

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Oltre il Trattato del Quirinale.

Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa

Giugno 2022

190

Approfondimenti



APPROFONDIMENTO

Oltre il Trattato del Quirinale. Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa

giugno 2022

A cura di Gabriele Natalizia, Lorenzo Termine**, Andrea Carteny*** ed Elena Tosti di Stefano**** per il Centro Studi Geopolitica.info, in collaborazione con il Centro di Ricerca “Cooperazione con l’Eurasia, il Mediterraneo e l’Africa subsahariana (CEMAS)” di Sapienza Università di Roma.*

* Gabriele Natalizia è direttore del Centro Studi Geopolitica.info, professore associato di Scienza politica a Sapienza Università di Roma e membro di CEMAS Sapienza.

** Lorenzo Termine è coordinatore del desk “Cina e Indo-Pacifico” del Centro Studi Geopolitica.info, dottorando in Studi politici a Sapienza Università di Roma e membro di CEMAS Sapienza.

*** Andrea Carteny è professore associato di Storia delle Relazioni Internazionali a Sapienza Università di Roma, membro di CEMAS Sapienza e *research fellow* del Centro Studi Geopolitica.info.

**** Elena Tosti Di Stefano è dottoranda in Storia d’Europa a Sapienza Università di Roma, membro di CEMAS Sapienza e collabora con il Centro Studi Geopolitica.info.

Indice

Executive Summary	1
Parte Prima Italia e Francia tra mutamenti internazionali e interni	3
1. Italia e Francia in un contesto internazionale competitivo.....	3
2. I presidenti della Repubblica in Italia e Francia nel 2022.....	12
3. L’opinione pubblica e i partiti italiani e francesi davanti all’integrazione europea.....	18
Parte Seconda I rapporti italo-francesi nel post-Guerra fredda.....	27
4. L’intreccio di vecchie e nuove forme di sovranità nei rapporti territoriali italo-francesi	27
5. Cooperazione e concorrenza economica tra Italia e Francia.....	34
6. Italia e Francia nella NATO	38
7. Cooperazione e competizione nel Mediterraneo	43
8. L’Africa occidentale.....	49
Parte Terza Opportunità e rischi del Trattato del Quirinale.....	57
9. Affari esteri, sicurezza e difesa	57
10. Affari europei, politiche migratorie, giustizia e affari interni.....	62
11. Cooperazione economica e sviluppo sociale	66
12. Lo spazio nel Trattato del Quirinale	70
13. Il Trattato del Quirinale: l’autonomia strategica e la sfida infrastrutturale.....	78
Conclusioni Ludovico Ortona*	81

Autori

All’approfondimento per l’Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento, curato per il Centro Studi Geopolitica.info da Gabriele Natalizia, Lorenzo Termine, Andrea Carteny ed Elena Tosti Di Stefano, hanno contribuito:

Carteny, Andrea – CEMAS Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info

D’Ottavio, Andrea – Centro Studi Geopolitica.info

Fabrizi, Raimondo – Università Guglielmo Marconi, Centro Studi Geopolitica.info

Marconi, Matteo – Sapienza Università di Roma

Mariani, Valentina – Unitelma Sapienza, Centro Studi Geopolitica.info

Mazziotti di Celso, Matteo – Università di Genova, Centro Studi Geopolitica.info

Natalizia, Gabriele – Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info

Ortona, Ludovico – Centro Studi Diplomatici, Fondazione Nuovi Mecenate di Palazzo Farnese

Passarelli, Gianluca – Sapienza Università di Roma

Palma, Leonardo – Università degli Studi Roma Tre

Piccinini, Alessia – Centro Studi Geopolitica.info
Recchia, Andrea – Centro Studi Geopolitica.info
Regalia, Marta – Università di Milano
Termine, Lorenzo – Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info
Thibault, Hélène – Tonucci & Partners
Tosti Di Stefano, Elena – CEMAS Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info
Vagnini, Alessandro – Sapienza Università di Roma
Vargiu, Gabriele – Centro Studi Geopolitica.info
Ventura, Raffaele – Università di Trento, Centro Studi Geopolitica.info

Editing a cura di Federico Morra e Fabrizio Chevron – Centro Studi Geopolitica.info

EXECUTIVE SUMMARY

GABRIELE NATALIZIA, LORENZO TERMINE, ANDREA CARTENY ED ELENA TOSTI DI STEFANO

Richiamando «la portata e la profondità dell'amicizia che le unisce», il loro «impegno storico [...] a favore dell'unità europea» e il «legame comune con il Mediterraneo», il 26 novembre 2021 l'Italia e la Francia hanno concluso il Trattato per la cooperazione bilaterale rafforzata. Sottoscritto dal premier Mario Draghi e dal presidente Emmanuel Macron nella cornice del palazzo del Quirinale e alla presenza del capo dello Stato Sergio Mattarella, l'accordo esprime la portata del desiderio italo-francese di agire congiuntamente per rafforzare il nucleo centrale dell'Unione Europea a fronte di numerose sfide e novità: dalle conseguenze della Brexit all'applicazione del Next Generation EU, dalla difesa comune fino ai rapporti con il nuovo governo tedesco dopo la fine del lungo cancellierato di Angela Merkel.

Pur non definendo azioni comuni, il Trattato identifica molteplici aree di cooperazione e istituisce altresì meccanismi stabili di consultazione bilaterale, prefigurando in tal senso la possibilità di un allineamento strategico tra Roma e Parigi. Un avvicinamento che non si traduce necessariamente nell'esclusione di Berlino o nel ridimensionamento dell'asse franco-tedesco, storico motore politico ed economico del continente europeo. Del resto, l'evidente richiamo al Trattato dell'Eliseo del 1963, documento che ha segnato la saldatura – sebbene con motivazioni e obiettivi diversi – tra la Francia e la Germania, dimostra l'interesse italo-francese ad un diverso equilibrio nei rapporti con i tedeschi. Parimenti, la sede scelta per la firma del Trattato vuole riflettere proprio l'eccezionalità dello stesso rispetto alle relazioni tra Roma e Parigi, storicamente caratterizzate da una dinamica sia di competizione sia di cooperazione.

Sebbene siano entrambe membri fondatori della Comunità europea, del G7, della NATO e di numerosi altri organismi multilaterali internazionali, e nonostante posseggano due economie di diversa dimensione ma profondamente integrate, Italia e Francia hanno a lungo nutrito reciproci atteggiamenti di sospetto, sfiducia o riserva. Politici come de Gaulle, Mitterrand o Chirac, sinceri estimatori della cultura italiana, agirono talvolta in aperta opposizione all'Italia e ai suoi interessi, a loro volta ricambiati dalle dure prese di posizione di personalità come Pertini, Craxi, Andreotti, Dini o Berlusconi. Limitandosi agli anni più recenti, basterà poi ricordare le divisioni sull'operazione militare contro Gheddafi e la successiva guerra civile libica; le battaglie legali contro la scalata di Telecom e Mediaset da parte del colosso francese Vivendi; l'azione dell'Eliseo per impedire l'acquisto dei cantieri navali di Saint-Nazaire tramite l'applicazione del golden power contro l'italiana Fincantieri; non da ultimo, la crisi diplomatica del biennio 2018-2019, aggravatasi al punto da vedere un ambasciatore di Francia richiamato per consultazioni.

Proprio la complessità dei rapporti tra Italia e Francia dovrebbe allora suggerire prudenza nella riflessione circa le opportunità e le criticità presenti nel Trattato del Quirinale, soprattutto qualora, nella fretta di concretizzare i meccanismi predisposti dall'accordo, si finisca per sottovalutare alcune clausole dello stesso. La rielezione di Macron, la riconferma di Mattarella al Quirinale e la continuità del governo Draghi rappresentano la migliore cornice per potenziare la collaborazione tra le due diplomazie, un'operazione che deve tuttavia andare oltre la retorica dell'amicizia tenendo in considerazione complementarità e divergenze dei rispettivi interessi nazionali.

In effetti, nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina e di fronte a pressanti esigenze nella vita dell'Unione – dalla revisione del Patto di Stabilità all'efficace applicazione del Recovery Plan for

Europe fino allo sviluppo di una maggiore autonomia strategica europea – Roma e Parigi concordano sulla improcrastinabile necessità di agire concertatamente; ciononostante, aver identificato uno spettro di problemi comuni non significa automaticamente dividerne le soluzioni. Permangono, infatti, differenti interpretazioni e prospettive rispetto ad alcune rilevanti questioni, come l'allargamento dell'Unione o le diverse concezioni di autonomia strategica e di difesa europea nell'ottica del legame con l'Alleanza Atlantica. Anche in settori di cooperazione cruciali come l'approvvigionamento energetico, l'immigrazione, la sicurezza, la ricerca spaziale, le crisi nel Mediterraneo e nel Sahel, sarà necessario porre attenzione a che l'Italia non subisca un ridimensionamento che finisca per riproporre un rapporto ineguale basato più sulla competizione che non sulla cooperazione.

Obiettivo del presente Approfondimento è pertanto quello di superare la lettera del Trattato, facendone emergere i punti di forza, le opportunità e i rischi insiti per l'Italia. Tale impostazione si riflette nella suddivisione del contributo in tre diverse sezioni:

➤ Nella prima parte gli autori si sono soffermati sull'evoluzione dei rapporti tra Roma e Parigi all'interno di un sistema internazionale sempre più competitivo e in relazione all'assetto istituzionale-governativo e partitico dei due Paesi.

➤ La seconda sezione offre invece una prospettiva multi-livello e interdisciplinare per indagare la dinamica di cooperazione-competizione che caratterizza le relazioni bilaterali italo-francesi nel mondo post-bipolare. Utilizzando queste coordinate interpretative, gli autori hanno analizzato i rapporti tra l'Italia e la Francia rispetto all'integrazione europea e al legame con la NATO, così come alla dimensione economico-territoriale, con particolare riferimento al Mediterraneo e all'Africa occidentale.

➤ Nella terza e ultima parte, l'Approfondimento entra nel merito del Trattato del Quirinale e dei suoi contenuti, nel tentativo di identificare opportunità e rischi in quelle aree di cooperazione ritenute prioritarie dai due Paesi quali affari esteri, sicurezza e difesa, politiche migratorie, economia e sviluppo sociale, aerospazio, infrastrutture e trasporti.

Le conclusioni raccoglieranno infine quanto emerso dai contributi presenti nelle sezioni precedenti, offrendo altresì alcune raccomandazioni per il decisore politico.

Infine, i curatori si augurano che questo Approfondimento possa costituire una prima occasione di scambio e di dibattito tra il mondo istituzionale, accademico, diplomatico e dei think-tank, favorendo quella riflessione politica necessaria ad un più coerente perseguimento degli interessi italiani nell'ambito di una partnership, quella con la Francia, così importante per il futuro del nostro Paese e dell'Europa

PARTE PRIMA

ITALIA E FRANCIA TRA MUTAMENTI INTERNAZIONALI E INTERNI

1. ITALIA E FRANCIA IN UN CONTESTO INTERNAZIONALE COMPETITIVO

GABRIELE NATALIZIA *, LORENZO TERMINE ** E ANDREA CARTENY ***

Introduzione

«La storia sta accelerando ancora una volta. Questa crisi [in Ucraina, *nda*] ha reso più chiaro che viviamo in un mondo modellato da una rozza politica di potenza, dove ogni questione è militarizzata e dobbiamo confrontarci con una feroce battaglia tra narrazioni. Tutte queste tendenze erano già in corso prima della guerra in Ucraina. Ma ora stanno accelerando» (UE, 2022, p. 4). È così che, nella prefazione dello *Strategic Compass*, l'Alto rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza Josep Borrell descrive il contesto internazionale all'interno del quale l'Unione Europea sarà chiamata a muoversi nei prossimi anni.

A Bruxelles, comunque, i mutamenti intervenuti nel quadro politico-strategico, almeno rispetto a come quest'ultimo si presentava all'inizio del XXI secolo, non costituiscono una novità. Una profonda consapevolezza delle minacce emergenti e, quindi, della crescente necessità di aumentare l'impegno dell'Unione Europea (UE) nella dimensione della sicurezza e l'integrazione tra i suoi membri nel settore della difesa affiora chiaramente già da una comparazione della *European Union Global Strategy* del 2016 (UE, 2016) con la *European Security Strategy* del 2003 (UE, 2003).

Lo stesso non si può dire a proposito della contemporanea percezione di sicurezza da parte dell'opinione pubblica, nonostante l'Europa sia alle prese con il fenomeno del terrorismo jihadista dal 2004 e risulti particolarmente esposta alle turbolenze della sponda meridionale del Mediterraneo da più di un decennio. Soprattutto in relazione ai casi specifici di Roma e Parigi, ancora nel 2021, il rischio di una guerra risultava preso in considerazione da percentuali marginali delle rispettive popolazioni. Solo il 12% degli italiani e il 9% dei francesi, infatti, descrivevano un conflitto come la loro preoccupazione principale in materia di sicurezza nazionale (NATO, 2021).

Crisi dell'ordine del post-Guerra fredda

La guerra in Ucraina, tuttavia, non sembra essere all'origine della cosiddetta "crisi" dell'ordine internazionale del post-Guerra fredda (Colombo, 2014). Piuttosto, i tragici eventi seguiti al 24 febbraio ne costituiscono una conseguenza. Se così non fosse, occorrerebbe domandarsi, infatti, perché l'invasione russa sia avvenuta nell'inverno 2022 e non già al volgere del millennio, quando Vladimir Putin divenne presidente, o dopo il 2004, quando la Russia registrò la torsione autoritaria del suo regime (*Freedom House*, 2005). Parimenti, ci dovremmo anche chiedere perché la Repubblica Popolare Cinese (RPC) abbia realizzato politiche via via più dure e assertive su Taiwan, Hong Kong

* Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

** Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

*** CEMAS Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

o sulle sue minoranze interne¹ nell'ultimo decennio e non negli anni Novanta o Duemila (Andornino, 2021; Natalizia e Termine, 2021).

Una letteratura consolidata sulle Relazioni internazionali ci suggerisce che i rapporti di forza, così come le istituzioni su cui è fondato un ordine internazionale (Kissinger, 2014), risultano più frequentemente sfidate in presenza di due condizioni principali. La prima è che prenda forma una redistribuzione del potere su scala globale, capace di determinare in qualche misura l'erosione del primato delle potenze interessate a difendere lo *status quo* (Gilpin, 1981). La seconda è che le potenze "in ascesa" sviluppino insoddisfazione nei confronti di quest'ultimo e che, pertanto, finiscano per assumere una postura "sfidante" (Termine e Natalizia, 2020).

La prima condizione è largamente associata alla progressiva ascesa economica, politica e militare della RPC e, in misura minore, a quella degli altri Paesi dell'Indo-Pacifico. In questa sede sarà sufficiente ricordare che se nel 2000 gli Stati Uniti ancora rappresentavano il 30,5% del prodotto interno lordo globale, nel 2019 la loro quota era scesa al 24,5%. Al contrario, se i Paesi dell'Asia orientale e del Pacifico insieme all'India pesavano il 23% sul PIL mondiale ad inizio millennio, nel 2019 erano arrivati al 34,3%, di cui circa la metà era in mano alla sola RPC (Banca Mondiale, 2022). La Russia, nonostante abbia conosciuto nel primo decennio del secolo in corso una crescita significativa (con una media del 7% annuo), interrotta solamente nel 2009 dagli effetti della crisi finanziaria globale e poi dal crollo dei prezzi del petrolio, ha superato solo nel 2007 e nel 2008 la soglia del 2% del prodotto globale.

Nella dimensione militare, se è vero che il declino americano è decisamente meno accentuato, l'ascesa dei Paesi dell'Asia orientale, del Pacifico e dell'India è comunque significativa. Nel 2000 la spesa militare statunitense ammontava al 42,9% di quella globale, mentre quella dei Paesi indopacifici al 16,6%, con Pechino che rappresentava un limitato 3%. Nel 2019, se i primi erano scesi al 39,4%, i secondi erano saliti al 26,2%, per metà grazie all'aumento della spesa cinese (SIPRI, 2022). La Russia, dal canto suo, è passata dal detenere l'1,9% del budget militare globale nel 2000 al 3,1% nel 2019.

E l'Europa? Prendendo in considerazione l'UE, se i Paesi membri nel 2000 detenevano il 23,4% del PIL mondiale, nel 2019 erano calati al 17,45%. Italia e Francia, dal canto loro, hanno conosciuto un simile *trend* discendente per cui, se nel 2000 rappresentavano rispettivamente il 3,8% e il 4,2% dell'economia mondiale misurata tramite il PIL, diciannove anni dopo generano il 2,3% e il 3,1% dell'*output* lordo mondiale (Banca Mondiale, 2022). Dal punto di vista militare, invece, l'UE spendeva a inizio secolo il 17,8%, quota che nel 2019 si era contratta fino al 11,6%. Per quanto riguarda i casi italiano e francese, se nel 2000 Roma deteneva il 3% e Parigi il 4,1% della spesa globale in difesa, nel 2019 la cifra italiana si è più che dimezzata (1,4%) e quella francese sensibilmente ridotta (2,7%) (SIPRI, 2022).

Per quando riguarda l'insoddisfazione delle principali potenze in ascesa, anche questa condizione sembra soddisfatta sia dal caso russo che da quello cinese. La richiesta di cambiamento, infatti, si è cominciata a manifestare apertamente – anche se con modi e toni diversi – in concomitanza con la crisi finanziaria del 2007-2009 e l'*impasse* in cui sono incappate le missioni a guida americana in Afghanistan e Iraq.

Mosca, tuttavia, si è mossa per prima in questa direzione. Il presidente Vladimir Putin, infatti, già alla Conferenza di Monaco del 2007 ha dichiarato la sua opposizione all'ordine internazionale

¹ Si fa riferimento, in particolare, agli uiguri, ai tibetani e ai cattolici che appartengono alla cosiddetta Chiesa cattolica "sotterranea".

modellato dagli Stati Uniti, definendolo pericoloso per la Russia e scarsamente democratico (Biagini, 2018; Bettanin, 2018). Tale rappresentazione è divenuta poi la cornice dei principali documenti strategici russi (*Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, 2013; 2016) nonché dell'aggressione all'Ucraina (Morini, 2020; Putin, 2022). Pechino, dal canto suo, sembra aver superato il suggerimento di Deng del “nascondi la tua forza, aspetta il tuo tempo”, mostrandosi sempre più ostile all'ordine del post-Guerra fredda, soprattutto nella sua declinazione asiatica, sia a livello teorico che pratico. Nei documenti ufficiali, d'altronde, ormai ventila la necessità di una sua modifica poiché «basato sulla mentalità da Guerra fredda, sul gioco a somma zero, sul ruolo della forza» e «sull'unilateralismo» (RPC *State Council Information Office* 2017; 2019).

È progressivamente emerso, pertanto, un confronto tra potenze “conservatrici” – gli Stati Uniti e i loro alleati europei e asiatici – e potenze “revisioniste” – Repubblica Popolare Cinese (RPC) e Federazione Russa (FR) su tutte – che ha come posta in gioco proprio la preservazione o il superamento dell'ordine internazionale scaturito dalla fine della Guerra fredda (Lucarelli, 2020; Parsi, 2022). Al cospetto di questa duplice sfida, tuttavia, sin dal 2010 Washington ha rappresentato l'Indo-Pacifico (o Asia-Pacifico) quale quadrante strategico (*White House*, 2010; 2017; 2022), tanto che il concetto intorno a cui ruota da più di un decennio la sua *grand strategy* è quello del *Pivot to Asia* (Natalizia e Carteny, 2022; Termine ed Ercolani, 2022). Per quanto pericolosa la Russia stia dimostrando di poter essere, infatti, gli Stati Uniti attribuiscono priorità assoluta alla minaccia cinese, da cui deriva una sostanziale “periferizzazione” dell'Europa nel loro disegno strategico (Stefanachi, 2022).

