contestuale della norma, debbono ritenersi integrati anche nella valutazione del rischio di cui al criterio n. 2, lett. a) e c) della Posizione<sup>38</sup>.

Nel primo alinea della *lett. b)* del criterio n. 2, invece, si disciplinano i trasferimenti di armi verso quei Paesi che commettono gravi violazioni dei diritti umani. A questo proposito, la norma prevede che gli Stati membri debbono essere particolarmente attenti e vigilanti ad autorizzare licenze di esportazione verso quei Paesi dove gli organi delle Nazioni Unite, dell’Unione europea o del Consiglio d’Europa hanno registrato gravi violazioni dei diritti umani<sup>39</sup>. L’accertamento di gravi violazioni dei diritti umani da parte degli organi delle Nazioni Unite o di altre Organizzazioni internazionali, stando al testo della norma, non costituisce di per sé un elemento sufficiente a garantire l’operatività del divieto. In queste circostanze, infatti, allo Stato membro dell’Unione è richiesto soltanto di essere “attento e vigilante”. Vale a dire che, laddove lo Stato esportatore adottasse misure di mitigazione del rischio, ad esempio chiedendo assicurazioni allo Stato di importazione o garanzie rispetto all’utilizzo finale delle armi, il trasferimento di armi potrebbe (il condizionale è d’obbligo) ritenersi lecito ai sensi del criterio n. 2, lett. b) della Posizione. Anche in questo caso, però, la norma deve essere interpretata conformemente agli obblighi previsti dall’ATT, in particolare all’art. 7 che impone un divieto perentorio di esportazione laddove si riscontri il rischio che le armi trasferite possano essere utilizzate per commettere gravi violazioni dei diritti umani (*serious violations*). In breve: sebbene la formulazione testuale del criterio n. 2 non escluda espressamente la possibilità che gli Stati membri possano esportare armi a favore di quei Paesi che commettono gravi violazioni dei diritti umani accertate dagli organi dell’ONU e dell’Unione, una interpretazione della norma che tiene conto degli obblighi previsti dall’ATT, recepiti mediante l’art. 2, criterio n. 1 della Posizione stessa, non consente tale possibilità.

Il criterio n. 3, invece, impone agli Stati membri di rifiutare licenze di esportazione di armi laddove “provochino o prolunghino conflitti armati o aggravino tensioni o conflitti in corso nel paese di destinazione finale”. Va notato, come il divieto previsto nel criterio n. 3 operi a prescindere dalla rilevazione del “rischio evidente” da parte dello Stato esportatore. La norma, infatti, sembrerebbe escludere qualsiasi margine di apprezzamento dello Stato esportatore che sarebbe obbligato, *ipso facto*, a negare le richieste di esportazione verso quegli Stati coinvolti in conflitti armati, siano essi di natura internazionale o interna<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Con il termine “repressione interna”, si precisa nel secondo alinea della *lett. b)* del criterio n. 2, si intendono, tra le altre cose, “la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani e degradanti, le esecuzioni sommarie o arbitrarie, le sparizioni, le detenzioni arbitrarie e altre gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali definiti nei pertinenti strumenti internazionali”.

<sup>38</sup> Sul punto, v. L. ZUCCARI, *Gli obblighi di valutazione dello Stato esportatore di armi in zone di conflitto secondo la Corte d’appello del Regno Unito*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, Fasc. II.

<sup>39</sup> Posizione Comune 2008/944/PESC, art. 2, criterio n. 2, lett. b).

<sup>40</sup> Il divieto contenuto nella norma, peraltro, solleva una serie di interrogativi rispetto alla legittimità dei trasferimenti attuali di armi a favore dell’Ucraina che, da una certa prospettiva, possono considerarsi volti a prolungare o aggravare il conflitto in corso.

Ai sensi del criterio n. 4, invece, le esportazioni di armi sono vietate «qualora esista un rischio evidente che il destinatario previsto utilizzi la tecnologia o le attrezzature militari da esportare a fini di aggressione contro un altro paese». Va notato, che l'applicazione della norma prescinde dalla presenza di un atto di aggressione. Ai fini del divieto, infatti, è sufficiente che lo Stato esportatore rilevi il "rischio" che tale atto si verifichi.

I criteri successivi, invece, non introducono dei divieti, ma prevedono piuttosto una serie di indicazioni procedurali che lo Stato esportatore dovrebbe considerare nel momento in cui autorizza una esportazione di armi. In questa prospettiva, nella fase di valutazione della licenza di esportazione, lo Stato membro dell'Unione deve tener conto: dell'impatto che le armi esportate possono produrre sulla sicurezza di altri Stati membri e di Paesi alleati (criterio n. 5); della posizione e della condotta del Paese destinatario delle armi rispetto al terrorismo internazionale (criterio n. 6); del rischio che le armi possano essere riesportate a condizioni non ammissibili (criterio 7); della capacità tecnica ma anche economica dello Stato destinatario delle armi che dovrebbe soddisfare le proprie esigenze di difesa, riducendo al minimo le risorse economiche destinate agli armamenti (criterio 8).