Due medie potenze di fronte all'instabilità internazionale

Rispetto alla competizione tra grandi potenze attualmente in corso, va ricordato che sia l'Italia che la Francia vi si affacciano dalla condizione di “medie potenze” (Holbraad, 1984; Santoro, 1991). Secondo la letteratura politologica, questi Paesi si contraddistinguono solitamente per una popolazione e un territorio piccoli in relazione a quelli dei grandi attori, ma sono dotate di un'economia e di forze armate comunque efficienti (Handel, 1990). In presenza di un ordine internazionale stabile, le medie potenze possono cogliere importanti opportunità, svolgendo anche ruoli centrali nei contesti regionali dove sono presenti, e ritagliarsi una certa libertà di manovra rispetto al loro alleato maggiore (Valigi, 2017).

L'intensificarsi della competizione tra le grandi potenze, al contrario, ne restringe notevolmente il raggio di azione (Holbraad, 1984). In questo secondo caso, le medie potenze tendono a un rigido allineamento con il loro alleato maggiore (Natalizia e Morini, 2020), a meno che non abbiano delle capacità tali da indurle a sfruttare il momento per accrescere la loro influenza internazionale (Valigi, 2017).

Come conseguenza del possesso di una serie di fattori di potenza – tra cui sia sufficiente citare la *force de frappe*, il seggio permanente con potere di veto nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e i possedimenti d'oltremare retaggio del passato coloniale – talvolta la Francia sembra meglio attrezzata dell'Italia per “pesare” sulla scena internazionale. A tal proposito è interessante verificare se delle divergenze di comportamento tra i due Paesi emergono in tre arene cruciali per l'attuale partita in corso: 1) il processo di integrazione europea; 2) la trasformazione della NATO e il rapporto con gli Stati Uniti; 3) e, infine, l'interazione con Russia e Cina.

All'interno della prima arena, la Francia ha tradizionalmente rivendicato per sé e la Germania, con cui ha stabilito una sorta di “relazione speciale”, un ruolo di guida. Al cospetto della crescente instabilità internazionale, tuttavia, Parigi – diversamente da Berlino – è sembrata sostenere la

trasformazione dell'UE – sia a livello istituzionale, che di immagine – da potenza economica e normativa in «potenza strategica» (*The Economist*, 2019), ovvero parimenti impegnata nella dimensione della sicurezza. Non solo ha sostenuto con maggior vigore i progetti della PESC e della PESD ma, soprattutto, ha cercato di far uscire il concetto di “autonomia strategica europea” da un perimetro squisitamente economico per riorientarlo verso la materia della difesa e proporlo sostanzialmente come sinonimo di “sovranità europea”. Alla luce di ciò, il presidente Emmanuel Macron ha auspicato che «l'Europa ritrovi i modi e i mezzi per decidere da sola di fare affidamento su sé stessa, di non dipendere da altri, in tutti i settori, tecnologico [...] ma anche sanitario e geopolitico, e di poter collaborare con chi vuole» (Il *Grand Continent*, 2020).

Pur trovando nell'europeismo una delle “costanti” della sua politica estera, l'Italia l'ha spesso declinato in maniera diversa dalla versione francese. Sia per convinzione che per ragioni di opportunità, infatti, ne ha sempre esaltato le qualità multilaterali, anche se non ha mancato di mettere in discussione il principio dell'unanimità. Questo l'ha portata, da un lato, a guardare con diffidenza alle proposte di “un'Europa a due velocità”, così come al “direttorio franco-tedesco”, e, dall'altro, a sostenere – a differenza della Francia – il processo di allargamento agli Stati balcanici e alla Turchia. Anche sull'autonomia strategica europea Roma, pur sposandola idealmente, ne sostiene una versione compatibile con le relazioni transatlantiche.

La posizione francese, d'altronde, si profila di fatto come una ricerca di differenziazione dagli Stati Uniti. Quella dell'Italia, invece, assume sia i contorni di un maggiore contributo alla sicurezza internazionale che gli europei potrebbero offrire, anche in ottemperanza alla richiesta americana di *burden sharing* in sede NATO, sia quelli della ricerca di una qualche forma di “assicurazione strategica” per l'Europa (Fiott, 2018; Coticchia, 2022). Al generale Claudio Graziano, presidente del Comitato militare dell'Unione Europea e già capo di Stato Maggiore della Difesa, è spettato l'onere di correggere la rotta sul tema e rassicurare Washington. «Quando parliamo di *strategic autonomy* – ha in più occasioni ripetuto Graziano – non intendiamo l'autonomia da qualcuno, ma la capacità di agire da soli se necessario, con i *partner* quando possibile» (Pioppi, 2021).

Strettamente interdipendente con le possibili evoluzioni dell'autonomia strategica europea è la posizione assunta dai due Paesi circa il ripensamento della NATO in funzione delle sfide che l'aspettano da qui al 2030. Non appena superata la breve stagione di Nicolas Sarkozy, che aveva fatto rientrare la Francia nel Comando Militare Integrato dell'Organizzazione e cercato di rilanciare i rapporti con gli Stati Uniti, Parigi è tornata ad avere una posizione quanto meno critica nei confronti dell'Alleanza.

Questa, infatti, è spesso percepita come una sorta di vincolo al recupero della “sovranità europea” e produrrebbe costi non più accettabili nel momento in cui gli interessi strategici degli americani si sono riorientati nell'Indo-Pacifico e la credibilità del loro impegno a rispettare l'art. 5 sembra meno salda che in passato. Su questa linea è sembrato attestarsi, con toni particolarmente duri, Emmanuel Macron. Il presidente francese, infatti, ha accusato la NATO di essere «cerebralmente morta» e, di conseguenza, ammonito l'Europa di trovarsi «sul ciglio del precipizio» (*The Economist*, 2019). Diversamente da Parigi, Roma ha storicamente trovato nell'atlantismo e nel rapporto con gli Stati Uniti un secondo pilastro della sua azione esterna (Santoro, 1991), come confermato anche dal presidente del Consiglio Mario Draghi nel suo discorso di insediamento (Draghi, 2021).

Nel processo di ripensamento dell'Alleanza, la sua richiesta a Washington riguarda piuttosto la necessità di una previa, seria e tempestiva consultazione tra Alleati alla vigilia di qualsiasi decisione, dell'uno o dell'altro Stato membro, che vada oltre l'art. 4 del Trattato e sia suscettibile di incidere in

maniera importante e durevole sulla coesione e sulla stessa credibilità complessiva della NATO (Checchia, 2022).

Sul tema del perimetro d'azione dell'Alleanza Atlantica, che è diventato un banco di prova per i rapporti con gli Stati Uniti, sia la Francia che l'Italia hanno affermato la necessità di un ribilanciamento degli impegni verso il Fianco sud. Con l'uscita di scena di Donald Trump, i rapporti tra le due potenze si sono rilassati e l'Eliseo ha incassato dalla Casa Bianca il sostegno per «una difesa europea più forte e capace che contribuisce positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO» (*White House*, 2021). Parigi, tuttavia, non rinuncia a una politica estera con un respiro globale, anche se slegata dai vincoli del Trattato di Washington.

Nel 2018, infatti, ha pubblicato un documento strategico in cui sottolinea l'importanza dell'Indo-Pacifico per la sicurezza e la stabilità – economica, politica e sociale – transatlantica ed enfatizza il ruolo dei partenariati con i Paesi dell'area come vettore di stabilità politica (*French Ministère des Armées*, 2018). Di conseguenza, in qualità di Paese indo-pacifico grazie ai suoi territori d'oltremare, la Francia ha condotto e partecipato ad operazioni navali di deterrenza nel Mar cinese meridionale. Roma, dal canto suo, fa corrispondere il perimetro del suo raggio d'azione – il Mediterraneo allargato – a quello su cui ambisce che si attesti definitivamente anche l'Alleanza Atlantica.

In tal prospettiva, ha già raggiunto alcuni importanti successi con il riconoscimento dell'importanza strategica del Fianco sud nel *summit* di Varsavia (NATO, 2016), l'avvio di operazioni navali nel Mediterraneo e, nel 2017, l'istituzione del *NATO Strategic Direction South Hub*, in seno allo *Allied Joint Force Command* di Napoli (Coticchia, 2022). Alla richiesta americana di una proiezione maggiormente globale per la NATO, Roma ha ribadito che la soluzione debba essere ricercata nel rilancio della politica dei partenariati e in un maggiore impegno nelle missioni NATO da parte di tutti gli alleati, in modo da liberare agli Stati Uniti una parte di risorse che ora si trovano in Europa e che potrebbero essere ricollocate nell'Indo-Pacifico (Checchia, 2022).

Anche nei rapporti con le potenze revisioniste una qualche divergenza di condotta sembra emergere. Nei confronti della RPC, sia l'Italia che la Francia hanno mostrato di voler condurre una politica estera almeno parzialmente indipendente da quelle degli alleati NATO e degli altri membri dell'UE. Parigi non ha mai nascosto di mal tollerare la svolta muscolare adottata da Washington a partire dal 2017 rispetto a Pechino, con cui mira ancora a «interagire» e «non a scontrarsi», stando a quanto dichiarato dal Ministro degli esteri francese nel luglio 2021.² E, anche a pochi giorni dall'insediamento di Biden alla Casa Bianca, si intestò insieme alla Germania la firma del *Comprehensive Agreement on Investment* tra Cina ed UE (Rachman, 2021).

Non è un mistero che la Cina, infatti, guardi alla Francia come potenziale *partner* europeo più cordiale che potrebbe contribuire ad abbassare i toni nel mezzo del confronto non solo retorico che, al momento, la divide dall'Occidente. Roma, dal canto suo, desiderosa di ribilanciare una relazione commerciale con la Cina da cui percepiva di ottenere meno degli altri *partner* europei, tra il 2014 e il 2019 ha cercato di approfondire la cooperazione economica con Pechino fino ad arrivare alla firma del Memorandum di adesione alle Nuove vie della seta nel 2019. In seguito alla firma, tuttavia, il cambio di compagine di governo e gli ammonimenti degli alleati – americani *in primis* – hanno riportato l'Italia a un rigido riallineamento all'asse euro-atlantico.

Anche nei confronti della Russia la dinamica di interazione non è sembrata dissimile. La definizione di un'agenda politica europea in qualche modo distinta da quella della Casa Bianca, la condivisione della necessità di rilanciare l'accordo sul nucleare iraniano del 2015, il comune

² Si veda <https://bit.ly/3Pj6asT>.

problema del ritorno a casa dei *foreign fighters* dell'ISIS e il ruolo della Francia nel gruppo del "formato Normandia" avevano rafforzato i rapporti tra Parigi e Mosca, a dispetto dei rapporti sempre più tesi che sono intercorsi tra quest'ultima e Washington. Il presidente francese, in particolare, ha visto nella capacità di interloquire con Vladimir Putin un'opportunità per affermare la sua posizione di *leader* dell'Unione Europea. Nel suo discorso di insediamento della presidenza di turno francese al Consiglio dell'UE, d'altronde, si è detto convinto che «l'Europa ha bisogno di edificare un ordine fondato sulla sicurezza collettiva.

La sicurezza del nostro continente richiede un rafforzamento strategico della nostra Europa come potenza di pace e potenza bilanciante, in particolare nel suo dialogo con la Russia» (Macron, 2022). Sebbene, al netto di alcune esitazioni, la Francia abbia preso una posizione chiara sul tema delle sanzioni per rispondere all'aggressione russa dell'Ucraina, non appena rieletto il presidente Macron è tornato a guidare il fronte degli Stati "dialoganti" con la Russia per arrivare a una veloce risoluzione del conflitto (Leali, 2022). L'Italia, dal canto suo, ha spesso incassato l'ingiusta accusa di essere una sorta di portatrice delle istanze russe nelle sedi europee, come sul caso delle sanzioni.

Già da qualche tempo, in realtà, ha adottato una linea di fermezza nei confronti della Federazione Russa, da cui ha preso le distanze man mano che quest'ultima ha assunto posizioni sempre più antagoniste nei confronti di quell'ordine internazionale di cui anche il nostro Paese figura tra i garanti.

A separarle, tra gli altri eventi, il sostegno del Cremlino alle forze del generale Haftar e alla divisione *de facto* della Libia, la dislocazione di 140 soldati italiani in Lettonia nell'ambito dell'*Enhanced Forward Presence* della NATO nel 2016, fino ad arrivare al sospetto di un'operazione di *data mining* che si sarebbe celata dietro la missione *From Russia with Love* per l'emergenza COVID-19 nel 2020 (Natalizia e Santangelo, 2021) e alla scelta di Roma di aumentare la spesa militare per nuovi sistemi d'arma che sembrano funzionali al contenimento della presenza russa in Siria, Libia e Mali (Natalizia e Morini, 2020). Tale *climax* negativo nei rapporti è culminato con le espulsioni di diplomatici e addetti militari russi nel 2021 dopo il cosiddetto "caso Biot" e la ferma adesione italiana alle sanzioni fin qui comminate per l'invasione dell'Ucraina.

Conclusioni

Come si è menzionato e si potrà leggere più in dettaglio nel presente Approfondimento, Roma e Parigi sperimentano un peculiare rapporto di convergenze e divergenze. Condividono, infatti, una simile posizione nel sistema internazionale, quella di "media potenza", partecipano alle stesse grandi strutture dell'integrazione europea e, non da ultimo, appartengono entrambe alla grande famiglia delle democrazie occidentali. Queste condizioni hanno tradizionalmente rappresentato degli incentivi per la loro cooperazione, di cui si parlerà più avanti nello studio. Le diverse risorse di potenza, l'uguale volontà di proiettarsi nel Mediterraneo, la diversa storia strategica – regionale per Roma, globale per Parigi – e una dissimile narrazione nazionale, tuttavia, spingono i due Paesi verso posizioni differenti su alcuni temi, creando il terreno fertile per le non rare occasioni di contrasto e competizione.

L'evidenza aneddotica, brevemente riportata in questo capitolo, ci dimostra che nel post-Guerra fredda la politica estera della Francia si è estesa su un perimetro d'azione più ampio – sia geograficamente che funzionalmente – di quello dell'Italia che, invece, ha tendenzialmente mantenuto una posizione di maggiore moderazione negli affari internazionali. Non solo. Ha portato la prima alla ricerca di una *leadership* all'interno dell'UE, a manifestare le sue remore nei confronti della NATO laddove questa si è scontrata con delle crisi di adattamento e, infine, a marcare talvolta il distacco dagli Stati Uniti nell'interazione con Cina e Russia.

Un contesto internazionale inedito da almeno trent'anni, quello marcato da «una nuova realtà, un nuovo ambiente di sicurezza, una nuova normalità» (Stoltenberg, 2022), costituirà un banco di prova per la coesione dell'alleanza occidentale e, con essa, per la relazione italo-francese. Tra i temi più caldi in agenda, l'implementazione del nuovo Concetto Strategico della NATO (Natalizia, Termine, Carteny, Tosti Di Stefano, 2022), la riforma delle regole di voto dell'UE, la gestione del rapporto transatlantico in un'epoca di distrazione strategica americana dall'Europa, il rischio della marginalizzazione del Vecchio Continente nella corsa al nuovo dominio spaziale e l'industria della difesa e dell'ITC.

Bibliografia

Andornino, G. (a cura) (2021). *Cina. Prospettive di un Paese in trasformazione*. Bologna: il Mulino.

Banca Mondiale (2022). *World Bank open data*. Consultabile su <https://bit.ly/39rTZty>.

Biagini, A.F. (2018). Prefazione. In G. Natalizia (a cura), *La Russia e l'Occidente. Dinamiche politiche a cento anni dalla Rivoluzione d'Ottobre*. Milano: Vita e Pensiero, pp. 11-16.

Bettanin, F. (2018). *Putin e il mondo che verrà. Storia e politica della Russia nel nuovo contesto internazionale*. Roma: Viella.

Checchia, G. (2022). Conclusioni. In G. Natalizia, L. Termine, A. Carteny, E. Tosti Di Stefano (a cura). *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*. Roma: Nuova Cultura, pp. 263-269.

Colombo, A. (2014). *Tempi decisivi: Natura e retorica delle crisi internazionali*. Milano: Feltrinelli.

Coticchia, F. (2022). La NATO e l'Italia. In G. Natalizia, L. Termine, A. Carteny, E. Tosti Di Stefano (a cura). *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*. Roma: Nuova Cultura, pp. 41-27.

Draghi, M. (2021). *Dichiarazioni programmatiche*. Consultabile su bit.ly/310mGQF.

Fiott, F. (2018). Strategic autonomy: towards “European sovereignty” in defence? *European Union Institute for Security Studies – EUISS*.

Freedom House (2005). *Freedom in the world*. Consultabile su bit.ly/37x8dZt.

French Ministère des Armées (2018). *France and Security in the Indo-Pacific*. Consultabile su bit.ly/357OTww

Gilpin, R. (1981). *War and change in world politics*. New York: Cambridge UP.

Holbraad, C. (1984). *Middle powers in international politics*. London: Pargrave Macmillan.

Il Grand Continent (2020). *La dottrina Macron: Una conversazione con il presidente francese*. Consultabile su <https://bit.ly/316bZMh>.

Kissinger, H.A. (2014). *Ordine mondiale*. Milano: Mondadori.

Leali, G. (2022). Macron, Putin resume phone contact but remain far apart on Ukraine war. *Politico*. Consultabile su politi.co/3szL1Rn.

Lucarelli, S. (2020). *Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*. Milano: Vita e Pensiero.

Marcon, E. (2022). *Speech at the European Parliament*, Strasbourg, 19 January. Consultabile su bit.ly/3lb2Tho.

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2013). *Foreign policy concept*. Consultabile su bit.ly/33Ye17i.

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2016). *Foreign policy concept*. Consultabile su bit.ly/340bESx.

Morini, M. (2020). *La Russia di Putin*. Bologna: il Mulino.

Natalizia, G., Carteny, A. (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero.

Natalizia, G., Morini, M. (2020). Sleeping with the enemy: The not-so-constant Italian stance towards Russia. *Italian Political Science*, 15(1), pp. 1-18.

Natalizia, G., Santangelo, S. (2021). *La lotta al Coronavirus come nuovo terreno di confronto tra grandi potenze*. Geopolitica.info. Consultabile su bit.ly/3yz6ihU.

Natalizia, G., Termine, L. (2021). Tracing the modes of China's revisionism in the Indo-Pacific. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 51(1), 83-99.

Natalizia, G., Termine, L., Carteny, A., Tosti Di Stefano, E. (a cura) (2022). *Verso un nuovo concetto strategico NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*. Roma: Nuova Cultura.

NATO (2016). *Warsaw Summit Declaration*. Consultabile su <https://bit.ly/3M6hB5g>.

NATO (2021). *Annual tracking research 2021*. Consultabile su bit.ly/3PchpTP.

Parsi, V.E. (2018). *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*. Bologna: il Mulino.

Pioppi, S. (2021). *La difesa europea al bivio. Intervista al generale Claudio Graziano*. Consultabile su <https://bit.ly/3PfPeUj>.

RPC State Council for Information Office (2017). *China's policies on Asia-Pacific security cooperation*. Consultabile su bit.ly/3i5GRZA.

RPC State Council for Information Office (2019). *China and the world in the new era*. Consultabile su bit.ly/336681i.

Rachman, G. (2021). *Europe Has Handed China a Strategic Victory*. Financial Times, 4 January. Consultabile su <https://on.ft.com/3ljRawc>

Santoro, C.M. (1991). *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*. Bologna: il Mulino.

SIPRI (2022). *Military expenditure database*. Consultabile su <https://bit.ly/3yAeLBo>.

Stefanachi, C. (2022). La periferizzazione del continente europeo nella grand strategy americana. In G. Natalizia, A. Carteny (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero, pp. 27-37.

Stoltenberg, J. (2022). *Speech*. Consultabile su bit.ly/3FXWNe9.

UE (2003). *A secure Europe in a better world: European security strategy*. Consultabile su <https://bit.ly/3M7hXbN>.

UE (2016). *Shared vision, common action: A stronger Europe. Global strategy for the European Union's foreign and security policy*. Consultabile su <https://bit.ly/395nGaf>.

UE (2022). *A strategic compass to make Europe a security provider*. Consultabile su bit.ly/3kXPkly.

Termine, L., Natalizia, G. (2020). Gli “insoddisfatti”. Le potenze revisioniste nella teoria realista delle Relazioni Internazionali. *Quaderni di Scienza Politica*, XXVII(2-3), 331-357.

Termine, L., Ercolani, A. (2022). Integrazione o competizione? L'approccio alla Cina nei documenti strategici americani. In G. Natalizia, A. Carteny (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero, pp. 163-173.

The Economist (2019). *Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead*. Consultabile su [econ.st/3Pcf9Ms](https://www.economist.com/st/3Pcf9Ms).

Valigi, M. (2017). *Le medie potenze*. Milano: Vita e Pensiero.

White House (2010). *National security strategy*. Consultabile su bit.ly/3GIWC5Y.

White House (2017). *National security strategy*. Consultabile su bit.ly/3AguHrj.

White House (2021). *US-France Joint Statements of 22 September and 29 October*. Consultabile su bit.ly/3963xKp.

White House (2022). *Indo-Pacific strategy*. Consultabile su bit.ly/3LpXizT.

Concetti chiave

- Italia e Francia sperimentano un peculiare rapporto di convergenze e divergenze.
- Le diverse risorse di potenza di Roma e Parigi contribuiscono a definire due politiche estere non sempre complementari.
- Il ritorno della competizione tra grandi potenze produce peculiari effetti sulla politica estera di due “medie potenze” come Italia e Francia e contribuirà a definire il segno delle relazioni italo-francesi.

2. I PRESIDENTI DELLA REPUBBLICA IN ITALIA E FRANCIA NEL 2022

GIANLUCA PASSARELLI³

Francia e Italia: presidenti non governanti

Il sistema istituzionale e la forma di governo di Italia e Francia differiscono in misura significativa. Un sistema parlamentare con bicameralismo paritario nel contesto italiano entrato in vigore nel 1948 e un assetto semi-presidenziale con bicameralismo differenziato per la Francia dal 1958. Rispetto a una legittimazione elettorale della carica presidenziale indiretta in Italia e diretta/popolare in Francia (dal 1962), le prerogative, i poteri e le funzioni formali del capo dello Stato differiscono sostanzialmente in termini di rapporto con l'organo legislativo, con il governo e con i partiti politici. Tuttavia, la strutturazione e le dinamiche del sistema partitico italiano e la revisione costituzionale francese del 2000 hanno contribuito a rendere i due presidenti delle figure rilevanti, sia in ambito nazionale che europeo. In Italia assumendo spesso la guida e tutela del governo presidenziale per supplire a incapacità del sistema partitico frammentato, mentre in Francia per condurre l'agenda politica dell'esecutivo di cui sono massima espressione.

Il Presidente della Repubblica in Italia e Francia: geni comuni, percorsi differenziati

La Costituzione italiana in materia di elezione del Presidente della Repubblica si è manifestamente e volontariamente ispirata alla esperienza della Terza Repubblica francese (1870-1940), come emerge dai resoconti dei lavori dell'Assemblea costituente del 1946-1947. In particolare, la durata del mandato presidenziale fu stabilita in un lasso temporale deliberatamente superiore a quello dell'assemblea legislativa con l'intento di svincolare il Capo dello Stato dalle vicende della politica corrente. Non avendo poteri legislativi propri, di iniziativa e tanto meno assolvendo a funzioni esecutive, il Presidente della Repubblica poteva così rimanere coperto, in una funzione garante, di tutela della Carta costituzionale. Che non significa(va) neutralità, ma semmai imparzialità. Pertanto, fu scelto di eleggere il Capo dello Stato per un mandato di sette anni, mentre la Camera dei deputati aveva durata di cinque anni (e il Senato di sei).

La volontà di adottare una procedura di selezione indiretta non fu pacifica e scontata, ma vennero discusse altre opzioni, tra cui lo scenario del voto popolare diretto, come nel caso statunitense, allora quasi unico e comunque paradigmatico. Questa soluzione fu dibattuta, ponderata, considerata e infine abbandonata, scartata per un preminente calcolo politico anche grazie al diretto intervento di Alcide De Gasperi per dissuadere parte del gruppo parlamentare democristiano, e perché temeva l'elezione di un socialista (Pietro Nenni) in un contesto fortemente polarizzato del dopoguerra in cui il blocco social-comunista potesse fare fronte comune e quindi eleggere al soglio quirinalizio, grazie al voto "diretto", un esponente delle sinistre vista la loro maggiore capacità di mobilitazione popolare.

Un altro caso comparabile con l'Italia, per ragioni storiche e istituzionali, è quello della Germania federale, nel quale il Presidente della Repubblica, che detiene meno poteri di quello italiano, copre un mandato di cinque anni. Per quanto riguarda la rielezione, nel contesto francese della Terza Repubblica il Presidente era sempre rieleggibile, senza nessun limite temporale, mentre in Germania il Capo dello Stato può essere rieletto, sebbene soltanto una volta. In Francia non si è mai avuta la rielezione del Capo dello Stato, mentre in Germania nel 2022 l'uscente Frank-Walter Steinmeier è

* Sapienza Università di Roma.

stato confermato per un secondo mandato, prima volta nel caso tedesco. Questa dinamica in cui la rielezione è stata sostanzialmente assente deriva soprattutto da ragioni politiche, ossia perché non è mai stato necessario che il Presidente della Repubblica supplisse alle gravi carenze del sistema politico-partitico, sebbene non sia stata mai messa in discussione la legittimità della rielezione.

La scelta italiana di una durata differenziata dei mandati era dunque orientata a generare un calendario presidenziale ed uno parlamentare possibilmente e potenzialmente sfalsati, disallineati. Sia per evitare conflittualità ai due principali livelli istituzionali dello Stato, che per limitare il coinvolgimento presidenziale nell'azione corrente del governo ponendolo in una condizione non solo formale, ma anche sostanziale di distanza dagli affari correnti. Ma pronto ad intervenire per tutelare le istituzioni e rimanere quale garanzia dell'unità nazionale e delle istituzioni democratiche, dunque fuori dalla contesa partitica e dall'agone elettorale. Il testo però deve sempre fare i conti con il contesto e quindi con le mutevoli sorti delle legislature, e in parte delle presidenze. In particolare, in Italia, dove la legislatura ha terminato anticipatamente il proprio corso in otto casi su diciotto, di cui ben cinque scioglimenti di seguito prima della fine regolare del mandato, nella prima parte del sistema partitico (tra il 1972 e il 1987).

Italia e Francia della Terza Repubblica condividevano, dunque, una analoga strutturazione dell'assetto istituzionale e, in particolare, della figura, del ruolo e delle prerogative del Presidente della Repubblica, la cui disciplina costituzionale nell'Italia repubblicana prese quale riferimento proprio il contesto francese. I Paesi, e in particolare i due sistemi partitici, mostreranno alcune analogie quanto a instabilità e frammentazione; anche con la Quarta Repubblica (1946-1958), la dinamica, il formato e la struttura dei sistemi partitici in Italia e Francia hanno palesato similitudini rilevanti.

La vicenda del Presidente Patrice de MacMahon (1783-1789) è emblematica circa il ruolo del capo dello Stato in ambito parlamentare. Il tentativo di procedere a una svolta "presidenziale" generò un conflitto con il parlamento e in particolare con il capo dei repubblicani Léon Gambetta che lo spinse retoricamente alle dimissioni ("*se soumettre ou se démettre*": sottomettersi o dimettersi), scelta di rinuncia che effettivamente MacMahon fece nel 1789. Il ruolo di "garante", di Presidente *super partes* (lo stesso MacMahon ribadì la sua terzietà o meglio inamovibilità, *J'y suis et J'y reste*, "ci sono e ci resto"), è stata la chiave della dinamica e della logica istituzionale della Quarta Repubblica francese.

Il ruolo del capo dello Stato è rimasto ancorato all'assetto parlamentare e l'elezione indiretta ha sigillato il compito di garanzia istituzionale e costituzionale, limitando gli interventi presidenziali a misure di persuasione, azioni indirette di diplomazia partitica/parlamentare ovvero a rappresentante dell'unità nazionale, sebbene spesso con una chiara inclinazione a un significato simbolico, sia in abito domestico che internazionale.

Il 2000: la svolta "presidenziale" in Francia e il "secondo sistema partitico" in Italia

La vera divaricazione tra il sistema istituzionale e costituzionale italiano e francese, e quindi del ruolo del Presidente della Repubblica, si è avuta con l'entrata in vigore della Quinta Repubblica in Francia (1958) e in particolare con la riforma che ha consentito l'elezione popolare diretta del capo dello Stato. La modifica costituzionale del 1962, approvata con referendum, su iniziativa di Charles de Gaulle, e la successiva introduzione della elezione popolare diretta del capo dello Stato ha diviso i due sistemi. La Francia è diventata il caso per eccellenza, sebbene ormai non l'unico né in Europa né nel resto del mondo, della forma di governo semi-presidenziale. Infatti, in un sistema semi-presidenziale il Presidente è eletto direttamente dagli elettori e coabita con un primo ministro, il quale

è responsabile di fronte al parlamento. L'elezione popolare diretta del capo dello Stato gli conferisce legittimità aggiuntiva, sebbene sia l'equilibrio interno di potere all'interno del sistema politico che determina le effettive capacità di e l'efficacia del suo intervento in ambito politico e istituzionale.

Le prime elezioni dirette del 1965 rappresentarono la conferma formale del ruolo assunto dal generale De Gaulle quale capo del governo e massimo rappresentante della nazione. Tuttavia, con le dimissioni di De Gaulle nel 1969, a seguito della bocciatura di un altro referendum (sui poteri e le funzioni delle Regioni e del Senato), si avviò l'inizio di una fase di contrazione dell'azione presidenziale. Ovvero di un periodo nel quale l'azione presidenziale dipese principalmente dagli equilibri tra maggioranza parlamentare e colore politico del Presidente, oltre che ovviamente, anche dalle caratteristiche personali dello stesso. Tipico dei sistemi semi-presidenziali, la bilancia dei poteri ha cioè oscillato tra fasi a prevalenza parlamentare e del primo ministro, e periodi in cui l'impronta presidenziale è stata marcata.

La solida strutturazione del sistema partitico attorno alla cosiddetta quadriglia bipolare, in particolare dagli anni Settanta (comunisti e socialisti vs. centri e gollisti), ha permesso a George Pompidou (1969-1974) e poi a Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981) di esercitare le funzioni presidenziali senza eccessive tensioni con il parlamento e l'esecutivo. I quali avevano nell'Eliseo un punto di riferimento, e anche un occhiuto controllore e guida, ma in una logica che indicava il Presidente quale figura garante, quasi con una – *mutatis mutandis* – ispirazione parlamentare.

Il capo dello Stato aveva l'ultima parola su alcune nomine ministeriali, in particolare per quanto concerne gli Esteri e la Difesa, ossia i cosiddetti *domaines réservés*, ambiti di politiche *de facto* ascritti al controllo del Presidente. Due dicasteri rilevanti soprattutto in funzione esterna, internazionale, ancora una volta intesi quale ambito di rappresentanza della nazione del capo dello Stato esso stesso eletto da tutto il “popolo” e non solo da una parte. L'alternanza al potere e la vittoria del socialista François Mitterrand (1981-1995) ruppe tale dinamica; la polarizzazione crescente anche a causa di politiche divisive (nazionalizzazione di banche e industria automobilistica) e la presenza dei comunisti al governo (1981-1984) resero la presidenza stabilmente impegnata nella gestione del governo. Tuttavia, anche agli occhi dell'opinione pubblica, il Presidente poteva rimanere distante dalle beghe e dai negoziati tra governo, parlamento e partiti, e quindi ritagliarsi uno spazio che lo rendeva non responsabile.

I sondaggi di opinione confermavano questa tendenza, conferendo al Presidente maggiore popolarità rispetto al primo ministro, considerato responsabile delle azioni e delle decisioni assunte dall'esecutivo, e perciò sanzionabile elettoralmente. Il capo dello Stato utilizzava (suo) il primo ministro come un “fusibile”, ossia quale strumento sostituibile all'uopo senza che ciò influenzasse troppo negativamente l'operato del (suo) governo, di cui però, come detto, il Presidente riusciva a farsi scudo qualora le critiche montassero.

Le prime due coabitazioni – maggioranza di governo e presidenza della Repubblica espressioni di due colori politici opposti – tra il 1986-1988 e poi tra il 1993-1995, resero chiaro che il primo ministro divenisse responsabile dell'operato di governo anche rispetto a riluttanza e opposizione del Presidente. Il quale per manifestare dissenso e opposizione non poteva che andare “in pubblico”, ossia rivolgere appelli alla nazione (in particolare durante il discorso del 14 luglio), ovvero provare a ostacolare l'azione legislativa con il potere di veto. Dopo la coabitazione di “lunga durata”, ossia di una intera legislatura (1997-2002), tra il Presidente gollista Jacques Chirac (1995-2007) e il primo ministro socialista Lionel Jospin, le possibilità di coabitazione sono state ridotte drasticamente.

La riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni, equiparato cioè a quello parlamentare, adottata con referendum costituzionale nel 2000, e l'inversione del calendario elettorale con le presidenziali che si svolgono prima delle legislative, ha avuto un duplice effetto politico. Da un lato ha reso le elezioni per il capo dello Stato quelle fondanti del governo (*first order elections*), e ha ridotto significativamente le possibilità che si abbiano maggioranze differenziate (coabitazioni), posto che dopo solo due settimane dal primo voto gli elettori tenderanno a non modificare la loro scelta di voto, e perciò fornendo al Presidente una maggioranza parlamentare operativa su cui fondare l'azione di governo.

È quanto verificatosi ininterrottamente dalle elezioni presidenziali del 2002, in cui tutti i presidenti hanno beneficiato di una maggioranza parlamentare coerente e il proprio partito è stato sostenuto dalla maggioranza dei seggi all'Assemblea nazionale (Chirac 2002-2007; Nicolas Sarkozy 2007-2012; François Hollande (2012-2017 ed Emmanuel Macron 2017-2022)). Il Presidente è diventato cioè governante, responsabile dell'azione del governo, di cui è sostanzialmente a capo guidando, o meglio essendo il *leader*, del partito di maggioranza. Ossia lo strumento politico e legislativo per implementare la sua agenda di governo presentata durante la campagna elettorale. Un indicatore, sebbene indiretto, della ritrovata centralità presidenziale nell'azione di governo, è il livello di popolarità. Dal 2002 gli indici di gradimento presidenziale e del primo ministro si sono significativamente allineati proprio perché il capo dello Stato è percepito quale responsabile dell'operato governativo e perciò sanzionato/premiato rispetto al passato in cui il Presidente poteva ergersi a garante sopra le parti.

In Italia la cesura politica del biennio 1992-1994 ha rappresentato un mutamento intervenuto principalmente a livello del sistema politico e partitico. È pertanto, fuorviante oltre che concettualmente erroneo far riferimento a innovazioni e a mutamenti costituzionali. La destrutturazione del sistema dei partiti, la fine della *conventio ad excludendum*, la legittimazione dei post-fascisti e la scomparsa dei sette partiti dell'arco costituzionale che erano rilevanti dal 1948, ha aperto la strada all'alternanza al governo anche in virtù di un nuovo sistema elettorale (quasi) maggioritario. La fine del "fattore K", il mutato contesto internazionale, la trasformazione del PCI e la comparsa di Lega Nord, Forza Italia e Alleanza nazionale, hanno permesso al sistema partitico di scongelarsi.

La permanente frammentazione ha però permesso al Presidente della Repubblica di intervenire con maggiore libertà rispetto al passato allorché egli era il mero esecutore materiale di decisioni assunte nella negoziazione tra i partiti di governo e tra le correnti della Democrazia cristiana. Emblematico in tal senso è il potere di scioglimento delle Camere e anche quello di nomina, o meglio di incarico, conferito al Presidente del Consiglio. Gli scioglimenti anticipati (la prima volta fu nel 1972) durante il primo sistema partitico (1948-'93) avvenivano di concerto tra i partiti della maggioranza non essendo possibile l'alternanza.

Nella fase bipolare (1994-2013), seppur con sfumature, gli assetti partitici erano abbastanza chiari e, dunque, l'intervento presidenziale era poco incisivo. Il deterrente dello scioglimento anticipato funziona invece nell'attuale periodo di destrutturazione del sistema partitico che senza il potenziale della frusta presidenziale cadrebbe nel caos. Oscar Luigi Scalfaro sciolse il parlamento nel 1994 rispetto a una riluttante classe politica, dopo aver proceduto alla nomina del governo di Carlo A. Ciampi con una scelta sostanzialmente autonoma.

Questi una volta divenuto Presidente (1999-2006) confermò la dinamica parlamentare e la bipolarizzazione del sistema, sebbene fu con Giorgio Napolitano (2006-2015) che si aprì e accentuò una divaricazione rispetto alla prima fase del sistema partitico. Napolitano è stato il primo Presidente

pienamente inserito nella dinamica maggioritaria, o meglio bipolare del sistema partitico. Sebbene la seconda fase della sua presidenza coincise con la destrutturazione delle coalizioni pro/contro Berlusconi e la presenza di un terzo polo, il Movimento 5 stelle. Per la prima volta nella storia della Repubblica il Presidente uscente fu rieletto, sebbene con un mandato volutamente a termine, e si dimise nel 2015. Il dato politico è che il Presidente, sebbene con meno poteri che l'omologo francese, per ragioni formali e sostanziali, ha però acquisito un ruolo rilevante in virtù della debolezza del sistema partitico. Fragilità confermata nel 2022 allorché il Presidente Sergio Mattarella (2015-) è stato confermato per un secondo settennato.

Il futuro dei Presidenti in Francia e in Italia

La Francia della Quinta Repubblica e l'Italia parlamentare nata nel 1948 condividono la presenza di partiti deboli e di un sistema partitico abbastanza frammentato e destrutturato. La differenza principale concerne però le istituzioni. Nel primo caso, l'elezione presidenziale diretta sopperisce alla fragilità politica e garantisce stabilità e continuità governativa, soprattutto dopo il tornante del 2002-2002, e ha acquisito un ruolo non sfidato sia nell'arena nazionale che in quella internazionale, divenute ormai quasi impraticabili o improbabili le condizioni per coabitazioni con maggioranze ostili.

Il potere di scioglimento del parlamento (con l'unico vincolo temporale di una volta per anno), il controllo del partito di maggioranza, e la guida di un Paese potenza nucleare (la *Force de frappe*), oltre che ovviamente il potere di veto nel Consiglio di sicurezza ONU, rendono il capo dell'Eliseo il principe rappresentante della Francia in tutti i consessi internazionali. Il Presidente è di fatto il capo e il responsabile del Governo. In Italia la nomina di tre Presidenti del Consiglio tecnici (Ciampi 1993, Mario Monti 2011-2013 e Mario Draghi 2021-), per sopperire a debolezze delle istituzioni repubblicane, ma soprattutto partitiche, rappresentano una eccezione. E l'indicatore che la cosiddetta transizione verso un sistema di partiti stabile e governante è ancora *in fieri*. A differenza della Francia, in Italia anche l'assetto istituzionale è debole, e il Presidente non può che in misura limitata, circostanziata ed "eccezionale" supplire al ruolo conferito all'asse Parlamento/Governo. La combinata fragilità di sistema partitico e delle istituzioni può generare una crisi sistematica e democratica, cui il capo dello Stato non può che far fronte con limitati poteri.

Bibliografia

Bonini, F., S. Guerrieri e S. Mori (a cura) (2022). *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*. Bologna, Il Mulino.

Duverger, M. (1951) *Les Partis Politiques*. Paris, PUF.

Elgie, R. (a cura) (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford, Oxford University Press.

Passarelli, G. (2008). *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*. Bologna: Bononia University Press.

Passarelli, G. (2010a). The Government in Two Semi-Presidential Systems: France and Portugal in a Comparative Perspective. *French Politics* 8(4): 402-28.

Passarelli, G. (a cura) (2010b). *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*. Torino: Giappichelli.

Passarelli, G. (a cura) (2015). *The Presidentialization of Political Parties*. Londra: Palgrave.

Passarelli, G. (2019). The Presidential Party. A Theoretical Framework for Comparative Analysis. *Political Studies Review* 87-107.

Passarelli, G. (2022). *Il Presidente della Repubblica in Italia*. Torino: Giappichelli.

Sartori. G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. London. Springer.