Ora che abbiamo illustrato il contenuto sostanziale della Posizione comune, appare utile proporre qualche riflessione sulla natura dell'atto e sulla sua applicabilità ai trasferimenti di armi tra Stati membri, in particolare tra Italia e Francia. La Posizione comune, infatti, è un atto adottato nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, dunque orientato a regolamentare, principalmente, le relazioni esterne dell'Unione. Si potrebbe ritenere, dunque, che le norme in essa contenute siano applicabili esclusivamente alle esportazioni degli Stati membri verso Paesi terzi e non ai trasferimenti intracomunitari di armi, quindi neppure a quelli tra Italia e Francia. Questa interpretazione, seppur fondata giuridicamente, non tiene conto della necessità di salvaguardare l'integrità e soprattutto la coerenza del diritto dell'Unione che si fonda sui valori della pace, sullo Stato di diritto e sul rispetto dei diritti umani. Consentire agli Stati membri dell'Unione di commerciare in armi tra di loro contravvenendo ai criteri enunciati nella Posizione comune significherebbe, di fatto, ammettere la possibilità di sostenere militarmente violazioni dei diritti umani, del diritto umanitario o forme di repressione interna. Quanto affermato sembrerebbe porsi in contrasto non soltanto con i principi e i valori fondativi dell'Unione, ma anche con l'art. 6 della Posizione stessa secondo cui «i criteri di cui all'articolo 2 della presente posizione comune e la procedura di consultazioni di cui all'articolo 4 devono applicarsi anche agli Stati membri in relazione ai prodotti e alla tecnologia a duplice uso». Se i criteri della Posizione debbono applicarsi ai trasferimenti intracomunitari di prodotti a duplice uso, a maggior ragione dovranno applicarsi ai trasferimenti di armi tra Stati membri. Alla luce di quanto precede, si ritiene che le disposizioni contenute nella Posizione comune 2008/944/PESC si applicano non soltanto alle esportazioni di armi di Italia e Francia ma anche alle esportazioni di armi tra Italia e Francia.

### 3.2 *La Direttiva 2009/43/CE sui trasferimenti di armi tra Paesi membri.*

Ai trasferimenti intracomunitari di armi si applica anche la Direttiva 2009/43/CE che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti dei prodotti della difesa all'interno della Comunità. La Direttiva si applica espressamente ai "trasferimenti", ossia a «qualsiasi trasmissione o spostamento di un prodotto per la difesa da un fornitore ad un destinatario

situato in un altro Stato membro»<sup>41</sup>. I prodotti della difesa elencati nell'Allegato della Direttiva non coincidevano, in origine, con le attrezzature militari a cui si applicava la Posizione comune. Per questa ragione, l'art. 13 della Direttiva affida il compito alla Commissione di aggiornare periodicamente l'Elenco dei prodotti della Difesa di modo che esso corrisponda rigorosamente all'Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea<sup>42</sup>.

La Direttiva non introduce criteri o limiti sostanziali ai trasferimenti intracomunitari di armi ma mira invece a semplificare le procedure di controllo previste dagli ordinamenti nazionali e dalla Posizione comune 2008/944/PESC al fine di: rimuovere gli ostacoli alla circolazione dei prodotti della difesa all'interno dell'UE; creare reciproca fiducia tra gli Stati membri; garantire il corretto funzionamento del mercato interno relativamente ai prodotti della difesa e promuovere la nascita di un mercato europeo della difesa<sup>43</sup>.

Per raggiungere tali obiettivi, la Direttiva prevede che gli Stati possano rilasciare 3 diverse tipologie di licenze: la licenza individuale, quella globale e quella generale, innovando, di fatto, le prassi nazionali precedenti che prevedevano unicamente il rilascio di licenze individuali.

Attraverso la *licenza individuale* lo Stato membro può autorizzare un singolo fornitore, previa richiesta, a trasferire determinati prodotti della difesa, in una quantità predefinita, verso un unico destinatario. L'azienda ("fornitore" nel linguaggio della Direttiva), dunque, potrà trasferire esclusivamente i materiali e le quantità di prodotti militari espressamente previsti nella licenza ed entro il periodo indicato nella stessa<sup>44</sup>.

Con la *licenza globale* di trasferimento, invece, gli Stati membri possono autorizzare il trasferimento di predeterminati prodotti della difesa, senza limiti di quantità e valore, verso uno o più destinatari autorizzati situati in uno o più Stati membri. La licenza globale ha durata di 3 anni rinnovabili e non è limitata ad un unico trasferimento<sup>45</sup>.