Concetti chiave

- La Costituzione italiana in materia di elezione del Presidente della Repubblica si è manifestamente e volontariamente ispirata alla esperienza della Terza Repubblica francese (1870-1940);
- La vera divaricazione tra il sistema istituzionale e costituzionale italiano e francese, e quindi del ruolo del Presidente della Repubblica, si è avuta con l'entrata in vigore della Quinta Repubblica in Francia (1958) e in particolare con la riforma che ha consentito l'elezione popolare diretta del capo dello Stato;
- La Francia della Quinta Repubblica e l'Italia parlamentare nata nel 1948, pur condividendo la presenza di partiti deboli e di un sistema partitico abbastanza frammentato e destrutturato, differiscono principalmente in relazione alle istituzioni. A differenza della Francia, in Italia anche l'assetto istituzionale è debole, e il Presidente non può che in misura limitata, circostanziata ed "eccezionale" supplire al ruolo conferito all'asse Parlamento/Governo.

3. L'OPINIONE PUBBLICA E I PARTITI ITALIANI E FRANCESI DAVANTI ALL'INTEGRAZIONE EUROPEA

MARTA REGALIA

Introduzione

Questo capitolo è dedicato alla domanda e all'offerta politica in materia di integrazione europea. Verranno analizzate, da un lato, le posizioni dei principali partiti politici italiani e francesi e, dall'altro, quelle delle opinioni pubbliche dei due Paesi. L'analisi empirica sarà svolta utilizzando due fonti. Per i partiti, l'indagine "1999-2019 *Chapel Hill Expert Survey*" (Bakker et al., 2020) che stima il posizionamento dei partiti in tema di integrazione europea in una varietà di Paesi europei. La prima indagine è stata condotta nel 1999, con successive ondate nel 2002, 2006, 2010, 2014, 2019. Per l'opinione pubblica verranno invece utilizzati i dati dei sondaggi Eurobarometro, lo strumento ufficiale avviato nel 1974 dalla Commissione europea e utilizzato dal Parlamento europeo, dalla Commissione europea e da altre istituzioni e agenzie dell'UE per monitorare regolarmente lo stato dell'opinione pubblica in Europa su questioni relative all'Unione Europea (ma non solo).

I partiti

I sistemi partitici italiano e francese si caratterizzano per la presenza di una pluralità di partiti che accedono alla rappresentanza parlamentare. Seppur i due Paesi abbiano forme di governo (parlamentare in un caso e semi-presidenziale nell'altro) e sistemi elettorali (misto in un caso e maggioritario a doppio turno nell'altro) molto diversi, i loro sistemi partitici sono particolarmente e similmente vivaci, con frequenti cambi di denominazione, sostituzioni di *leadership*, riallineamenti. Questa movimentata vita interna complica l'analisi in quanto i sistemi partitici attuali si compongono di unità che sono spesso il risultato di scissioni o fusioni di partiti preesistenti, rendendo quindi difficile l'analisi di lungo periodo.

Per la Francia, verranno prese in considerazione le posizioni dei seguenti partiti: *Les Verts/Europe Écologie Les Verts* (VERTS/EELV); *Rassemblement pour la République/Union pour un Mouvement Populaire/Les Républicains* (RPR/UMP/LR); *La République En Marche* (LREM); *Union pour la Démocratie Française/MoDem Mouvement Démocrate* (UDF/MoDem); *Parti Communiste Français* (PCF); *Parti Socialiste*, PS; *Front National/Rassemblement national* (FN/RN).

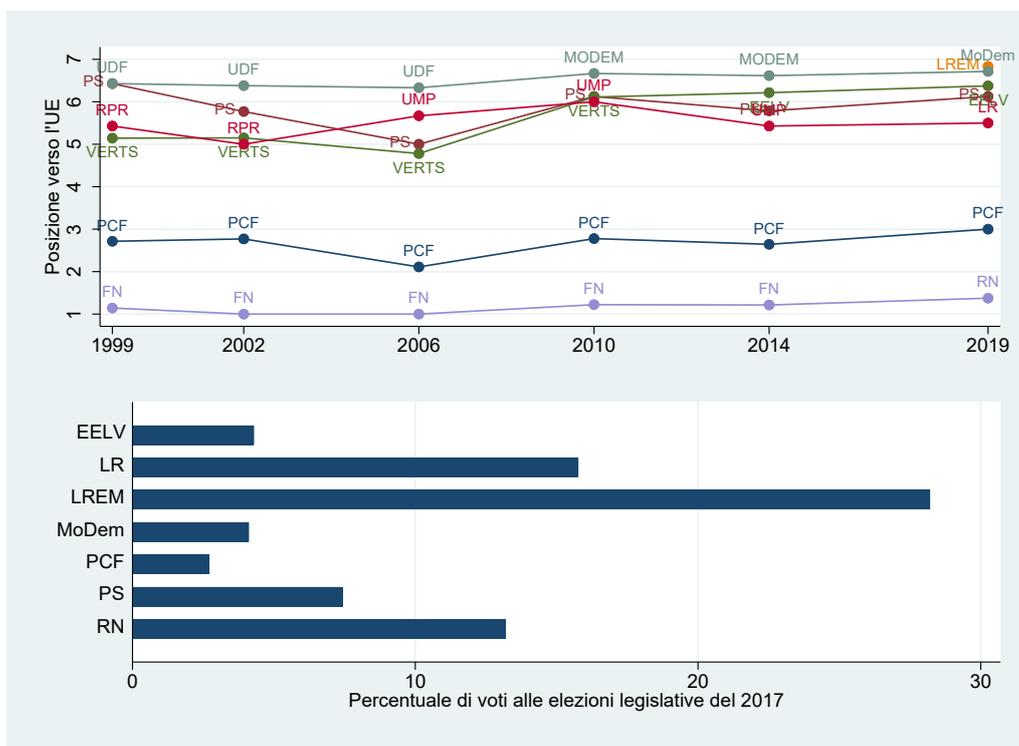
La Figura 1 mostra, nel pannello superiore, la posizione della *leadership* dei partiti sopra citati verso l'integrazione europea, mentre, nel pannello inferiore, la percentuale di voti ottenuti dai medesimi partiti nel corso delle ultime elezioni legislative (2017). L'atteggiamento verso l'integrazione europea è quantificato su una scala da 1 (fortemente contrario) a 7 (fortemente a favore). Come si evince dal grafico, le posizioni dei partiti francesi verso l'integrazione europea si sono rivelate piuttosto stabili.

Se esiste una tendenza generale, questa pare essere verso un maggiore apprezzamento del processo di integrazione. I due partiti agli estremi dello spettro ideologico, e cioè il *Front National/Rassemblement national* da un lato e il *Parti Communiste Français* dall'altro, si caratterizzano per i più bassi livelli di fiducia nelle istituzioni europee. I dati (non mostrati in figura) ci dicono però anche che questi due partiti sono all'opposto per quanto concerne la salienza di tale *issue*: il PCF è il partito per cui l'integrazione europea riveste la minore importanza, mentre il RN,

insieme a *La République En Marche* del Presidente Macron⁴, seppur su posizioni ideologiche diametralmente opposte, è il partito che dà maggiore importanza alle questioni relative all'integrazione europea. La Figura 1 mostra inoltre come tutti gli altri partiti, a partire appunto dal LREM, il partito di maggioranza relativa alle elezioni del 2017, siano decisamente più europeisti, caratterizzandosi per posizioni abbastanza o molto a favore dell'integrazione, seppur con diversi gradi di salienza.

Se ci soffermiamo, infine, ad analizzare le due questioni maggiormente salienti, e cioè l'economia e l'immigrazione, rileviamo come le posizioni relative dei partiti verso l'integrazione europea rispecchiano quasi alla perfezione quelle verso il mercato unico, e cioè verso la libera circolazione di beni, servizi, capitali e lavoro. Il RN è infatti il partito maggiormente contrario, seguito dal PCF, mentre i partiti che più di altri vedono nel mercato comune una potenzialità di sviluppo sono il *MoDem* e LREM. La situazione è decisamente diversa per ciò che concerne le politiche migratorie: in questo caso il RN continua ad essere il partito che più si oppone ad una politica comune in materia di asilo, seguito da *Les Républicains*, mentre tutti gli altri partiti si attestano su posizioni più neutrali o leggermente favorevoli a una gestione comunitaria.

Fig. 1: Atteggiamento verso l'integrazione europea e percentuale di voti alle ultime elezioni legislative, Francia



Fonte: elaborazione propria su dati *Chapel Hill Expert Survey*

Per l'Italia analizzeremo invece le posizioni di Forza Italia/Popolo della Libertà (FI/PDL); Fratelli d'Italia (FdI); Lega Nord (LN); MoVimento Cinque Stelle (M5S); Partito Democratico (PD); Sinistra e Libertà/Sinistra Ecologia Libertà/Sinistra Italiana (SL/SEL/SI) (Fig. 2).

Diversamente dal caso francese, le posizioni dei partiti italiani verso l'integrazione europea si sono rivelate piuttosto instabili nel tempo. In generale, la rilevazione del 2014 ha visto un calo generalizzato dei consensi verso il processo di integrazione, spiegabile (almeno in parte) con la crisi economica e migratoria che ha colpito il nostro Paese in quegli anni. Il trend si è invece poi assestato

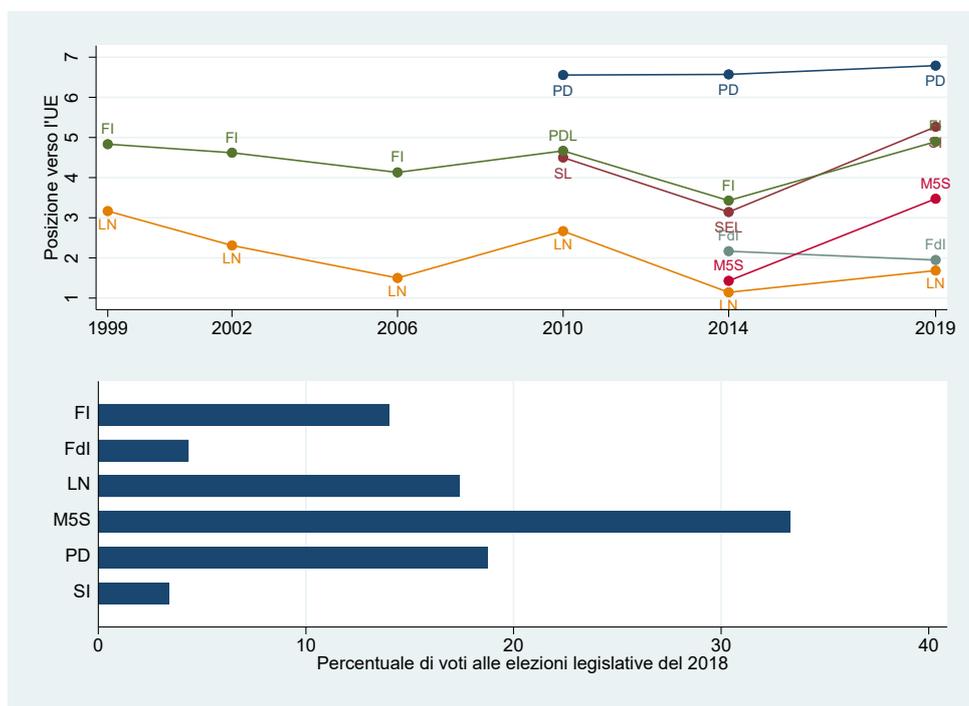
⁴ I due partiti, insieme, hanno raccolto più del 40% dei voti alle elezioni legislative del 2017.

nella rilevazione del 2019 su livelli molto vicini a quelli del 2010. Fanno eccezione la Lega Nord, che nel corso degli anni ha rafforzato la propria ostilità verso il processo di integrazione, e il M5S che, dopo l'esordio del 2014 su livelli molto simili alla LN, ha rivisto le proprie posizioni in chiave maggiormente europeista, pur confermando un atteggiamento poco benevolo. Questi due partiti hanno raccolto, alle elezioni politiche del 2018, circa la metà dei consensi.

Tra gli altri partiti, degna di nota la posizione fortemente favorevole al processo di integrazione del Partito Democratico, diametralmente contraria a quella di Fratelli d'Italia, il partito che secondo alcuni sondaggi sfida il PD come partito di maggioranza relativa. La Figura 2 mostra inoltre come tutti gli altri partiti, a partire appunto dal M5S, il partito di maggioranza relativa alle elezioni del 2018, si attestino su posizioni intermedie, tra il moderatamente contrario e il moderatamente favorevole (FI e SI). I dati relativi alla salienza della *issue* (non mostrati in figura) rivelano come la questione europea sia estremamente importante per i partiti caratterizzati dalle posizioni più estreme: PD, LN e FdI; mentre rivesta un grado di preminenza minore per gli altri (M5S, FI e SI).

Per quanto riguarda infine le questioni relative al mercato unico e alle politiche migratorie, i due partiti più vicini al centro tradizionale (PD e FI) sono anche i partiti che maggiormente auspicano una gestione comunitaria dell'economia, seguiti da Sinistra Italiana. Su posizione opposte FdI e LN, mentre il M5S mantiene una posizione intermedia. La situazione è parzialmente diversa per ciò che concerne le politiche migratorie: in questo caso i due partiti del centro-sinistra, PD e SI, son favorevoli a una gestione comunitaria, FdI e LN decisamente contrari, mentre FI e M5S si attestano su posizioni più neutrali.

Fig. 2: Atteggiamento verso l'integrazione europea e percentuale di voti alle ultime elezioni legislative, Italia



Fonte: elaborazione propria su dati *Chapel Hill Expert Survey*

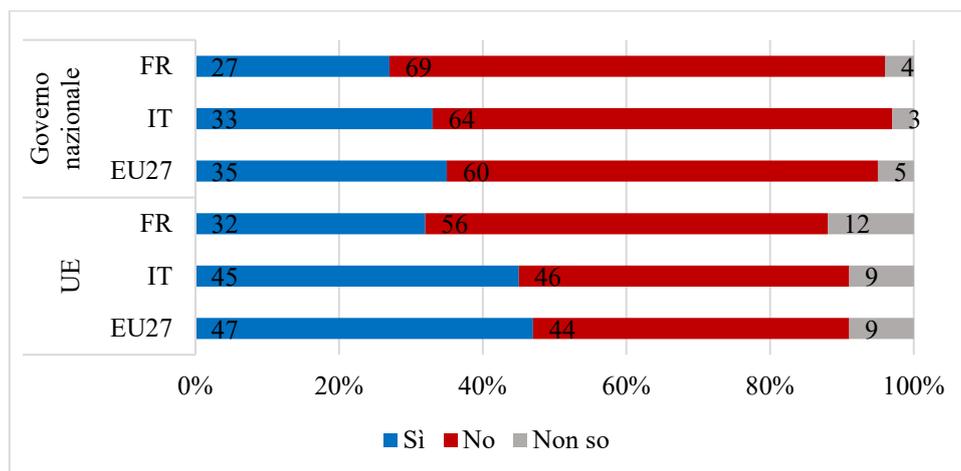
Sia in Italia che in Francia la situazione appare quindi estremamente polarizzata, con i due principali partiti in entrambi i Paesi (*La République En Marche* del Presidente Macron e il *Rassemblement national* di Marine Le Pen in Francia; il Partito Democratico e Fratelli d'Italia in Italia) che si attestano su posizioni diametralmente opposte in materia di integrazione europea. Le elezioni presidenziali dell'aprile 2022 e gli ultimi sondaggi in Italia mostrano come le opinioni

pubbliche francese e italiana siano altrettanto polarizzate. Ed è proprio all'analisi delle posizioni dell'opinione pubblica che dedichiamo il prossimo paragrafo.

L'opinione pubblica

Passiamo ora ad analizzare i dati del più recente *Standard Eurobarometer survey*, condotto tra il 18 gennaio e il 14 febbraio 2022. Lo faremo attraverso una serie di grafici appositamente costruiti e standardizzati in modo da facilitare la lettura.

Fig. 3: Fiducia verso il governo nazionale e verso l'Unione Europea, Italia-Francia-UE27

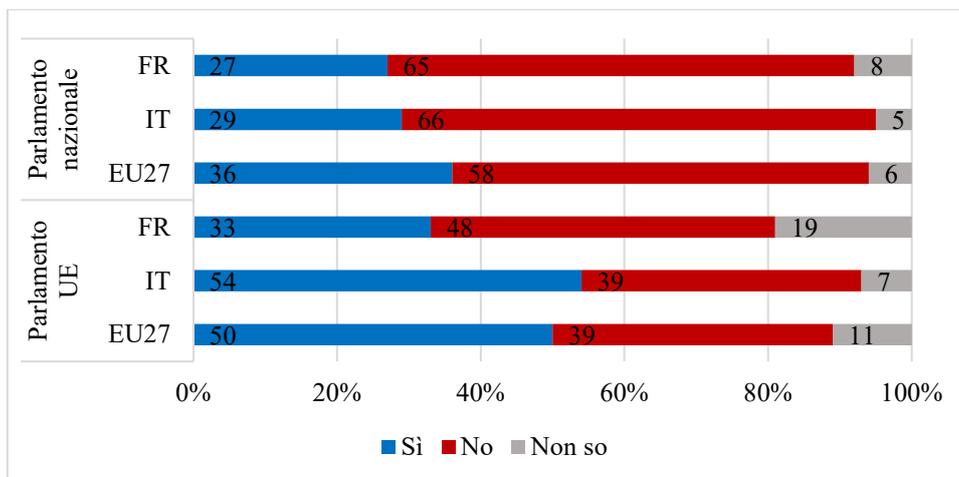


Fonte: elaborazione propria su dati *Standard Eurobarometer 96- Winter 2021-2022*

La Figura 3 mostra la fiducia verso il governo nazionale e l'UE in generale dei cittadini francesi e italiani, oltre al livello medio per i Paesi dell'Unione a 27. In generale, l'UE gode di livelli di fiducia superiori ai governi nazionali. Tuttavia, sia nel caso della fiducia verso il governo nazionale che nel caso della fiducia verso l'UE, i cittadini italiani esprimono maggiori livelli di fiducia rispetto ai cittadini francesi con risultati molto simili, per quanto di poco inferiori, a quelli medi relativi all'UE a 27. Da notare lo scarto significativo tra Francia e Italia/UE27 nei livelli di fiducia verso l'UE: solo il 32% dei cittadini francesi dichiara di fidarsi dell'UE, contro il 45% dei cittadini italiani.

Se guardiamo, poi, ai livelli di fiducia verso i parlamenti nazionali ed europeo (Figura 4), la situazione non cambia. Nel primo caso, sia l'Italia che la Francia hanno livelli di fiducia inferiori alla media dell'UE a 27. Da notare invece come più della metà dei cittadini italiani dichiara di aver fiducia nel parlamento di Strasburgo, un valore superiore alla media UE27, mentre la fiducia è di molto inferiore tra i cittadini francesi.

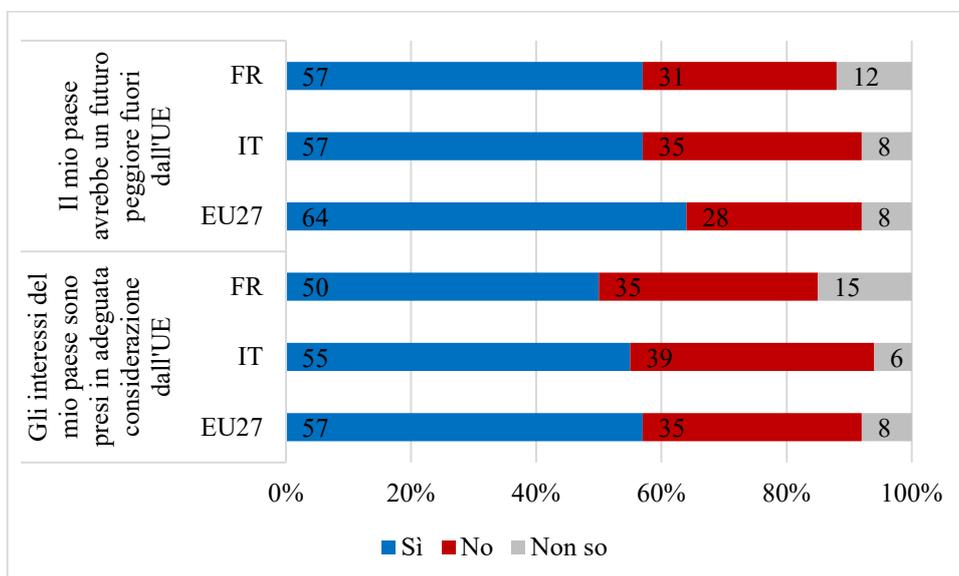
Fig. 4: Fiducia verso il Parlamento nazionale e verso il Parlamento dell'Unione Europea, Italia-Francia-UE27



Fonte: elaborazione propria su dati Standard Eurobarometer 96 - Winter 2021-2022

I livelli di fiducia nelle istituzioni nazionali e, soprattutto, europee non si riflettono però nelle considerazioni relative agli interessi nazionali (Figura 5). Più della metà dei cittadini italiani, francesi ed europei più in generale ritiene che gli interessi del proprio Paese siano presi in adeguata considerazione dall'UE, mentre il 57% sia degli italiani che dei francesi (e il 64% degli europei) crede che il proprio Paese avrebbe un futuro peggiore al di fuori dell'Unione.