La *licenza generale* di trasferimento (art. 5), diversamente dalle altre due tipologie di licenze, non viene rilasciata su richiesta del fornitore ma viene pubblicata direttamente dallo Stato. Con la *licenza generale*, lo Stato autorizza "d'ufficio" tutti i fornitori stabiliti nel proprio territorio che rispettano determinati requisiti ad esportare i prodotti della difesa elencati nella licenza stessa verso una o più categorie di destinatari situati in uno o più Stati membri. La *licenza generale* di trasferimento non è sottoposta né a limiti di quantità né a scadenze temporali. Ai sensi dell'art. 5, par. 2, la *licenza generale* deve essere pubblicata almeno quando il trasferimento è destinato alle Forze armate di un Paese membro o ad un'impresa certificata, oppure è effettuato per operazioni di manutenzione/sostituzione o per manifestazioni e esposizioni. Ciò non toglie che gli Stati membri possano prevedere il rilascio di licenze

---

<sup>41</sup> Direttiva 2009/43/CE, art. 3.2.

<sup>42</sup> L'elenco dei prodotti della difesa viene aggiornato mediante atti delegati, nello specifico attraverso direttive delegate della Commissione. L'ultimo aggiornamento dell'Elenco dei prodotti della difesa è stato adottato con la Direttiva delegata (UE) 2021/1047 della Commissione del 5 marzo 2021 che modifica la Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'aggiornamento dell'elenco dei prodotti per la difesa in linea con l'elenco comune aggiornato delle attrezzature militari dell'Unione europea del 17 febbraio 2020.

<sup>43</sup> Direttiva, 2009/43/CE, Preambolo.

<sup>44</sup> Le licenze individuali, ai sensi dell'art. 7 della Direttiva, dovrebbero essere rilasciate esclusivamente in 4 circostanze, ossia quando: la licenza è limitata ad un solo trasferimento; è necessario per la sicurezza e la difesa nazionale; è necessario per rispettare gli obblighi internazionali; lo Stato che rilascia la licenza ritiene che il fornitore non sarebbe in grado di rispettare le condizioni per il rilascio di una licenza generale o globale.

<sup>45</sup> Direttiva 2009/43/CE, art. 6.

generali di trasferimento anche in circostanze non contemplate nell'art. 5, par. 2, purché il trasferimento avvenga a favore di destinatari autorizzati situati nei Paesi membri.

Alla luce di quanto precede, si rileva come la licenza individuale di trasferimento sia lo strumento che meglio di altri consenta allo Stato di mantenere un controllo specifico e puntuale su ogni singolo trasferimento di armi. Nelle licenze globali e generali, infatti, lo Stato si limita a verificare la tipologia di prodotti militari che vengono trasferiti e il destinatario degli stessi, rinunciando ad esercitare un controllo sulla quantità e sul momento specifico in cui deve avvenire il trasferimento.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, va tenuto conto che nelle licenze globali e generali l'impresa nazionale è autorizzata a trasferire armi verso un altro Paese membro per un periodo di tempo piuttosto ampio (3 anni rinnovabili nel caso delle licenze globali, indefinito nel caso delle licenze generali) durante il quale la situazione politica interna o internazionale del Paese destinatario delle armi potrebbe mutare radicalmente. Non possiamo escludere, ad esempio, che nel Paese di destinazione finale, in un momento successivo al rilascio della licenza di esportazione, possano insorgere ribellioni interne, conflitti armati (di natura interna o internazionale), oppure verificarsi gravi violazioni dei diritti umani o addirittura dei crimini internazionali. In tali circostanze, si è detto, dovrebbero operare i divieti di esportazione previsti dagli artt. 6 e 7 dell'ATT nonché i criteri pertinenti contemplati nella Posizione comune 2008/944/PESC. Va specificato, però, che tanto l'ATT quanto la Posizione comune obbligano lo Stato esportatore ad applicare i divieti esclusivamente nella fase in cui lo Stato valuta e poi autorizza il trasferimento. Vale a dire che lo Stato, dopo aver rilasciato la licenza di trasferimento, non è obbligato a revocarla neppure se nel Paese destinatario delle armi sorgono circostanze *prima facie* incompatibili con il diritto internazionale e regionale del commercio di armi<sup>46</sup>.

In ragione di quanto precede occorre riconsiderare anche il valore giuridico delle licenze generali e globali che, essendo rilasciate per periodi di tempo piuttosto lunghi offrono la possibilità allo Stato esportatore (quantomeno in linea teorica) di continuare a trasferire armi verso quei Paesi che violano i diritti umani o che commettono crimini internazionali. Al contrario, la licenza individuale, esaurendosi nel momento in cui si completa il trasferimento, impone all'azienda nazionale di inoltrare una nuova richiesta di esportazione che dovrà essere nuovamente valutata dalle autorità nazionali sulla base degli obblighi previsti dagli artt. 6 e 7 dell'ATT e dai criteri di cui alla Posizione comune.

Queste criticità possono apparire marginali se si considera che le licenze globali e generali, secondo la Direttiva 2009/43/, vengono rilasciate a favore dei Paesi membri dell'Unione che, quantomeno teoricamente, dovrebbero garantire elevati standard di tutela dei diritti umani, Stato di diritto e democrazia, se non altro perché sono ormai elementi dell'*“acquis communautaire”*<sup>47</sup>. Ciò posto, va rilevato come in diversi casi gli ordinamenti interni dei Paesi membri abbiano recepito la Direttiva 2009/43/ rendendo applicabili le licenze globali e generali anche alle esportazioni extracomunitarie di armi.

---

<sup>46</sup> A questo proposito, si veda l'art. 7, par. 7 dell'ATT secondo cui «[i]f, after an authorization has been granted, an exporting State Party becomes aware of new relevant information, it is encouraged to reassess the authorization». In maniera simile, l'art. 1, par. 1 *bis*) della Posizione comune stabilisce che «Qualora emergano nuove informazioni pertinenti ciascuno Stato membro è incoraggiato a riesaminare le licenze d'esportazione».

<sup>47</sup> Con questa espressione ci si riferisce a quel complesso di valori e principi condivisi da tutti i Paesi membri, che rappresenta ormai un presupposto “valoriale” imprescindibile per l'accettazione della candidatura e dell'adesione di nuovi Stati membri all'Unione.

In Italia, ad esempio, la Legge 185/90, che rappresenta il principale strumento giuridico volto a disciplinare i trasferimenti italiani di materiale di armamento, all'art. 13 specifica che l'autorizzazione all'esportazione può assumere anche la forma di «*licenza globale di progetto*» quando riguarda trasferimenti di armi «da effettuare nel quadro di programmi congiunti intergovernativi . . . svolti con i Paesi membri . . . della NATO con cui l'Italia abbia sottoscritto specifici accordi»<sup>48</sup>. L'ordinamento francese si è spinto ancora oltre riconoscendo la possibilità di emettere non soltanto licenze globali ma anche licenze generali, peraltro, a favore di Paesi terzi, che non sono membri né dell'UE né della NATO<sup>49</sup>.

Queste interpretazioni della Direttiva 2009/43 stimolano due ordini di considerazioni. In primo luogo, ci si chiede se sia opportuno estendere l'applicazione delle licenze globali e generali - che, come si è detto, comportano un minor livello di controllo da parte dello Stato esportatore - anche a Paesi non membri dell'Unione che potrebbero offrire meno garanzie in ordine al rispetto dei diritti umani, del diritto umanitario e in generale degli standard richiesti dal diritto internazionale e regionale del commercio di armi. In secondo luogo, va rilevato come il rilascio di licenze globali e generali a Stati terzi di fatto ponga sullo stesso piano i trasferimenti comunitari e i trasferimenti extracomunitari di armi, ponendo a rischio il raggiungimento dell'obiettivo principale della Direttiva stessa, ossia l'istituzione di un regime di *favor* per i trasferimenti di armi tra Paesi membri in grado di promuovere la circolazione interna dei prodotti militari e favorire la nascita di un mercato europeo della difesa.

#### 4. *Il Commercio di armi nel Trattato del Quirinale*

Nel Trattato del Quirinale, formalmente denominato “Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata”<sup>50</sup>, la regolamentazione del commercio di armi si inserisce in un contesto giuridico interamente orientato a promuovere la cooperazione bilaterale tra Italia e Francia. Più precisamente, il Trattato è finalizzato a “intensificare i legami esistenti [tra Italia e Francia] e le intense cooperazioni bilaterali che si sono sviluppate nel corso della storia, in particolare in ambito politico, economico, sociale, educativo, scientifico e culturale e nei settori strategici per il futuro dell'Unione Europea”<sup>51</sup>. In questa prospettiva, le Parti manifestano la volontà di rafforzare i loro legami bilaterali in diversi settori: affari esteri, sicurezza e difesa, affari europei, politiche migratorie, cooperazione economica e industriale, sviluppo sociale

<sup>48</sup> Legge 9 luglio 1990, n. 185, “Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento”, art. 13.

<sup>49</sup> Sul punto, si rimanda all'art. L2335-3 del Code de la Défense secondo cui «des arrêtés dénommés “licences générales d'exportation”, comportant des listes de matériels de guerre et matériels assimilés et autorisant directement tout exportateur établi en France remplissant certaines conditions définies par l'autorité administrative à expédier ces matériels vers une ou plusieurs catégories de destinataires situés dans un Etat non membre de l'Union européenne ainsi que dans les territoires exclus du territoire douanier de l'Union européenne».

<sup>50</sup> Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata (di seguito “Trattato del Quirinale”), adottato a Roma il 26 novembre 2021 ed entrato in vigore 1° febbraio 2023, in accordo con l'art. 12, par. 2 del Trattato.

<sup>51</sup> Trattato del Quirinale, Preambolo, considerando 12.

sostenibile, cooperazione spaziale, istruzione e ricerca, politiche giovanili e cooperazione transfrontaliera.

Con riferimento specifico alla cooperazione bilaterale nel settore della difesa, le Parti affermano, preliminarmente, di agire con l'intento di «rafforzare la difesa europea e la postura di deterrenza e di difesa dell'Alleanza atlantica»<sup>52</sup>.