Fig. 5: Interessi e futuro del proprio Paese, Italia-Francia-UE27



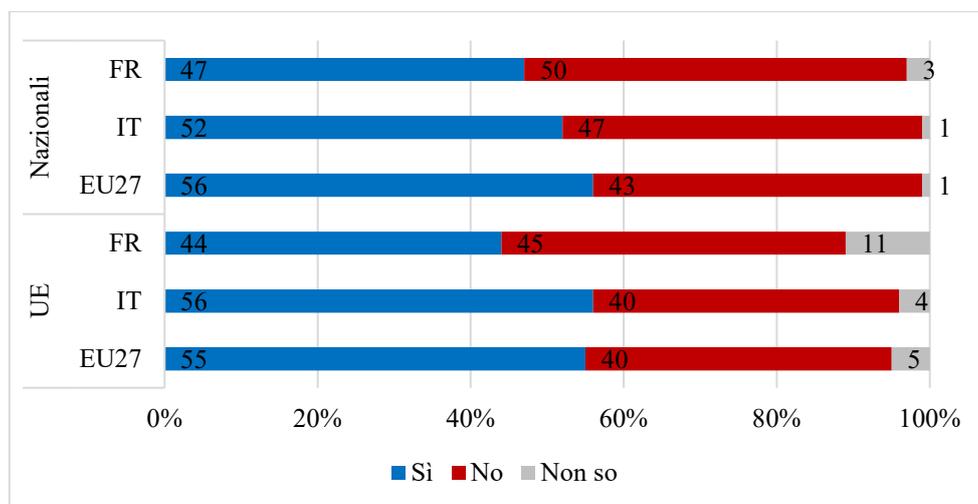
Fonte: elaborazione propria su dati Standard Eurobarometer 96- Winter 2021-2022

Note: la domanda sul futuro del proprio Paese è stata riformulata (da “migliore” a “peggiore”) in modo da mantenere la consistenza delle risposte (“si” corrisponde ad un atteggiamento maggiormente europeista).

I cittadini francesi sono anche quelli che dichiarano i minori livelli di soddisfazione per il funzionamento della democrazia sia nel proprio Paese che, con maggiore intensità, nell'Unione. La

maggioranza dei cittadini italiani ed europei si dichiara invece soddisfatta del funzionamento di entrambi i regimi politici (Figura 6).

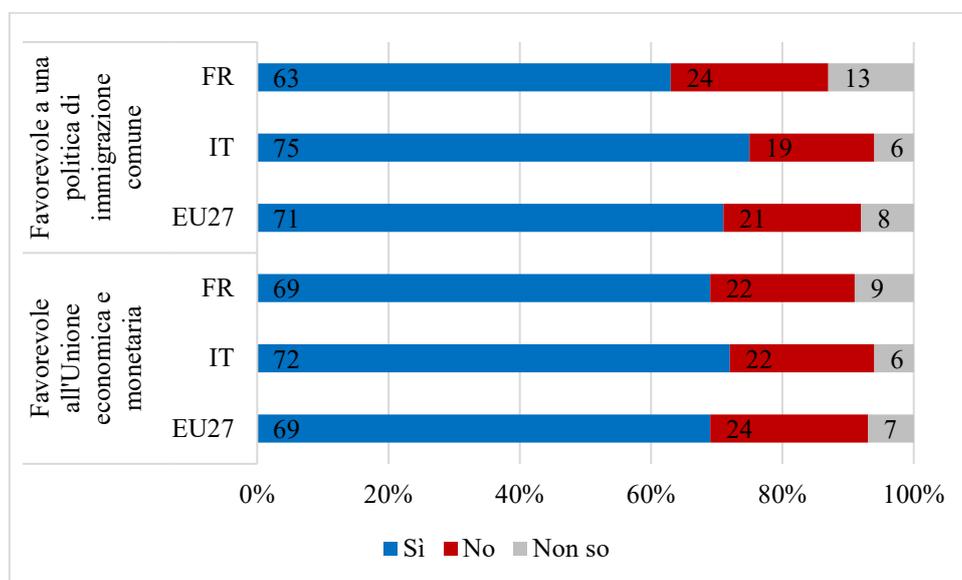
Fig. 6: Soddisfazione per il funzionamento della democrazia, Italia-Francia-UE27



Fonte: elaborazione propria su dati *Standard Eurobarometer 96- Winter 2021-2022*

La Figura 7, infine, punta il faro su due delle politiche maggiormente importanti (e, a volte, scottanti) per l'Unione Europea e i suoi cittadini: l'economia e l'immigrazione. Con poche differenze, i cittadini di Italia e Francia, oltre a quelli europei più in generale, dichiarano di essere per la stragrande maggioranza (circa o più di due terzi degli intervistati) favorevoli alla gestione comune delle politiche migratorie, economiche e monetarie. I francesi manifestano una leggera preferenza per la gestione comunitaria dell'economia, mentre gli italiani dell'immigrazione. Le differenze, tuttavia, non offuscano il fatto che i cittadini ritengono il livello europeo come l'ambito più appropriato per affrontare alcune delle maggiori sfide del nostro tempo. Tali preferenze stridono con le proposte politiche di alcuni partiti (soprattutto il *Rassemblement national* in Francia e Fratelli d'Italia e Lega Nordi in Italia) che osteggiano apertamente la gestione comunitaria di tali politiche.

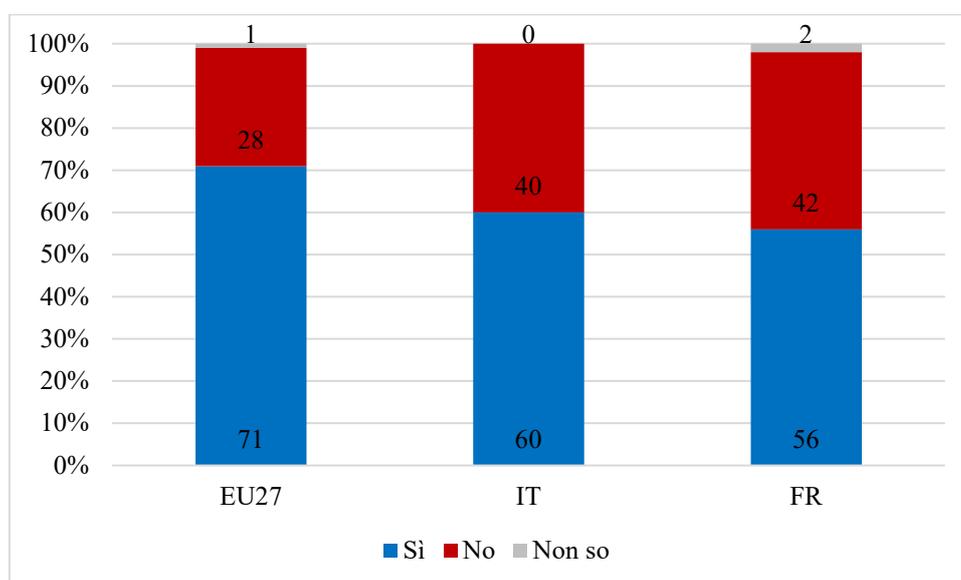
Fig. 7: Favore verso una gestione comunitaria di economia, moneta e immigrazione, Italia-Francia-UE27



Fonte: elaborazione propria su dati *Standard Eurobarometer 96- Winter 2021-2022*

Concludendo, è possibile rilevare una sfiducia generalizzata verso le istituzioni, soprattutto verso le istituzioni nazionali (governo e parlamento) e solo in misura minore verso quelle europee. I cittadini francesi, tuttavia, si distinguono per livelli di fiducia verso l'UE e le sue istituzioni particolarmente bassi e per essere particolarmente insoddisfatti del funzionamento della democrazia europea. Nonostante la sfiducia generalizzata, è opinione diffusa che un'uscita dall'UE non possa che peggiorare le condizioni di vita dei cittadini. Ciò si riflette nell'approccio comunitario verso due delle politiche più salienti: economia e moneta unica da un lato e immigrazione dall'altro. Una sorta di ammissione che, pur con tutti i suoi difetti, l'Unione continua ad essere una comunità politica difficile da sostituire con alternative maggiormente desiderabili (a tal proposito, si vedano i dati della Figura 8 relativi al senso di appartenenza all'Unione).

Fig. 8: Si sente cittadino dell'Unione Europea, Italia-Francia-UE27



Fonte: elaborazione propria su dati *Standard Eurobarometer 96- Winter 2021-2022*

Bibliografia

- Bakker, R., Hooghe, L., Jolly S., Marks, G., Polk, J., Rovny, J., Steenbergen, M. & Vachudova, M. A. (2020). 1999 - 2019 Chapel Hill Expert Survey Trend File. *Chapel Hill Expert Survey*, Version 1.2.3. Consultabile su <https://bit.ly/3M0y1w4>.
- European Commission. (2022). Eurobarometer 96 – Winter 2021-2022. *GESIS Data Archive*, Cologne. Consultabile su <https://bit.ly/3sGMupp>.

Concetti chiave

- Sia in Italia che in Francia i due principali partiti secondo i sondaggi si attestano su posizioni diametralmente opposte in materia di integrazione europea;
- I cittadini francesi dichiarano i minori livelli di soddisfazione per il funzionamento della democrazia sia nel proprio Paese che, con maggiore intensità, nell'Unione. La maggioranza dei

cittadini italiani ed europei si dichiara, invece, soddisfatta del funzionamento di entrambi i regimi politici;

➤ Sia in Italia che in Francia è possibile rilevare una sfiducia generalizzata verso le istituzioni, soprattutto verso le istituzioni nazionali (governo e parlamento) e solo in misura minore verso quelle europee.

PARTE SECONDA

I RAPPORTI ITALO-FRANCESI NEL POST-GUERRA FREDDA

4. L'INTRECCIO DI VECCHIE E NUOVE FORME DI SOVRANITÀ NEI RAPPORTI TERRITORIALI ITALO-FRANCESI

MATTEO MARCONI*

Introduzione

Il tema della territorialità è paradigmatico dell'evoluzione dei rapporti tra Italia e Francia, soprattutto alla luce della riconfigurazione della sovranità territoriale dovuta alla globalizzazione e all'adesione di entrambi i Paesi all'Unione Europea. Non è possibile semplificare la dinamica come una dialettica tra l'affermarsi dell'esperimento istituzionale europeo e l'affievolimento relativo delle questioni nazionali, ovvero l'aumento di peso delle organizzazioni sovranazionali da una parte e l'indebolimento della scala statale dall'altra.

In realtà, l'evoluzione dell'Unione Europea ha prodotto, attraverso grandi progetti infrastrutturali e la *governance* multilivello, delle forme innovative di territorialità condivisa tra gli stati aderenti che si sono intrecciate con le vecchie formule della sovranità. Un gioco di vecchio e nuovo di cui è parte insostituibile anche il processo mediatico.

Parlano una lingua territoriale prevalentemente nuova i progetti a impatto transnazionale come la Torino-Lione e i programmi che finanziano la riorganizzazione della sovranità degli stati, con formule inedite di condivisione delle responsabilità a livello transfrontaliero. Talmente innovative che a volte danno luogo a incomprensioni, come nel 2018 a Bardonecchia, quando alcuni gendarmi francesi sconfinarono su suolo italiano per eseguire un accertamento. Formule sovranitarie nazionali continuano però ad avere un ruolo nelle dispute confinarie sul Monte Bianco e nella definizione dei confini marittimi. Prevale su tutto l'intreccio, che non permette di parlare di fenomeni territoriali completamente nuovi o completamente vecchi.

La cooperazione transfrontaliera tra grandi opere ed esperimenti di *governance* transnazionale

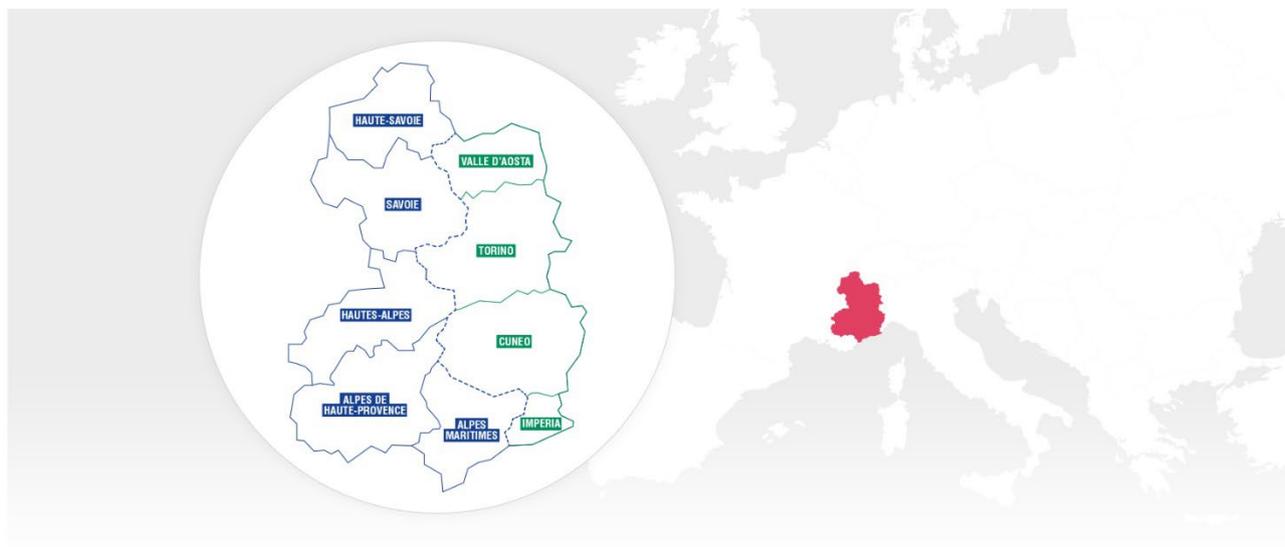
L'Unione Europea non è soltanto un insieme di istituzioni e organi decisionali, ma è fatta anche di territori. I grandi progetti infrastrutturali dei corridoi per la mobilità europea, così come le politiche transfrontaliere, hanno l'obiettivo di creare o migliorare connessioni tra luoghi appartenenti a Stati diversi. L'auspicio è favorire lo sviluppo di interessi comuni, da cui poi possano nascere nuove forme di solidarietà politica a partire dalla rielaborazione dell'esercizio statale della sovranità sul territorio. I progetti e i programmi europei sono gestiti secondo il criterio della *governance* multilivello, ovvero la condivisione della giurisdizione su funzioni specifiche tra più livelli di governo (Cerreti, Marconi & Sellari, 2019, pp. 53-58).

Gli interventi più rilevanti per la cultura di governo appartengono al programma di cooperazione territoriale transfrontaliera (Interreg), di cui uno (Interreg ALCOTRA – Alpi Latine Cooperazione

* Sapienza Università di Roma.

Transfrontaliera) riunisce il confine terrestre tra Francia e Italia, mentre il secondo (Interreg Italia-Francia marittimo) aggrega le regioni marittime degli stessi due Paesi.

Fig. 1: Il territorio del progetto di cooperazione transfrontaliera ALCOTRA, dedicato alla cooperazione tra le aree alpine italiane e francesi



ALCOTRA coinvolge da parte italiana la Regione autonoma Valle d'Aosta, le Province di Torino, Cuneo, Imperia e i Dipartimenti francesi dell'*Haute-Savoie, Savoie (Région Auvergne-Rhône-Alpes), Hautes-Alpes, Alpes de Haute-Provence, Alpes-Maritimes (Région Provence-Alpes-Côte d'Azur)*. All'interno del programma i progetti più finanziati riguardano l'innovazione industriale e i servizi, in particolare la mobilità sostenibile (ALCOTRA, 2022).

Il lato positivo di queste esperienze è coinvolgere più scale di governo territoriale nella cooperazione congiunta. Se gli obiettivi politici del piano sono indirizzati a favorire delle forme di solidarietà a scala transnazionale per rafforzare il progetto europeo, le forze finanziarie messe in gioco sono però ancora insufficienti per tanta ambizione, dove ogni programma settennale prevede soltanto 200 milioni di euro circa di investimenti (Van Lierop, 2021). Gli obiettivi concreti risultano conseguentemente sussidiari rispetto all'azione dei governi e della Commissione europea, limitandosi a migliorare l'efficienza di decisioni e progetti adottati altrove. Ciò comporta che anche l'autonomia decisionale in queste linee di intervento sia molto relativa, dato che oltretutto manca un organo comune di governo.

L'altro programma Interreg, l'Italia-Francia marittimo (2022), è finanziato con cifre simili e composto dalla Corsica, dalla Sardegna, dalla Liguria, dalle province della costa Toscana (Massa-Carrara, Lucca, Pisa, Livorno, Grosseto) e dai dipartimenti francesi delle Alpi Marittime e del Var, situati nella Regione *Provence-Alpes-Côte d'Azur*.

Il più grande progetto comunitario che incide sulla territorialità italo-francese è però senza dubbio la Torino-Lione, parte essenziale del corridoio mediterraneo e tra le infrastrutture più ambiziose del programma della rete transeuropea TEN-T. Nonostante le numerose polemiche la costruzione prosegue e la conclusione è prevista per il 2030 circa. L'opera è pensata soprattutto per fortificare lo

scambio merci, raddoppiato tra Italia e Francia negli ultimi trenta anni. Sebbene l'infrastruttura favorisca il trasporto su rotaia e sia fortemente finanziata dall'Unione Europea è dubbio quale sarà il suo reale impatto territoriale. A fronte di miliardi di investimenti è stata fortemente messa in discussione l'analisi costi-benefici, quindi la convenienza economica complessiva del progetto (AA.VV., 2019).

Fig. 2: Il progetto di cooperazione transfrontaliera che riunisce le regioni marittime italiane e francesi



Per via dell'ipotetico effetto direttrice, che favorisce lo sviluppo nelle aree interessate da una grande infrastruttura, è stato comunque deciso di battersi per mantenere la via in Italia del nord. Troppo grande è stato valutato il rischio che il corridoio, che va da Lisbona a Kiev, attivi degli scambi industriali al momento non preventivabili a favore dei Paesi a nord delle Alpi. Tuttavia, rimane aperta la questione degli squilibri territoriali, ossia che l'infrastruttura produrrà valore aggiunto per le stazioni di arrivo innanzitutto risucchiando valore dal contesto locale e concentrandolo presso i grandi nodi della rete (Sellari, 2013, pp. 93-94).

Per diminuire l'impatto delle contestazioni al progetto, ma soprattutto per rendere veramente condiviso il valore che ci si augura sarà creato dall'infrastruttura, bisognerà connettere in modo adeguato lo snodo torinese alle aree circostanti. Si ricordi, infatti, che il tessuto sociale ed economico italiano è frutto di una cultura territoriale diffusa, che soffrirebbe le forme di polarizzazione intrinseche nelle grandi infrastrutture.