Le disposizioni declaratorie del preambolo assumono maggiore concretezza nell'art. 2 del Trattato rubricato, appunto, "Sicurezza e difesa" che mira da un lato a promuovere la cooperazione nel settore degli armamenti, dall'altro a favorire gli scambi di personale militare tra i due Paesi.

Con riferimento al primo aspetto, che più rileva ai fini di questo contributo, l'art. 2 prevede, innanzitutto, che «le Parti s'impegnano a promuovere le cooperazioni e gli scambi sia tra le proprie forze armate sia sui materiali di difesa e sulle attrezzature, e a sviluppare sinergie ambiziose sul piano delle capacità e su quello operativo ogni qual volta i loro interessi strategici coincidano. Così facendo, esse contribuiscono a salvaguardare la sicurezza comune europea e rafforzare le capacità dell'Europa della Difesa»<sup>53</sup>.

Esaminando la disposizione, si nota con facilità come essa miri a promuovere non le "esportazioni" o i "trasferimenti" di armi, ma gli "scambi" ("échangés" nella versione francese del Trattato), utilizzando una terminologia che non trova un corrispettivo né nel diritto internazionale né nel diritto dell'Unione. Il termine "scambi", peraltro, porta con sé il valore della reciprocità, secondo cui il trasferimento o la cessione di un determinato prodotto militare verso l'altra Parte contraente dovrebbe avvenire non per un corrispettivo economico - in questo caso ci troveremmo dinanzi ad un tradizionale caso di "esportazione" o di "trasferimento intracomunitario" - ma piuttosto in cambio di altri materiali della difesa. Questa interpretazione letterale del termine "scambi", che può avere una sua logica con riferimento agli scambi di forze armate e personale militare, sembra meno applicabile al settore degli armamenti dove i trasferimenti di armi o prodotti militari avvengono, di prassi, in cambio di un corrispettivo economico oppure a titolo completamente gratuito<sup>54</sup>. Sembra piuttosto improbabile, infatti, che un prodotto della difesa, specie se di alta sofisticazione tecnologica, quale può essere una nave militare o un aereo da combattimento, nato per le esigenze specifiche di uno Stato, possa essere "scambiato" con prodotti militari di un altro Stato. Cedere ad un altro Stato prodotti della difesa che sono stati progettati per servire le proprie forze armate significa, peraltro, trasferire tecnologia, sistemistica e informazioni sensibili dalle quali potrebbe dipendere la sicurezza nazionale. In queste circostanze, infatti, si rende necessario rimuovere la tecnologia dal prodotto oggetto del trasferimento, con dei costi di "smantellamento" che possono ammontare anche a milioni di euro<sup>55</sup>. Ma il

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, considerando 8.

<sup>53</sup> Trattato del Quirinale, art. 2, par. 1

<sup>54</sup> La cessione gratuita di armamenti si verifica, ad esempio, nell'ambito di alleanze militari o quando si rende necessario rafforzare i propri partner. Si pensi, in proposito, alle attuali cessioni di armi a favore dell'Ucraina per respingere l'attacco russo. In passato, politiche di cessione gratuita degli armamenti sono state adottate dagli Stati Uniti e dall'Unione sovietica durante la guerra fredda, ma anche più recentemente dal Regno Unito e dagli USA al fine di rafforzare in alcuni Paesi la lotta al terrorismo. Su questi aspetti, v. L. LUSTGARTEN, *The Arms Trade Treaty: Achievements, Failings, Future*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2015, vol. 64, p. 578. Va precisato che, non di rado, il materiale militare ceduto gratuitamente si caratterizza per una tecnologia vetusta in procinto di essere sostituita.

<sup>55</sup> Secondo un'inchiesta de L'Espresso, rilanciata dal Fatto Quotidiano, ad esempio, lo "smantellamento" della "tecnologia NATO" dalle due Fregate militari cedute all'Egitto, originariamente destinate alla marina italiana, ha raggiunto il valore di 140 milioni di euro. Sul punto, v. [www.ilfattoquotidiano.it/2021/03/22/navi-militari-](http://www.ilfattoquotidiano.it/2021/03/22/navi-militari-)

trasferimento non è vantaggioso neppure per il Paese che acquisisce le armi dal momento che avrebbe in cambio un prodotto che non è stato congeniato sulla base delle proprie esigenze di difesa e che, con ogni probabilità, dovrà essere “customizzato” ed equipaggiato con ulteriori costi accessori.

Il termine “scambio”, nella sua accezione letterale, dunque, si adatta poco alle dinamiche peculiari che contraddistinguono il mercato degli armamenti. Per questa ragione, si potrebbe ritenere che il termine vada interpretato piuttosto alla stregua del concetto di “trasferimento” che, tanto nel diritto internazionale quanto nel diritto dell’Unione, assume un significato particolarmente ampio tale da includere qualsiasi spostamento di armi da un fornitore situato in uno Stato al territorio di un altro Stato<sup>56</sup>. Va tenuto conto, però, che alcune attività generalmente ricomprese nel termine “trasferimento”, quali ad esempio il transito o il trasbordo, non rientrano tra gli obiettivi né del Trattato del Quirinale né delle Parti, che non hanno certo interesse a promuovere attività commerciali che, di fatto, mirano a semplificare il passaggio nel territorio nazionale di prodotti militari destinati a Stati terzi.