Vecchie e nuove polemiche confinarie

La globalizzazione e la *governance* multilivello, esplicitata nei programmi e nei progetti finanziati dall'Unione Europea, modificano le formule di governo del territorio e danno luogo a fibrillazioni nei rapporti territoriali italo-francesi. Tutto ciò impatta anche sulle rivendicazioni territoriali, come le

questioni della delimitazione confinaria sul Monte Bianco o dei tratti di mare condivisi; oppure più in generale sulla difficoltà di coordinare esclusività della sovranità e cooperazione transfrontaliera, come nell'incidente di Bardonecchia del 2018 (AGI, 2018; Il Post, 2018). Il nazionalismo subisce sollecitazioni dai flussi transnazionali e dalla crescente condivisione delle giurisdizioni territoriali, che mettono in discussione le forme tradizionali della sovranità come basate sull'autorità esclusiva dello stato sul proprio territorio. Da ciò si producono ulteriori contraccolpi di tipo mediatico, che soprattutto in Italia hanno sottolineato con forza polemica gli incidenti territoriali e i contenuti degli accordi con la Francia (Europarlamento, 2018; Vanti, 2016).

Sul confine italo-francese di Bardonecchia il problema risale a un incidente del 2018, quando dei doganieri francesi in servizio su un treno Parigi-Milano scesero alla stazione di Bardonecchia (in Italia) per sottoporre ad accertamenti un extracomunitario sospetto. L'azione si inquadra all'interno della cooperazione transfrontaliera in tema di polizia di frontiera, sebbene la discussione si sia sollevata sulla legittimità del comportamento delle forze dell'ordine transalpina, che non hanno richiesto alcuna autorizzazione in merito alla controparte italiana, né dato alcuna informazione preventiva.

Il caso di Bardonecchia è la manifestazione territoriale di una nuova forma di sovranità: le giurisdizioni dei due Paesi non possono più essere rigidamente divise perché il contrasto a fenomeni sfuggenti e corpuscolari come il traffico di droga o l'immigrazione clandestina richiede delle forme di cooperazione che rendono il confine una fascia territoriale ampia, non più una linea, dove forze dell'ordine di ambo le parti agiscono con un certo grado di libertà funzionale. Il confine si fa diffuso e modella una territorialità alternativa a quella dello stato-nazione classico, che si rende necessaria proprio per salvaguardare la sovranità dello stato (Cerreti, Marconi & Sellari, 2019, pp. 42-43). Le polemiche sugli sconfinamenti vanno viste dunque all'interno di un meccanismo più ampio di mutamento della sovranità territoriale, che rende inevitabile il crearsi di zone grigie e sovrapposizioni, come le cronache locali confermano.

Questioni solo apparentemente più classiche hanno invece interessato il Monte Bianco, dove da decenni esiste una disputa confinaria tra Francia e Italia: il tracciato deve passare per la linea di displuvio (secondo l'interpretazione italiana) oppure lasciare l'intera cima alla Francia?

Una questione che evidentemente necessita di ulteriori definizioni tra le parti (Turrini, 2021), ma che si muove su un piano simbolico importante, perché consente il controllo totale o parziale della cima più alta d'Europa. Il nazionalismo si è nutrito da sempre di primati, eccellenze da rivendicare come unicità del territorio della propria comunità. Simbolicità ribadita dal fatto che il massiccio del Monte Bianco è comunque già soggetto a delle forme di cooperazione transfrontaliera, quindi sottratto all'unicità assolutizzante della sovranità classica (Moullé, 2020).

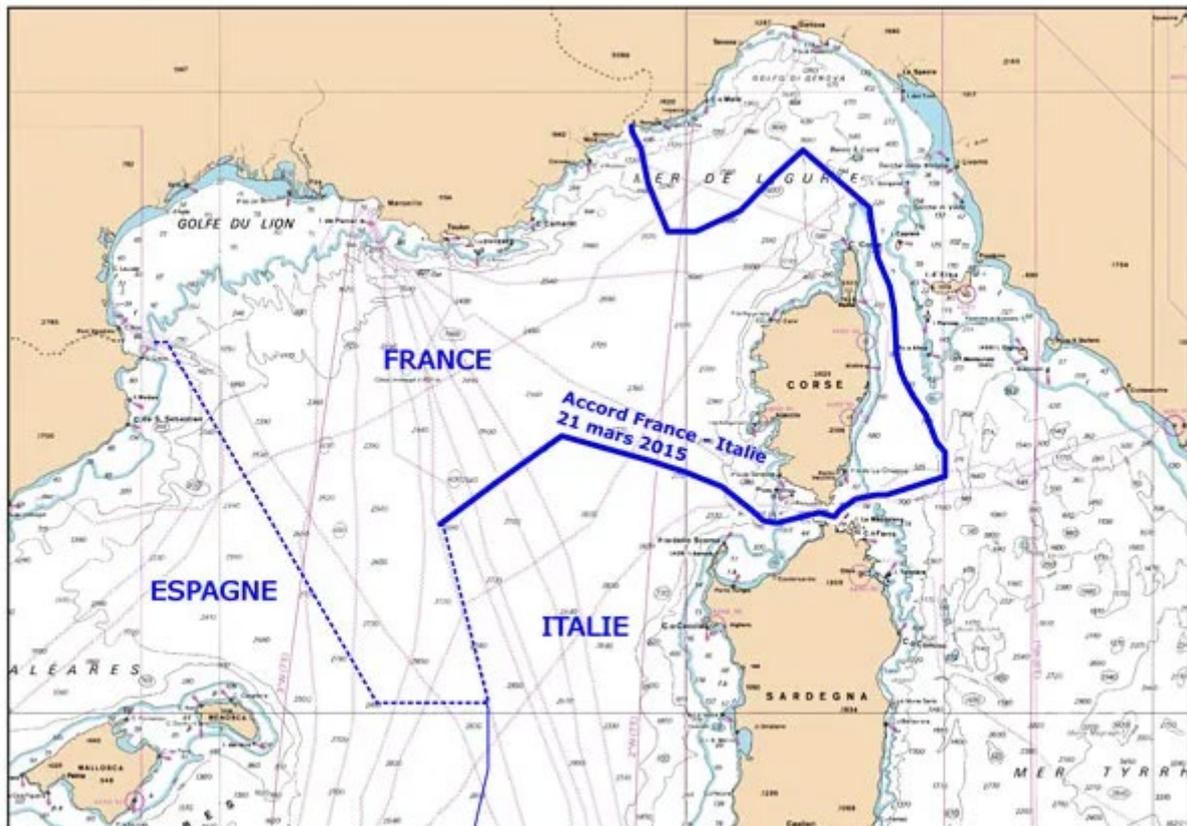
La questione più complessa dal punto di vista territoriale tra Italia e Francia riguarda paradossalmente proprio un accordo, sottoscritto da entrambi a Caen nel 2015 per delimitare le aree marittime condivise. L'accordo non è mai stato perfezionato in Italia per la mancata autorizzazione alla ratifica da parte del parlamento, arenatasi di fronte alle proteste per l'apparente rinuncia italiana a porzioni di mare in favore della controparte (Pili, 2021).

La questione ha investito anche un altro aspetto della cultura politica italiana, che qui per brevità non approfondiremo: la mancanza di trasparenza nel rapporto tra governo e opinione pubblica in tema di politica estera, tanto che degli accordi di Caen si è venuto a sapere pubblicamente solo per via di un incidente occorso nelle acque sarde tra la gendarmeria marittima francese e i pescatori italiani,

dove i primi cercavano di far rispettare un trattato non ancora in vigore che invece i secondi ignoravano completamente.

Sulle questioni territoriali alla base del tentativo di definizione dei confini marittimi tra Italia e Francia si può però cercare di fare maggiore chiarezza. La problematica è diventata particolarmente calda in Italia anche per la perdita di alcune aree di pesca fruttuose, sebbene almeno in un caso l'accordo prevedesse la tutela dei pescatori italiani. Un problema tuttavia transitorio, dato che tutte le acque dei Paesi europei saranno sottoposte ad accesso paritario per i pescatori comunitari dalla fine del 2022.

Fig. 3: I confini marittimi italiani a seguito dell'eventuale ratifica degli Accordi di Caen



In generale, è opportuno sottolineare che il confine marittimo tra Italia e Francia prima del 2015 era segnato solo in parte, quindi è improprio sostenere che l'Italia abbia ceduto qualcosa che in realtà non era nelle sue disponibilità. Piuttosto, le parti hanno fatto delle concessioni reciproche sulla base del principio di equidistanza tra le coste, così la Francia ha potuto ampliare le acque territoriali della Corsica, mentre l'Italia ha mantenuto delle ampie acque territoriali al largo della Toscana per poter ricomprendere al loro interno il relativo arcipelago (Caffio, 2015; Caffio, 2018; Musy, 2020).

I negoziati bilaterali di delimitazione devono essere portati a conoscenza delle rispettive opinioni pubbliche per entrare in vigore, il che sottopone i processi di ratifica a stress politici non indifferenti, ma d'altra parte l'accresciuto valore economico e geopolitico delle zone economiche esclusive rende difficile immaginare di affidarsi al solo arbitrato internazionale.

In generale, in tutti gli esempi riportati, il processo politico si apre a una dimensione mediatica che contribuisce a rendere paradossalmente la sovranità un genere nuovo, meno attenta al tracciato confinario in sé e maggiormente interessata alla salvaguardia dell'immagine del confine.

Un'immagine rigida e definita, a contrasto con una realtà sempre più complessa, che ormai tutela la sicurezza soltanto a partire da una pratica sovranitaria multiforme.

Conclusioni

Dal trattato del Quirinale emerge con forza il riferimento alla comune dimensione mediterranea di Italia e Francia, prescelta come area naturale d'azione dei due Paesi. Il ricorrere dei concetti di cooperazione, *governance* e multilateralismo non può che rafforzare il processo territoriale in corso.

In particolare, un intero articolo del trattato è dedicato alla cooperazione frontaliera. L'occasione è stata propizia per stabilire principi funzionali ad evitare che si ripetano situazioni come quelle dell'incidente di Bardonecchia, così come a favorire politicamente e amministrativamente le relazioni sociali ed economiche tra le popolazioni transfrontaliere. L'innovazione più interessante è la nascita di un Comitato presieduto dai ministri competenti dei due Paesi e che vede la partecipazione delle realtà locali allo scopo di favorire la cooperazione. Sebbene non si tratti di un organo di governo, ha però una importante funzione di indirizzo.

Per implementare ulteriormente questi processi sarà però necessario finanziare con maggiore decisione la *governance* multilivello, sola in grado di gestire l'intreccio tra vecchie e nuove forme di sovranità, fino ad oggi totem esclusivo dello stato-nazione.

Bibliografia

AA.VV. "Analisi Costi Benefici della linea ferroviaria Torino-Lione: rassegna delle valutazioni e dei commenti di accademici, tecnici ed esperti", in *Osservatorio per l'asse ferroviario Torino-Lione*, 14, Consultabile su <https://bit.ly/3LUTpCP>, 2019.

AGI. (2018). "Dopo il blitz di Bardonecchia, la cooperazione al confine tra Italia e Francia è a rischio". Consultabile su <https://bit.ly/3KPS0vP>, 2018.

ALCOTRA. (2022). *Programma di Cooperazione Territoriale Transfrontaliera Interreg VI-A Italia-Francia 2021 – 2027*. Consultabile su <https://bit.ly/3wccJVA>.

Boria, E., & Marconi, M. (a cura) (2022). *Geopolitica, dal pensiero all'azione. Spazio e politica in età contemporanea*. Roma: Argos.

Caffio, F. Gli spazi marittimi del Mediterraneo tra unilateralismi e intese di delimitazione, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 82(4), 2015, 545-558.

Caffio, F. "L'accordo con la Francia e i contenziosi marittimi dell'Italia", *AnalisiDifesa*. Consultabile su <https://bit.ly/3N2Hqn0>, 2018.

Cerreti, C., Marconi, M., & Sellari, P. (2019). *Spazi e poteri. Geografia politica, geografia economica, geopolitica*. Roma-Bari: Laterza.

Europarlamento. (2018). *Interrogazione parlamentare*. Consultabile su <https://bit.ly/3N0Lsw4>.

Il Post. (2018). "Ma alla fine qual è stato il problema a Bardonecchia?". Consultabile su <https://bit.ly/3kNAzlc>.

Interreg Italia-Francia marittimo. (2022). Consultabile su <https://bit.ly/3P6K2lh>.

Moullé, F. (2020). L’Espace Mont-Blanc, un laboratoire de coopération transfrontalière au service des territoires locaux. *L’Information géographique*, 84, 9-23.

Musy, P. (2020). *France/Italie. Les Bouches de Bonifacio et la Mer de Toscane*. Université d’Angers, Zomad. Consultabile su <https://bit.ly/3FuZ1Bu>.

Pili, M. (2021). “Italia-Francia, affari & lo scippo del mare sardo”, *L’Unione Sarda*. Consultabile su <https://bit.ly/3yhzmdQ>.

Sellari, P. (2013). *Geopolitica dei trasporti*. Roma-Bari: Laterza.

Turrini, P. (2021). Territory: The Dispute with France over the Territorial Boundary in the Mont Blanc Area. *The Italian Yearbook of International Law Online*, 30(1), 497-502.

Van Lierop, C. (2021). European territorial cooperation (Interreg) 2021-2027, *European Parliament*. Consultabile su <https://bit.ly/3ynI9uA>.

Vanti, M. (2016). “Le «mystère» des frontières maritimes franco-italiennes fait polémique en Italie”, *Corse Net Infos*. Consultabile su <https://bit.ly/392cBA6>.

Concetti chiave

- L’evoluzione dell’Unione Europea ha prodotto, attraverso i progetti e i programmi per la cooperazione transfrontaliera, delle forme innovative di territorialità condivisa tra gli stati aderenti;
- In conseguenza a ciò e ai flussi della globalizzazione i rapporti territoriali italo-francesi subiscono sollecitazioni che mettono in discussione le forme tradizionali della sovranità, creando una realtà intrecciata, misto di vecchio e nuovo;
- I processi di *governance* multilivello sono gli unici in grado di gestire questo intreccio, a patto però di finanziarli con maggiore decisione e coraggio.

5. COOPERAZIONE E CONCORRENZA ECONOMICA TRA ITALIA E FRANCIA

GABRIELE VARGIU* E ALESSIA PICCININI**

Introduzione

Pur se all'esterno della cornice istituzionale europea, la sottoscrizione a Roma del cosiddetto Trattato del Quirinale tra Italia e Francia nel novembre 2021 costituisce un punto di ripartenza decisivo nel processo d'integrazione del Vecchio Continente, resosi ancor più necessario dall'insorgenza di nuove sfide geopolitiche che tanto Roma quanto Parigi non possono (più) affrontare da sole. Particolarmente evidente nell'ambito politico-militare e sanitario, soprattutto nell'ultimo biennio, la necessità ineludibile di una maggiore cooperazione investe pariteticamente anche il dominio dell'economia e dell'industria, cui non a caso il trattato dedica ampio spazio, fino a istituire strumenti permanenti di confronto tra i Ministeri responsabili delle politiche per lo sviluppo. I settori su cui può concentrarsi l'integrazione economica spaziano dall'*automotive* all'energia, passando per l'aerospazio. I tempi, tutto sommato recenti, del veto dell'Eliseo alla fusione Fincantieri-Stx sembrano lontani. Ma i pericoli di un'integrazione sbilanciata non vanno sottovalutati.

L'interdipendenza economica e le grandi *partnership* transalpine

I numeri dell'interscambio commerciale tra i due versanti alpini potrebbero essere di per sé sufficienti a rendere la misura dell'interdipendenza economica tra Italia e Francia: con 94 miliardi di euro di scambi di beni e di servizi, l'Italia è stata nel 2020 il terzo *partner* commerciale della *République*, dietro la Germania e subito dopo la Cina. La Francia è il primo investitore in Italia con uno *stock* di 66,6 miliardi di euro nel 2020, nonché il primo datore di lavoro straniero della Penisola, con 280.000 persone impiegate. Significativo il numero delle filiali francesi che operano sul territorio italiano, oltre 1800, benché molte concentrate nel triangolo Piemonte-Lombardia-Liguria (*Ambassade de France en Italie*, 2021).

Più contenuto, ma affatto trascurabile, è il peso dell'economia nostrana oltralpe. Nonno Paese per volume di investimenti, l'Italia vanta in Francia uno *stock* di 31,8 miliardi di euro e oltre 2000 filiali d'impresе italiane che vi operano stabilmente, dando lavoro ad oltre 80.000 dipendenti. Un sodalizio commerciale che ha ovviamente risentito della pandemia, ma che già nel primo semestre del 2021 ha fatto registrare un interscambio di quasi 42 miliardi di euro (8 miliardi in più rispetto l'anno precedente), con un saldo positivo per l'Italia di 3,5 miliardi di euro (MAECI, 2021).

Alla dimensione quantitativa si affianca la crescente integrazione dei campioni nazionali. Nel 2018 la fusione tra la francese *Essilor* e l'italiana *Luxottica*, produttrici rispettivamente di lenti oftalmiche e occhiali da vista e da sole ha dato vita a un gruppo transnazionale da oltre 14 miliardi di euro di fatturato nel 2020 (*EssilorLuxottica*, 2021).

Il settore della moda, al pari di quello bancario e assicurativo, sono oggetto di acquisizioni e investimenti transfrontalieri che hanno coinvolto recentemente realtà delle dimensioni di Bulgari, Loro Piana, Findomestic o, in anni meno recenti, il gruppo BNL, e ulteriori convergenze potrebbero dar vita in futuro a nuovi player di peso ancor più globale dell'ambito del credito. I timori italiani sull'unidirezionalità di queste operazioni sembrano per il momento poco fondati. Secondo i dati

* Centro Studi Geopolitica.info.

** Centro Studi Geopolitica.info.

raccolti per “L’Economia” del Corriere della Sera da KPMG, le acquisizioni di imprese italiane da parte di imprese francesi dall’inizio della recessione di fine anni Duemila sono state 344 per un valore delle transazioni di 47,3 miliardi di euro; diversamente, le acquisizioni di società francesi da parte di società a maggioranza azionaria “italiana” sono state 177 per un valore di 37,8 miliardi (Fubini, 2020).

La creazione di giganti transfrontalieri capaci di competere globalmente tocca le tradizionali industrie del secondario, a partire dall’*automotive*: il riferimento va ovviamente alla fusione tra FCA e PSA in *Stellantis*, quotata tanto alla borsa parigina quanto a quella milanese. Con più 150 miliardi di euro di fatturato nel 2021 (*Stellantis*, 2022) e quasi 300.000 dipendenti in tutti i continenti, il colosso italo-francese sarebbe al momento per volumi di vendite il sesto costruttore al mondo di autovetture, con il potenziale per poter tornare ai margini del podio una volta superati completamente gli effetti diretti e indiretti del COVID-19, sia in termini socio-economici – l’inevitabile contrazione del mercato riscontrata nelle fasi acute della pandemia – sia in termini produttivi – la perdurante penuria di microprocessori che investe da oltre un anno l’industria manifatturiera. L’integrazione è sfociata in un gruppo ancor più compiutamente globale, capace di incidere nei mercati di tutti le macroregioni del globo e di accumulare capitali economici, fisici e umani necessari per affrontare e vincere la transizione dell’industria *automotive* verso la mobilità pienamente sostenibile, e, nel prossimo futuro, pienamente interconnessa.

Attori di primo piano con aspirazioni e proiezioni transcontinentali nel Ventesimo secolo, le grandi società dell’*automotive* italiano e francese si sono trovate nel mondo post-bipolare a doversi confrontare con nuovi *competitor*, nuovi mercati e soprattutto nuove sfide tecnologiche che hanno dovuto obbligatoriamente accompagnarsi a investimenti senza precedenti in ricerca, sviluppo e innovazione. Basterebbe richiamare il volume di risorse destinate alla transizione dai motori termici a quelli elettrici, sui quali tuttavia – dalle batterie, alla componentistica, fino allo smaltimento – i colossi americani o asiatici hanno vantato fin dall’inizio vantaggi strategici e temporali di non poco conto. La nascita di *Stellantis* ha permesso di concentrare capitali umani ed economici che uniti dimostrano di valere più della loro mera somma e che permettono ai grandi marchi dell’*automotive* europeo – e all’ecosistema intricato e preziosissimo dei loro fornitori – di poter recuperare il terreno perso o persino di rilanciare con ulteriori sfide tecnologiche. Si pensi, ad esempio, alle opportunità legate all’impiego nell’*automotive* dell’idrogeno, come alimentatore di celle a combustibile per motori elettrici o direttamente come carburante nei più classici motori a combustione. Innovazioni che l’industria europea può ancora sviluppare per prima, guadagnando un vantaggio competitivo sul resto del mondo (Alverà, 2020).

Dalla competizione alla cooperazione: quali prospettive per Roma e Parigi

Sarebbe ingenuo, tuttavia, credere che tali *success story* di cooperazione industriale non si accompagnino in altri segmenti a frizioni e resistenze all’integrazione che si muovono su considerazioni di protezione dell’interesse nazionale, soprattutto su ambiti ritenuti particolarmente strategici. Non è un caso che entrambi gli ordinamenti legislativi dei due Paesi presentino una consistente disciplina del cosiddetto *Golden Power*, ovvero la facoltà di un Governo di opporsi all’acquisizione dall’estero di un’azienda nazionale qualora il settore afferente ricada nel novero degli *asset* strategici per la sicurezza statale: un concetto il cui perimetro nel corso degli anni si è andato progressivamente ampliando (Donativi, 2019).

Non è stato però necessario nel passato recente ricorrere a tali strumenti normativi per impedire l'integrazione e l'acquisizione di grandi imprese francesi da parte dei loro competitor d'oltralpe. Risale appena al gennaio 2021 l'annuncio della rinuncia di Fincantieri – la grande azienda pubblica della cantieristica navale italiana – all'acquisto della maggioranza dell'azionariato della francese Stx, proprietaria dei cantieri atlantici di *Saint-Nazaire*. L'operazione, temuta a Parigi, era stata avviata nel corso della presidenza di François Hollande (2012-2017) e sotto la stessa era giunta ad un accordo di massima per la completa cessione.

Non ancora siglata, l'intesa era stata messa ampiamente in discussione nel corso della successiva, prima, presidenza Macron, che l'aveva rinegoziata prevedendo l'acquisto da parte di Fincantieri di un 50% del controllo diretto e di un aggiuntivo 1% di azionariato in prestito dal Governo francese, che avrebbe avuto la possibilità di ritirarlo in caso di mancato adempimento degli impegni industriali presi dagli italiani (Patel – Migliaccio – Amiel, 2021). A ciò aveva fatto seguito l'autonomo interpellato da parte della Francia dell'antitrust europeo, che avrebbe dovuto valutare se l'operazione fosse stata o meno in grado di dar luogo a un eccessivo concentramento, contraddicendo le regole dell'Unione Europea sul rispetto della concorrenza. Un giudizio che, tuttavia, l'*authority* non ha mai emesso a causa dello stop ai lavori decretato dall'emergenza pandemica: costretta a numerosi rinvii, si è infine espressa – visto il lungo tempo trascorso – per la necessità di una rinegoziazione di un nuovo accordo che, almeno per il momento, non si concretizzerà.

Se quindi nel passato recente si sono alternati successi e insuccessi dell'integrazione industriale, il presente e il futuro lasciano presagire nuovi spazi ed opportunità di collaborazione e allineamento tra le due economie il cui suggello è rappresentato dall'articolo 5 del già richiamato Trattato del Quirinale del novembre 2021, laddove afferma chiaramente che «le parti s'impegnano a facilitare gli investimenti reciproci e avviano, in un contesto di bilanciamento dei rispettivi interessi, progetti congiunti per lo sviluppo di *startup*, piccole e medie imprese o grandi imprese, favorendo le relazioni reciproche e la definizione di strategie comuni sui mercati internazionali». *Cyber-sicurezza, cloud, intelligenza artificiale, condivisione dei dati, connettività 5G e 6G, digitalizzazione dei pagamenti e quantistica* sono le nuove frontiere – esplicitamente menzionate dal trattato – sulle quali entrambi i Paesi mirano a concentrare le proprie risorse, in uno sforzo politico-economico volto, in primo luogo, a ristabilire l'autonomia strategica dell'Europa, concetto più volte richiamato nel testo.

Altri ambiti di cooperazione sono stati evidenziati dallo stesso Ministro dello Sviluppo Economico, Giancarlo Giorgetti, tanto nei bilaterali già svolti col suo omologo Bruno Le Maire (Gressani, 2021), quanto in occasione della recente audizione parlamentare con cui il titolare del dicastero di Via Veneto ha potuto approfondire significato e opportunità della rinnovata *partnership* italo-francese. Di nuovo l'idrogeno al centro delle discussioni, con l'annuncio della partecipazione di alcune delle maggiori aziende dei due Paesi al primo IPCEI – *Important Project of Common European Interest* – dedicato a tali tecnologie. Si può cooperare, ad avviso del Ministro, per la costruzione di una forte industria europea anche nell'ambito delle batterie e dei microprocessori, dove la concentrazione della produzione in Asia e la mancanza di costanti rifornimenti sta mettendo a repentaglio da oltre un anno le linee produttive della manifattura tecnologica in tutta Europa. Non meno importanti le opportunità nell'aerospazio e nei lanciatori, settori in cui l'industria italiana eccelle, nonché la difesa – alla luce sia della necessità di rispondere alle nuove sfide militari est europee dell'Alleanza Atlantica, sia dei grandi investimenti in corso sul nuovo carro armato europeo, al momento guidati dal consorzio franco-tedesco KNDS, ma sui quali potrebbe esserci a breve spazio per i grandi player italiani del settore (Ciulla, 2021).

Un forum di consultazione fra i Ministeri italo-francesi competenti per lo sviluppo economico sarà presto operativo per guidare Roma e Parigi verso un futuro da protagoniste nell'attuale processo di deglobalizzazione regionale dell'industria e, più in generale, della politica internazionale. Il principale obiettivo da questo lato delle Alpi sarà quello di assicurare, con il rilancio della cooperazione, una valorizzazione delle eccellenze di cui vanta il sistema-Paese, senza lasciare che la maggior caratura politica ed economica del ritrovato *partner* le sminuisca, o peggio, le faccia esclusivamente sue.

Bibliografia

- Ambassade de France en Italie. (2021). *La relazione Francia-Italia*. Consultabile su <https://bit.ly/3FFA4mU>.
- MAECI. (2021). *Info Mercati Esteri – Francia*. Consultabile su <https://bit.ly/3slGbav>.
- EssilorLuxottica. (2021). *Full year 2020 results*. Consultabile su <https://bit.ly/3M4xPf4>.
- Fubini, F. (2020) Così Francia e Italia si stanno fondendo sul piano produttivo: da Psa-Fca a Luxottica (e la moda), *Corriere della Sera*.
- Stellantis. (2022). *Annual Report and Form 20-F for the year ended December 31, 2021*. Consultabile su <https://bit.ly/3waZeVS>.
- Alverà, M. (2020). *Rivoluzione Idrogeno*. Mondadori.
- Donativi, V. (2019). *Golden powers. Profili di diritto societario*. Giappichelli.
- Patel, T. Migliaccio, A & Amiel, G. (2021). France, Italy, Pull Fincantieri Shipyard Deal on Pandemic. *Bloomberg*. Consultabile su <https://bloom.bg/3spNfmw>.
- Gressani, G. (2021). The Franco-Italian Relationship on the Eve of the Quirinal Treaty: Between Asymmetry and Proximity. *European Issues*. N. 599.
- Ciulla, M. (2021). Enter the Dracron: Franco-Italian relations and European cohesion. *ECFR*. Consultabile su <https://bit.ly/3wm6v5D>.

Concetti chiave

- I numeri dell'interscambio commerciale tra i due versanti alpini rendono efficacemente la misura dell'interdipendenza economica tra Italia e Francia: Parigi è il primo investitore e primo datore di lavoro straniero nella Penisola; per contro, Roma è il nono Paese per volume di investimenti sul territorio francese, con oltre 2000 filiali di aziende nazionali al momento operative.
- Una cooperazione ineludibile anche per i grandi campioni industriali nazionali, chiamati a collaborazioni e fusioni per poter incidere efficacemente su tutti i mercati globali. Moda, lusso, banking, energia e *automotive* i settori in cui tale dinamica è già visibile. L'evoluzione tecnologica sta però aprendo opportunità per nuovi attori compiutamente globali capaci di sfidare con efficacia i loro competitor americani e asiatici.
- Alle *success story* di cooperazione industriale si accompagnano frizioni e resistenze all'integrazione mosse da considerazioni di protezione dell'interesse nazionale, come dimostra il

caso Fincantieri-Stx. Ma le potenzialità del Trattato del Quirinale sono tali da poter superare le resistenze e costruire un rapporto sinergico ed equilibrato tra le due economie.

6. ITALIA E FRANCIA NELLA NATO

ALESSANDRO VAGNINI*

Introduzione

La Francia è uno dei Paesi fondatori dell'Alleanza Atlantica alla cui nascita ha contribuito in modo significativo. La partecipazione all'Alleanza nella sua duplice dimensione politica e militare ha rappresentato nel corso dei decenni un aspetto essenziale della collocazione internazionale di Parigi. La Francia ha avuto in effetti un ruolo di primo piano nella creazione dell'Alleanza Atlantica, così come nello sviluppo di un'organizzazione militare integrata, da affiancare alla presenza permanente di forze americane in Europa. A più riprese i governi francesi hanno però manifestato la volontà di mostrarsi autonomi nei confronti della NATO, mettendone anche in discussione le modalità di funzionamento, volendo accreditarsi come forza autonoma all'interno di una comunità di pari, senza risultare schiacciati politicamente e strategicamente sulle posizioni degli Stati Uniti.

Durante la presidenza del generale de Gaulle, Parigi affermò chiaramente questo desiderio di indipendenza, associandolo anche a una visione più ambiziosa dell'Europa, evidentemente vedendovi al suo centro proprio la Francia. Ciò significava in primo luogo acquisire una capacità effettivamente autonoma, anche attraverso un proprio deterrente nucleare, limitando così l'egemonia degli Stati Uniti all'interno dell'Alleanza. Fu in conseguenza di una simile impostazione che nel 1966 la Francia uscì dal comando integrato NATO (Vaïsse, Sebag, 2009), pur firmando specifici accordi di cooperazione con le forze dell'Alleanza, salvaguardando in tal modo la capacità di azione sul piano pratico. Questa posizione "speciale" è rimasta in vigore fino al 2009, quando l'allora presidente Nicolas Sarkozy decise la reintegrazione della Francia nel comando unificato.

Dalla Guerra Fredda al *Multipolar Struggle*

All'inizio degli anni Cinquanta, per altro nel quadro della crisi della Quarta Repubblica, numerosi furono i motivi di tensione tra Washington e Parigi rispetto alla strategia complessiva della NATO. A ciò si aggiunge la questione del riarmo tedesco, particolarmente delicata per la Francia. L'integrazione della Germania nell'Alleanza Atlantica, proposta dagli americani, venne infatti vista con qualche preoccupazione dai francesi, anche per le conseguenze che avrebbe potuto avere sul ruolo di primo piano avuto da Parigi fino a quel momento e a causa della conseguente impossibilità di controllare il riarmo tedesco. Tuttavia, la bocciatura dell'alternativa rappresentata dalla creazione di un esercito europeo non lasciava altra scelta che accettare la Repubblica Federale Tedesca nella NATO.

* Sapienza Università di Roma.

L'estensione del Trattato di Bruxelles del 1948 alla Germania e all'Italia portò alla creazione dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), che a partire dal 1984, soprattutto su iniziativa francese, ha sostenuto l'istituzione di una politica di difesa europea, non integrata ma articolata con la NATO.

A partire dagli anni Sessanta, Francia e Italia svilupparono un approccio differente alle questioni di sicurezza collettiva. La Francia, del resto, in qualità di membro permanente del Consiglio di Sicurezza e con il processo di decolonizzazione in corso di svolgimento, tentò di mantenere – o riconquistare – uno *status* di grande potenza autonoma all'interno delle dinamiche proprie della Guerra fredda (Bozo, 1996; Vaïsse, 1998). L'Italia, dal canto suo, si muoveva in un contesto differente e faceva affidamento per la sua difesa sulla NATO e sul peso determinante degli Stati Uniti. Ciò non toglie che i due Paesi fossero stati impegnati in progetti comuni, a partire dall'iniziale intesa per lo sviluppo congiunto di armi nucleari, da cui poi Parigi si sfilò, volendo costruire autonomamente un proprio arsenale nucleare.

Durante gli anni della Guerra fredda la NATO ha svolto un ruolo determinante nella definizione della politica di sicurezza dei Paesi membri, per quanto tra essi sia esistite distinzioni non secondarie rispetto alle effettive modalità di realizzazione degli obiettivi condivisi. Ogni Paese, specialmente i più grandi, hanno mantenuto i rispettivi, tradizionali, approcci alle principali questioni di politica estera. Ciò non ha mai messo in dubbio la solidità dell'alleanza né i suoi obiettivi di lungo termine. Sotto questo punto di vista, però, la Francia ha spesso mostrato una volontà di autonomia al fine di affermare il proprio status di grande potenza e di attore fondamentale all'interno dell'Unione Europea. Con la fine della Guerra fredda, i motivi di disaccordo ad ogni modo sono diventati meno frequenti mentre Parigi è tornata ad essere – come già accennato – pienamente integrata nelle strutture comuni.

La dissoluzione dell'Unione Sovietica, infatti, ha portato ad una trasformazione dell'Alleanza Atlantica. Nel vertice di Roma del novembre 1991, venne definito un nuovo concetto strategico e vi furono aperture verso l'allargamento ai Paesi dell'Europa centrale. Nella seconda metà degli anni Novanta, mentre l'Italia rimaneva ancorata alla tradizionale linea filo-atlantista, che si era dimostrata negli anni particolarmente efficace, la Francia dell'allora presidente Jacques Chirac iniziò a riavvicinarsi alla NATO, anche al fine di “europeizzare” le sue strutture decisionali, attribuendosi evidentemente il ruolo di *leadership*.

Nel dicembre 1995 Parigi annunciava il ritorno del suo Capo di Stato Maggiore della Difesa nel Comitato Militare NATO e del Ministro della Difesa al Consiglio Atlantico. Al tempo stesso, la Francia cercò di ottenere senza successo il Comando del teatro operativo meridionale (AFSOUTH). Fu dunque con Chirac che la Francia iniziò un riavvicinamento alle strutture integrate dell'Alleanza, completato formalmente nel 2009 con Sarkozy. Dietro a queste scelte c'era la consapevolezza del mutato scenario globale ma anche la speranza di poter giocare un ruolo determinante nel momento in cui gli Stati Uniti si orientavano verso l'Indo-Pacifico e la UE si andava lentamente rafforzando. Si aprivano infatti margini per una effettiva *leadership* francese in Europa, ulteriormente aumentati a seguito della *Brexit*.

D'altronde, il contributo francese alle azioni NATO è stato significativo. In Afghanistan la Francia mise a disposizione le proprie risorse militari nell'ambito dell'operazione ISAF, decidendo poi di ritirarle tra il 2012 e il 2014. Nel 2011, inoltre, Parigi aveva dato il via ad operazioni combinate contro le forze di Gheddafi.

Eppure, il presidente Macron lamentandosi pubblicamente delle finalità della NATO, la descriveva nel 2019 come «un'organizzazione in stato di morte cerebrale». Ciò nascondeva probabilmente

proprio il desiderio di riorganizzare sul piano strategico questo importante strumento della difesa comune.

Prospettive per il futuro

Il Trattato del Quirinale, pur attraverso formule per ovvi motivi generiche, prevede l'impegno alla cooperazione rafforzata in vari ambiti, tra cui la difesa. Esso prevede infatti un Consiglio italo-francese di Difesa e Sicurezza, che riunirà i rispettivi ministri degli Affari esteri e della Difesa, ribadendo autonomia strategica in un quadro di complementarità alla NATO, prefigurando un ulteriore impegno sul piano industriale. Il tema della sicurezza figura, dunque, in diversi passaggi del testo, a partire dal preambolo, dove si legge che i due Paesi affermano la propria «volontà di rafforzare la difesa europea e la postura di deterrenza e di difesa dell'Alleanza Atlantica, essendo l'Unione Europea e l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord destinate ad agire quali *partner* strategici che si rafforzano reciprocamente» (p. 2). Nel testo figura anche un chiaro riferimento alle aree prioritarie, identificate in primo luogo nel Mediterraneo, nella convinzione che la stabilità e la prosperità a lungo termine della regione sia «fondamentale per entrambi i Paesi, e determinate ad agire insieme per la sicurezza»[†].

L'Art. 2 è quello che affronta in dettaglio la dimensione della sicurezza. Nel comma 1 si fa riferimento agli sforzi comuni volti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, confermando l'impegno delle Parti 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». Si tratta di un punto fondamentale visti i programmi di sviluppo di armamenti attualmente in corso, che vedono spesso i due Paesi in competizione, come ad esempio quello per lo sviluppo di un nuovo carro armato (MBT) o degli aerei di quinta generazione.

La questione risulta per altro particolarmente attuale visti i risvolti del conflitto in Ucraina e la postura aggressiva della Federazione Russa. Si fa inoltre riferimento al contributo per la sicurezza comune europea e all'impegno per «rafforzare le capacità dell'Europa della Difesa», con il conseguente consolidamento del pilastro europeo della NATO. Punto questo particolarmente caro alla tradizionale retorica francese in tema di sicurezza. Il tema è ripreso più in dettaglio nel comma 2, nel quale si prefigurano incontri periodici a livello di ministri degli Affari Esteri e della Difesa.

Nei commi 3 e 4 si torna sull'impegno per una migliore collaborazione per «la progettazione, lo sviluppo, la costruzione e il supporto in servizio, al fine di migliorare l'efficienza e la competitività dei rispettivi sistemi industriali» anche al fine di contribuire allo sviluppo e al potenziamento della base industriale e tecnologica della difesa europea, promuovendo delle «alleanze strutturali» (Art. 2, cc. 4-5). Seguono i punti dedicati alla collaborazione nel settore spaziale, allo scambio di personale militare, e ad attività congiunte nell'ambito della formazione e dell'addestramento. L'ultimo comma garantisce l'impegno a «facilitare il transito e lo stazionamento delle forze armate dell'altra Parte sul proprio territorio».

Cosa tutto ciò rappresenti in termini pratici lo scopriremo nel medio periodo. Al di là delle inevitabili dichiarazioni di amicizia e collaborazione, il vero nodo della questione sta nello sviluppo di effettive sinergie sul piano industriale, le cui ricadute in termini economici e tecnologici risulterebbero determinanti anche sul piano strategico. Che si rinunci però a tradizionali posizioni di

[†] Il Mediterraneo torna poi ad essere citato espressamente nell'Art. 1, c. 3.

autonomia, soprattutto da parte francese, pare improbabile, salvo nel caso in cui la percezione di una reale minaccia alla sicurezza collettiva spinga le parti, e tra esse anche altri Paesi quali Germania, Polonia, Spagna, Svezia e Regno Unito, a rivedere le rispettive priorità, puntando su effettive sinergie, che oltre a risparmi di spesa in ricerca e sviluppo garantirebbero in seguito significative economie di scala.

Come noto, negli ultimi anni l'Alleanza si è posta come obiettivo a lungo termine che ogni Paese membro dedichi almeno il 2% del PIL alla difesa. L'obiettivo, lungi dall'essere raggiunto, appare però a portata di mano a seguito del conflitto scatenato dalla Russia in Ucraina. Italia e Francia si sono avvicinate a questo obiettivo già da alcuni anni e Parigi è ormai stabilmente al di sopra di questa soglia.

L'aggressione russa all'Ucraina ha inevitabilmente costretto Parigi a considerare la NATO sotto una nuova luce. L'Italia, invece, pur vedendo riconfermata la sua tradizionale posizione all'interno dell'Alleanza, dovrà inevitabilmente assumersi la responsabilità di completare il percorso di rafforzamento della spesa per la Difesa di fronte a un'opinione pubblica spesso restia. Senza dubbio la dichiarata volontà di svolgere regolarmente incontri e consultazioni prevista nel Trattato del Quirinale può rappresentare un utile strumento per il rafforzamento dell'azione congiunta dei due Paesi in sede NATO, tanto più nel momento in cui ci si trova ad affrontare le conseguenze del conflitto scatenato dalla Russia.