Da questa prospettiva, dunque, possiamo meglio apprezzare il valore del termine “scambio” che meglio di altri esprime la volontà delle Parti di escludere dal campo di applicazione dell’art. 2, par. 1, una serie di attività generalmente contemplate nel termine “trasferimento” senza però limitare la portata applicativa della norma alle sole attività di importazione/esportazione.

Va notato, inoltre, che anche i materiali militari interessati dallo “scambio” non sono facilmente riconducibili alle tradizionali categorie di armi contemplate dal diritto internazionale o eurolunitario. Oggetto dello scambio, infatti, sono “i materiali di difesa e le attrezzature”, nomenclatura che sembra alludere ai “prodotti della difesa” e alle “attrezzature militari” richiamate rispettivamente nella Posizione comune 2008/944/PESC e nella Direttiva 2009/43/CE. In questo caso, il campo di applicazione della norma sarebbe piuttosto ampio, in grado di ricomprendere non soltanto le classiche armi convenzionali, di cui all’art. 2 dell’ATT, ma anche una serie di accessori o prodotti della difesa quali, ad esempio, agenti chimici, biologici, radioattivi, ma anche sistemi di mira, di protezione, elmetti ed altri dispositivi ad uso militare<sup>57</sup>.

Nonostante queste incertezze interpretative, dall’art. 2, par. 1 del Trattato si ricava piuttosto chiaramente la volontà politica delle Parti di promuovere la loro cooperazione commerciale nel settore degli armamenti, intensificando i trasferimenti di prodotti militari. Il rafforzamento delle relazioni commerciali in materia di commercio di armi, nell’ottica dell’art. 2, par. 1 del Trattato, è anche funzionale a “salvaguardare la sicurezza comune europea e rafforzare le capacità dell’Europa della Difesa”. In questa prospettiva, si immagina che le Parti dovranno quantomeno concordare i loro progetti di cooperazione nel settore degli armamenti con l’Agenzia europea della difesa che, ai sensi dell’art. 42, par. 3, secondo alinea, «individua le esigenze operative, promuove misure per rispondere a queste, contribuisce a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipa alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti».

---

allegitto-ma-qual-e-affare-maxisconto-di-fincantieri-ad-al-sisi-che-le-ha-pagate-almeno-210-milioni-meno-dello-stato-italiano/6136758/.

<sup>56</sup> Direttiva 2009/43/CE, art. 3

<sup>57</sup> Per ulteriori dettagli, si rimanda all’Elenco comune delle attrezzature militari dell’Unione europea, adottato dal Consiglio il 17 febbraio 2020.

Questa “collocazione europea” del Trattato del Quirinale trova riscontro anche nell’art. 2, par. 3, nella misura in cui stabilisce che le Parti svilupperanno la loro cooperazione nel settore delle capacità militari non soltanto per potenziare la competitività delle loro industrie nazionali ma anche al fine di «contribuire allo sviluppo e al potenziamento della base industriale e tecnologica della difesa europea».

Con riferimento all’accrescimento dei sistemi industriali nazionali, l’art. 2, par. 3 promuove, nello specifico, la cooperazione nei settori della produzione, sviluppo, costruzione e supporto in servizio dei prodotti della difesa. La norma, dunque, non mira tanto a favorire la commercializzazione dei prodotti militari tra Italia e Francia, ma è orientata, piuttosto, a promuovere la produzione congiunta degli stessi. In questa prospettiva, l’obiettivo ultimo della norma non è quello di favorire la circolazione di armamenti ma piuttosto quello di promuovere la diffusione, o meglio “lo scambio” di competenze e *know-how* tra i due Paesi al fine di raggiungere livelli di sofisticazione tecnologica tali rendere le industrie militari italiana e francese più competitive e i prodotti realizzati più efficienti.

Il rafforzamento della cooperazione nel settore della produzione degli armamenti viene perseguito anche dall’art. 2, par. 4 dove si vuole promuovere la nascita di alleanze strutturali tra le rispettive industrie della difesa. Attraverso la nascita di tali alleanze, che possiamo immaginare simili al modello NAVIRIS di cui si è detto in precedenza, le Parti si impegnano a facilitare l’attuazione «di progetti comuni, bilaterali o plurilaterali, in connessione con la costituzione di partnership industriali in specifici settori militari, nonché dei progetti congiunti nell’ambito della cooperazione strutturata permanente (PESCO), con il sostegno del Fondo europeo per la difesa». In questa disposizione, dunque, le Parti dichiarano la loro volontà di creare un asse italo-francese per rafforzare la cooperazione industriale nel settore degli armamenti al fine specifico di dare attuazione ai progetti congiunti avviati in ambito PESCO che beneficiano dei finanziamenti del Fondo europeo della difesa<sup>58</sup>.

##### 5. *Riflessioni conclusive sullo stato di attuazione delle norme del Trattato del Quirinale in materia di armamenti.*

A circa 2 anni dalla firma del Trattato del Quirinale, benché ancora non sia dato sapere quale sarà l’impatto dell’Accordo sulle relazioni italo-francesi o più in generale, sugli equilibri europei ed internazionali<sup>59</sup>, è possibile stilare un primo bilancio relativo allo stato di attuazione di quelle norme del Trattato che disciplinano il commercio delle armi.

A questo proposito, si nota, innanzitutto, come il Trattato del Quirinale sia stato in grado di stimolare molteplici iniziative di cooperazione tra i due Paesi in diversi settori, nondimeno in quello della difesa. Si possono rammentare, in questo senso: scambi di

---

<sup>58</sup> L’art. 2, par. 4, inoltre, sembrerebbe orientato a scongiurare il ripetersi di momenti di tensione come quello seguito alla mancata acquisizione di *Chantiers de l’Atlantique* ad opera di Fincantieri. L’acquisizione da parte del gruppo italiano dell’azienda francese, infatti, è stata impedita dall’esercizio del *Golden Power* da Parte del Presidente Macron, che ha determinato il fallimento di anni di trattative e creato una serie di tensioni anche a livello politico tra i due Stati. Sul punto, si è espresso, in questo volume, anche F. CAFFIO, *Le relazioni marittime italo-francesi nell’ambito del Trattato del Quirinale*.

<sup>59</sup> Su questo aspetto, un’ipotesi è stata avanzata in questo volume da G. GUARINO, *Il Trattato del Quirinale*, il quale auspica che il Trattato del Quirinale rappresenti, nel futuro, uno strumento di rafforzamento del legame “Berlino-Parigi-Roma”, nell’ottica di promuovere una “autonomizzazione” dell’Unione europea da influenze esterne.



personale militare, incontri tra i vertici delle forze armate ed esercitazioni organizzate congiuntamente. Inoltre, il Trattato del Quirinale ha favorito anche la partecipazione dei membri delle forze armate francesi ai corsi di formazione e addestramento organizzati dallo IASD (Istituto Alti Studi della Difesa); viceversa, ufficiali italiani potranno partecipare alle iniziative promosse dal CHEM (Centre des Haute Etudes Militaires)<sup>60</sup>.

Queste ed altre iniziative, se da un lato ci rivelano come il Trattato del Quirinale abbia saputo stimolare la cooperazione militare tra Italia e Francia, al contempo ci dimostrano come tale Accordo, finora, si sia rivelato utile a promuovere soprattutto scambi di personale militare; più rare e meno efficaci, infatti, sono le iniziative congiunte nel settore specifico degli armamenti che, quantomeno in questa prima fase di vita del Trattato, stentano a decollare. Ad oggi, infatti, nel settore del commercio militare si segnalano soltanto due iniziative direttamente riconducibili al Trattato Quirinale. Ci si riferisce, in particolare, alla firma di 2 accordi tecnici conclusi dalla marina militare italiana e francese, volti a facilitare lo scambio di informazioni e i trasferimenti di parti di ricambio, limitatamente alle navi FREMM<sup>61</sup>.

La difficoltà delle Parti di dare concreta attuazione alla parte del Trattato che regola il commercio di armi deve essere ricondotta, in prima istanza, al carattere dichiaratorio e certamente *non self-executing* delle norme che disciplinano il settore degli armamenti. Benché dall'art. 2 del Trattato si ricavi chiaramente la volontà delle Parti di intensificare la loro cooperazione nel settore del commercio e della produzione di armi, non è altrettanto chiaro come e con quali strumenti tale cooperazione potrà essere rafforzata. La definizione degli aspetti tecnici e programmatici sembra rimandata a futuri accordi di attuazione che potrebbero assumere la forma di *technical agreement* o *memorandum of understanding*<sup>62</sup>. Negli accordi attuativi, infatti, le Parti contraenti dovranno, prima di ogni altra cosa, definire con maggiore precisione il campo applicativo delle disposizioni contenute nell'art. 2 del Trattato stabilendo, ad esempio, a quali prodotti militari tali norme dovranno applicarsi<sup>63</sup>.

Non solo, per promuovere efficacemente la circolazione di armi tra i due Paesi, Italia e Francia dovranno individuare procedure che rendano sicuro e agevole, anche in termini di tempistiche, il trasferimento di armi verso l'Altra parte contraente. A questo proposito, potrebbe essere utile rivedere, in un'ottica di semplificazione, le procedure interne che

<sup>60</sup> Per avere un quadro completo delle iniziative promosse nel quadro del Trattato del Quirinale, si consulti il sito dell'ambasciata francese, al link, [www.it.ambafrance.org/Trattato-del-Quirinale-Un-anno-dopo-1-DIFESA](http://www.it.ambafrance.org/Trattato-del-Quirinale-Un-anno-dopo-1-DIFESA).

<sup>61</sup> Sul punto, si veda la news pubblicata dal sito del Ministero della Difesa italiana al link [www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20220922\\_A\\_Napoli\\_firmati\\_nuovi\\_Accordi\\_Tecnici\\_con\\_la\\_Marina\\_francese.aspx](http://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20220922_A_Napoli_firmati_nuovi_Accordi_Tecnici_con_la_Marina_francese.aspx).

<sup>62</sup> Della stessa opinione il N. RONZITTI, *The Treaty of Quirinale op., cit.*, p. 256. È quanto avvenuto, peraltro, per il Trattato di Aquisgrana, letteralmente "Trattato sulla cooperazione e l'integrazione franco-tedesca", adottato da Francia e Germania il 22 gennaio 2019, con l'obiettivo specifico di rilanciare il Trattato dell'Eliseo del 1963. Per approfondimenti sul Trattato di Aquisgrana, si rinvia al contributo in questo volume di M. G. PUDER, *The Élysée Treaty and the Aachen Treaty— Franco-German Trailblazing for Bilateral Cooperation and Convergence within the European Union?*

Le norme del Trattato di Aquisgrana in materia di commercio di armi sono state meglio definite in un accordo tecnico stipulato sottoforma di scambio di note tra il Ministro Francese per l'Europa e gli affari esteri e l'ambasciatore tedesco, il 23 ottobre 2019, a pochi mesi dalla firma del Trattato. Il testo dell'Accordo tecnico è pubblicato sul sito della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Francese al sito JORF n° 0264 du 14 novembre 2019 - Légifrance ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).

<sup>63</sup> Nell'art. 2 dell'Accordo tecnico tra Francia e Germania che si è menzionato nella nota precedente, ad esempio, le Parti hanno precisato che la loro cooperazione industriale avrà ad oggetto, in particolare, i prodotti della difesa espressamente richiamati nell'elenco della Direttiva 2009/43/CE.

sottendono al rilascio dell'autorizzazione. In assenza di misure specifiche, però, le Parti potranno ricorrere agli strumenti messi a disposizione dal diritto dell'Unione, in particolare alle *licenze generali e globali*, oggi largamente sottoutilizzate nei trasferimenti di armamenti tra Italia e Francia<sup>64</sup>. Va ribadito, però, che le licenze generali o globali si muovono nel solco della semplificazione amministrativa che, come si è detto, porta con sé il rischio di una diminuzione del grado di controllo dello Stato sui trasferimenti di armi. Benché i trasferimenti di armi verso uno Stato membro dell'Unione (quali sono Italia e Francia) dovrebbero offrire, quantomeno in linea teorica, una serie di garanzie rispetto alla tutela dei diritti umani, del diritto umanitario e dello Stato di diritto da parte del Paese destinatario delle armi, non si può escludere a priori che le condizioni interne o la posizione internazionale di detto Paese possa cambiare, anche radicalmente, durante l'arco di durata della licenza, sia essa generale o globale.

Per quanto riguarda gli aspetti che attengono specificamente alla produzione congiunta di armamenti, le Parti saranno chiamate a fissare regole chiare e precise che stabiliscono, ad esempio: se e a quali condizioni un sistema d'armamento prodotto congiuntamente potrà essere esportato a Terzi; se una parte contraente potrà opporsi all'eventuale esportazione da parte dell'Altra Parte contraente di un prodotto sul quale sono installati sistemi d'arma nazionali; se sì, al ricorrere di quali condizioni? Il trasferimento di sistemi d'arma "complessi", si è già detto, comporta il trasferimento di tecnologia e informazioni sensibili che potrebbero svelare aspetti determinanti della sicurezza dello Stato. In questo senso, gli accordi attuativi dovranno trovare un giusto bilanciamento tra gli interessi commerciali delle imprese private, spesso propense ad esportare/vendere materiale di armamento, e gli interessi di sicurezza nazionale degli Stati, che intendono invece custodire gelosamente i segreti della loro tecnologia militare.

ABSTRACT: *The Quirinal Treaty and its effects on the Arms Trade Between Italy and France*

With the aim of promoting cooperation between Italy and France also in the sector of Defense, the Quirinal Treaty provides for specific rules aimed at intensifying relations between the two countries in the field of arms trade. The Treaty encourages exchanges of military materials and equipment between France and Italy, the joint design and development of weapons systems, as well as the creation of industrial partnerships in the defense sector. In this contribution, in addition to proposing a legal examination of these provisions, in light of the international and regional framework that regulates the international trade in arms, we will also propose an assessment of the impact of the Quirinal Treaty on the transfers of arms between Italy and France.

---

<sup>64</sup> Nel 2021, ad esempio, su oltre 470 milioni di esportazioni italiane verso la Francia, soltanto 150 milioni, meno di un terzo, sono state realizzate tramite licenze generali o globali. Per ulteriori dettagli v., "Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito di materiali di armamento (Anno 2021)", ai sensi dell'art. 5 della Legge 9 luglio del 1990, n. 185, presentata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Parlamento.