Il primo passo dovrebbe essere l'attuazione di progetti comuni, con la costituzione di *partnership* industriali e nell'ambito della cooperazione strutturata permanente (PESCO), cui si sommerebbe il sostegno del Fondo europeo per la difesa. Va però considerato come l'impatto della guerra, che fin qui ha portato ad un'azione comune da parte della NATO e dell'UE, possa riverberarsi con sfumature differenti sul medio-lungo periodo. Rimangono infatti alcune incognite legate a quelli che sono stati i tradizionali orientamenti della politica dei due Paesi. Ne è un chiaro esempio il permanere di un rapporto privilegiato tra Parigi e Berlino, che la Francia ha sempre visto anche come strumento di legittimazione di una *leadership* all'interno dell'Unione Europea ma che di fatto si è basato fino ad ora sul primato economico tedesco e su quello militare francese.

Se la Germania potenza – come annunciato – il proprio apparato militare, è il caso di chiedersi come la Francia reagirà in concreto. L'Italia dal canto suo ha fino ad ora compensato l'esistenza della coppia franco-tedesca nel settore dell'industria della Difesa puntando a sinergie con gli Stati Uniti, il Regno Unito ed altri. Cosa deriverà dagli ultimi sviluppi internazionali è dunque particolarmente rilevante per capire come la NATO e l'Unione Europea agiranno.

Esistono diverse possibilità di un'effettiva implementazione degli accordi sul piano politico. Sarebbe, ad esempio, particolarmente significativa una sinergia relativamente a un candidato comune per il posto di Segretario generale una volta terminato il periodo di proroga di Jens Stoltenberg, e non guasterebbe se questo fosse italiano, anche per compensare in parte il maggior peso del binomio franco-tedesco. Sarebbe inoltre opportuno – soprattutto farebbe comodo all'Italia e alla UE nel suo complesso – che Paesi come Spagna, Polonia e Romania fossero tenuti dentro a qualsiasi serio sviluppo sul piano pratico, sia nella dimensione politica che in quella industriale. Servono segnali efficaci e volontà effettiva e costante di collaborazione, tanto più considerando quanto gli equilibri europei e mondiali siano andati mutando dopo il 24 febbraio 2022.

Bibliografia

Bozo, F. (1991). *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*. Paris: Masson.

Bozo, F. (1996). *Deux stratégies pour l'Europe: De Gaulle, les États-Unis et l'Alliance atlantique, 1958-1969*. Paris: Plon.

Clementi M. (2002). *La NATO*. Bologna: il Mulino.

Heller F.H., Gillingham J.R. (a cura) (1992). *NATO: The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*. London: Macmillan.

T. Maddux, D. Labrosse, "NATO at 70: Balancing Collective Defense and Collective Security", in *Special Issue of Journal of Transatlantic Studies*, 17/2, June 2019, 135-267.

Sayle, T.A. (2019). *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*. Ithaca: Cornell University Press.

Trattato tra Repubblica Italiana e Repubblica Francese per una cooperazione bilaterale rafforzata. Consultabile su <https://bit.ly/3vWpZ1H>.

Vaïsse, M. (1998). *La Grandeur: Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*. Paris: Fayard.

Vaïsse, M., Sebag, C. (2009). *France and NATO: An History*. Dans *Politique étrangère* 2009/5 (Hors série), 139-150.

Concetti chiave

- La Francia, a differenza dell'Italia, ha mantenuto sempre una posizione di parziale autonomia all'interno dell'Alleanza Atlantica. Roma, invece, si è storicamente allineata alle posizioni dell'Alleanza;
- La fine della Guerra fredda ha spinto Parigi ad una rivalutazione dell'opportunità offerta dalla NATO che ha portato la Francia ad una maggiore partecipazione nell'Organizzazione;
- Il trattato del Quirinale costituisce un *framework* politico-giuridico importante anche per gli ambiti della difesa e della sicurezza in cui esiste il potenziale per un rafforzamento della cooperazione, a partire dal settore industriale.

7. COOPERAZIONE E COMPETIZIONE NEL MEDITERRANEO

LEONARDO PALMA* ED ELENA TOSTI DI STEFANO**

Introduzione

Lo studio dei rapporti italo-francesi si è sviluppato intorno a due tipi di interpretazione storiografica: la prima, che enfatizza le difficoltà di una relazione mai data per scontata e, infine, messa in discussione; la seconda, che ricerca nella ciclicità delle crisi tra i due Paesi i motivi di una solidità di fondo del legame tra Roma e Parigi capace di agire per inerzia e sopravvivere anche ai momenti più delicati (Bagnato, 2018). Una certa semplificazione è senza dubbio utile all'inquadramento politologico del problema della definizione dei rapporti tra Italia e Francia, ma essa corre altresì il rischio di risolversi in una problematizzazione indifferenziata. Si tratta piuttosto di uno scambio bilaterale ascrivibile ad una dialettica di cooperazione-competizione che non può essere fissata, tutt'al più ricondotta ad una continua negoziazione tra due soggetti la cui prossimità geografica ne ha definito al tempo stesso l'osmosi culturale e l'asimmetria di potenza. Tutto ciò si è tradotto in una storia di rapporti bilaterali in cui "i momenti di tensione [superano] di gran lunga quelli di distensione" (Cammarano, 2018).

La dimensione mediterranea nella definizione del perimetro dei rapporti tra Italia e Francia

Nel corso della storia recente, l'asimmetria come carattere costitutivo delle relazioni tra Roma e Parigi è stata di volta in volta difesa e rivendicata dalla Francia nel nome della *grandeur*, allorché veniva negata e fatta oggetto di tentativi di correzione italiani nel nome della parità di stato (Martinet, 2001). D'altronde, lo stesso Napoleone III favorì i disegni politici del primo ministro Cavour perché si immaginava un regno dell'Alta Italia, sostanzialmente protettorato dell'Impero, che fosse cuscinetto con gli Asburgo, non certo una media potenza protesa nel Mediterraneo desiderosa di reclamare la propria autonomia e di esercitare un'influenza regionale incompatibile con la strategia francese.

Sul continente, la sfida nella definizione dei rapporti tra l'Italia e la Francia veniva trasferita, come ancora ai nostri giorni, sul piano delle relazioni con la Germania. La triangolazione con Berlino era lo strumento mediante il quale i due Paesi potevano negare l'uno all'altro le rispettive ambizioni o favorire quando necessario una momentanea convergenza dettata da necessità contingenti (Soutou, 2009). Ma il secondo perimetro all'interno del quale stabilire i limiti del confronto e gli spazi della convivenza si trovava – per ovvie ragioni geografiche – nel bacino mediterraneo, a ricomprendere la dimensione africana e quella mediorientale.

La qualità di questa interazione nel Mediterraneo dipendeva altresì dall'importanza percepita della regione, una variabile politica, strategica ed economica capace di condizionare fortemente le relazioni tra Roma e Parigi anche su altri dossier delle rispettive politiche estere. Valga ad esempio l'allineamento italiano agli Imperi centrali dopo l'occupazione francese di Tunisi nel 1881; la questione etiopica nel 1934-1936 rispetto al revisionismo nazista in Europa centro-orientale; le preoccupazioni mediterranee della Francia e la conseguente promozione dell'ingresso italiano nel Patto Atlantico nel 1949; il raffreddamento nei rapporti tra i socialisti Mitterrand e Craxi rispetto al

* Università degli Studi Roma Tre.

** Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

diverso atteggiamento tenuto nei confronti della Libia di Gheddafi nel 1986 (Micheletta, 2019); il ruolo italiano nella deposizione di Bourguiba in Tunisia nel 1987 (Martini, 1999).

Mentre in Europa un'asimmetria di potenza poteva forse essere moderatamente accettata dall'Italia dietro la convinzione che l'integrazione europea avrebbe potuto stemperarla, nel Mediterraneo questo divario non sempre appariva così incolmabile da giustificare una perpetuata relazione ineguale (Bagnato, 2018). Durante la Guerra fredda, questa discrasia – da cui derivano quell'insieme di riserve mentali, omissioni e sospetti propri le relazioni italo-francesi – non veniva attenuata nemmeno dalla minaccia sovietica o dalla invocata coesione atlantica.

Del resto, la concordanza tra politica europea e atlantica si infranse presto all'indomani del ritorno del generale De Gaulle al potere, lasciando così un vuoto che poteva essere riempito sia da competizione che da cooperazione, principalmente sulla base di interessi di breve o tutt'al più medio periodo (Bozo, 2011). Sebbene il Generale considerasse l'Italia come una “categoria culturale permanente” d'Europa e si spingesse fino a parlare del comune carattere latino delle due cugine, lo schema teorico del dialogo tra i due Paesi restava rigidamente ancorato da parte francese ad una certa *condescendance* (Romano, 2002).

La differenza con il passato era che dopo il 1958 e, ancor più, negli anni di Mitterrand ci si sforzò di smussare e dissimulare questo atteggiamento, senza però incidere sull'interna convinzione che l'Italia restasse un Paese vulnerabile che non poteva non subire una qualche forma di dipendenza o di vincolo esterno. Come sottolineato da Gilles Martinet, ambasciatore francese in Italia tra il 1982 e il 1984, il problema, dal punto di vista della diplomazia d'Oltralpe, era che all'egemonia francese gli italiani preferivano quella americana (Martinet, 2004).

Coesistere per competere. Le relazioni italo-francesi alla prova del mondo post-bipolare

La fine della Guerra fredda, la dissoluzione della Jugoslavia, la riunificazione tedesca e la nascita dell'Unione Europea erosero quelle che per cinquant'anni erano state le maglie entro cui il rapporto tra i due Paesi si era andando facendo e disfacendo. Negli anni Novanta, questo mutamento si rifletté in una serie di tentativi di cooperazione euromediterranea, quali una Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (vecchio totem della diplomazia italiana e di alcuni politici come Aldo Moro e Giulio Andreotti), un Forum Mediterraneo e, infine, il Processo di Barcellona (Joffé & Vasconcelos, 2000).

Tale comunione di intenti scontava però momenti di astio – come quando il ministro degli Esteri Lamberto Dini decise di votare nel 1995 per la condanna degli esperimenti nucleari francesi di Mururoa in seguito ad attacchi pubblici di Jacques Chirac contro la politica economica italiana – e obiettivi diversi: nell'ordine, perché la Francia voleva costruire un sistema di sicurezza euromediterraneo sganciato da quello atlantico mentre l'Italia, scomparsa la minaccia ad est, ambiva a rafforzare la dimensione mediterranea dell'Alleanza (Salerno, 2000). In entrambi i casi, Roma e Parigi dovettero fare i conti con il deterioramento dei propri apparati militari, la disattenzione americana per il Mediterraneo dopo la guerra del Golfo, la marcia verso l'euro che tante risorse drenava anche alla politica estera e la crisi dei Balcani.

Numerosi erano i motivi di potenziale confronto, ma essi finivano per essere neutralizzati dal fallimento delle iniziative diplomatiche o dalla mancanza di risorse militari ed economiche per dare loro sostanza. Segnatamente, la Germania e la Francia vollero intestarsi la guida della crisi del

Kosovo, ma alla conferenza di Rambouillet del 1998 i giochi furono guidati, come già nel 1995, dagli americani nella figura del segretario di Stato Madeline Albright (Daalder, 2001). Poco importa che l'Italia fosse stata esclusa dal primo gruppo di contatto, dal momento che il ridimensionamento europeo rispetto agli Stati Uniti era nei fatti.

La questione mediterranea tornò ad essere al centro del dibattito tra Italia e Francia all'indomani dell'11 settembre, ma unicamente come riflesso di uno scontro tutto continentale che non poteva essere riferito soltanto all'ostilità della sinistra europea nei confronti di Silvio Berlusconi o all'euroscetticismo di alcune componenti del governo italiano di centrodestra. Il problema era l'allineamento internazionale delle principali potenze europee all'unilateralismo americano che richiedevano, nel contesto della Guerra al Terrorismo e dell'invasione dell'Iraq, una chiara scelta di campo (Niglia, 2019).

Il governo Berlusconi scelse nel 2002-2003 di schierarsi con l'alleato americano privilegiando la coesione atlantica e la sicurezza dalla minaccia terroristica alla possibilità di un passo in avanti sulla strada dell'integrazione europea, nel momento in cui si negoziava il progetto di un trattato costituzionale europeo. Del resto, nessuno avrebbe potuto garantire che gli interessi italiani sarebbero stati tutelati meglio dall'avvicinamento alle posizioni di Francia e Germania le quali, oltretutto, non davano segni di considerare l'Italia come un interlocutore idoneo a far parte di un direttorio a tre (Crocì, 2004).

Proprio da quella crisi, tuttavia, Roma emergeva convinta che l'azione americana in Medio Oriente potesse favorire una rinnovata assertività italiana nel Mediterraneo, anche al di là del semplice contrasto alla pirateria o al terrorismo. In tal senso, il *rapprochement* con la Libia di Gheddafi fu funzionale a Berlusconi per rilanciare la sua immagine di uomo di Stato (nella stessa logica con cui curò personali rapporti di amicizia con George W. Bush e Vladimir Putin) e alla diplomazia italiana come volano di penetrazione nell'Africa subsahariana. Per i ministri che si succedettero alla Farnesina in quegli anni, Franco Frattini e Gianfranco Fini, la manovra era, inoltre, concettualmente connessa alla sicurezza di Israele, conseguenza della torsione filoisraeliana del centrodestra di governo (Niglia, 2019).

Questo approccio, recuperato dopo la parentesi del governo guidato da Romano Prodi – che si impegnò comunque in una complessa missione militare in Libano – finiva però per incrociare fatalmente le ambizioni di Nicolas Sarkozy il quale, non appena eletto, aveva parlato della Francia come di “potenza marittima”. Il Presidente francese voleva dare nuova linfa alla politica mediterranea francese promuovendo una strategia per l'Africa e il mondo arabo che passasse attraverso il rinvigorimento del Processo di Barcellona – il quadro multilaterale dell'UE per la sua dimensione mediterranea – attraverso un'Unione per il Mediterraneo (UpM) che avrebbe dovuto includere la Libia di Gheddafi, l'Algeria di Bouteflika e la Siria di Assad (Mikail, 2011).

Si trattava, dopotutto, di una intuizione simile a quella immaginata nel settennato di Giscard d'Estaing relativamente alla questione palestinese, ossia di europeizzare la soluzione sotto guida francese. Rispetto allo sforzo profuso nella semina, tuttavia, il raccolto di Sarkozy fu piuttosto magro (con una certa soddisfazione italiana) e Parigi dovette accontentarsi di avvicinare quei Paesi attraverso le lusinghe del commercio di armi o attraverso lo scambio di visite di Stato atte a legittimare l'interlocutore.

Non sorprende che la lettura che fu data dell'azione francese in Libia nel 2011 fosse, da parte italiana, immediatamente riferibile ad una volontà dell'Eliseo di riacquisire un primato prima messo in discussione ed infine, perlomeno nel caso libico, apparentemente superato proprio dall'Italia. In

realtà, i documenti disponibili dimostrano come la scelta di Sarkozy di agire contro Gheddafi avesse poco a che fare con l'espulsione dell'Italia dalla sua ex colonia e che questa eventualità fosse un obiettivo desiderabile solo in subordine. Piuttosto, nel mezzo di una tempesta capace di trasformare radicalmente gli equilibri politici del Medio Oriente e del Nord Africa, la Francia apparve disorientata e fortemente danneggiata dalle rivelazioni di quanto profonda fosse la sua collusione con quelle autocrazie che i manifestanti volevano rovesciare (Palma, 2021). Sarkozy trasse la conclusione che lo *status quo* fosse, giunti a quel punto, più destabilizzante del cambiamento e che la Francia avrebbe dovuto agire per favorire la transizione, non per contrastarla.

Nelle stesse settimane, inoltre, la crisi dei debiti dell'Eurozona permetteva alla Germania di assumere un'indiscussa preminenza negli affari interni dell'Unione e, in prospettiva, nella politica europea tutta. La Libia diventava così per Parigi l'occasione di riaffermare, con un intervento militare, il ruolo della Francia nel Mediterraneo e reclamare la guida politico-militare del continente negando quello che, nei fatti, appariva come un ridimensionamento rispetto a Berlino.

Parimenti, gli eventi si svolgevano a poco meno di un anno dalle elezioni presidenziali e la bassissima popolarità di Sarkozy lo avrebbe convinto di poter rilanciare la propria credibilità politica capitalizzando un successo internazionale. Tuttavia, la condotta del governo durante la crisi, il precipitare dei rapporti personali con Berlusconi, lo scandalo su presunte tangenti ricevute dal regime libico, la voce secondo cui i terminali petroliferi dell'ENI sarebbero stati inseriti tra gli obiettivi dei bombardamenti, contribuirono a sussumere i fatti di Libia all'interno di quella categoria cooperazione-competizione a cui non ci si poteva non rivolgere. Soprattutto perché, negli anni seguenti, Roma e Parigi ebbero a trovarsi oggettivamente sui lati opposti della barricata a sostenere attori ostili l'uno all'altro – rispettivamente il Governo di Accordo Nazionale di Fayed al-Serraj e l'Esercito Nazionale Libico di Khalifa Haftar.

Ma, come in passato, la lettura delle cose libiche influenzava, ed era a sua volta influenzata, dalle incomprensioni, le riserve mentali e la competizione trasferita su piani diversi spesso volte privi di collegamenti diretti o di intrinseca coerenza strategica. Così, la penetrazione finanziaria francese nei settori bancario, assicurativo e delle telecomunicazioni (UbiBanca, Mediobanca, Generali, Mediaset, Telecom etc.) era immediatamente ricondotta ad una manovra a tenaglia, cui si tentava di dare risposta attraverso l'acquisizione – infine ostruita dal governo francese – dei cantieri navali di Saint Nazaire (Aresu, 2021).

La crisi diplomatica del biennio 2018-2019, aggravatasi al punto da spingere l'Eliseo a richiamare per consultazioni l'ambasciatore Christian Masset, si svolgeva dunque in un quadro di reciproche accuse e sospetti. Ciò nonostante, proprio il punto più basso nei rapporti tra Roma e Parigi fece intravedere l'opportunità di recuperare un rapporto sfilacciato ben oltre i limiti che entrambe erano disposte ad accettare in nome dell'orgoglio, del calcolo elettorale e degli interessi nazionali. Poi, come in altri momenti della loro storia recente, motivi esterni finivano per accelerare una composizione non più rimandabile. Paradossalmente, ciò avveniva proprio nel Mediterraneo e in Libia, dove tanto l'Italia quanto la Francia superarono una lettura esagerata delle proprie rivalità perché sottoposte a pressioni provenienti da altri attori internazionali o da problemi locali che finivano per allinearle (Gauthier, 2021).

La presenza turca a Tripoli, centro di gravità degli interessi italiani, preoccupava Roma tanto quanto le azioni turche intorno a Cipro e il finanziamento a partiti e gruppi islamisti mettevano in allarme la Francia. Parimenti, in Sahel la triangolazione tra terrorismo, migrazione, instabilità rendeva improcrastinabile l'armonizzazione delle politiche di controterrorismo, mentre nel Levante i comuni interessi energetici e di sicurezza garantivano la cornice entro cui promuovere una diplomazia navale

franco-italiana volta all'affermazione della libertà di navigazione e allo sfruttamento delle risorse marine. Proprio a partire da queste evidenze, nel Trattato del Quirinale – punto di arrivo del *rapprochement* tra Roma e Parigi – il *Mare Nostrum* assume un valore e un ruolo centrali per la definizione dei rapporti tra i due Paesi. Riaffermando il loro “legame comune” con il Mediterraneo, le due parti si impegnano a «[sviluppare] sinergie e [rafforzare] il coordinamento su tutte le questioni che influiscono sulla sicurezza, sullo sviluppo socio-economico, sull'integrazione [...] e sul contrasto dello sfruttamento della migrazione irregolare», nonché nella gestione e nell'utilizzo delle risorse energetiche[‡].

Conclusioni

Condizioni esterne e interessi assimilabili hanno reso possibile una convergenza che non può essere data per scontata. Sono questi gli estremi da tenere in considerazione quando si parla delle relazioni italo-francesi nel Mediterraneo, coordinate che non si possono annullare né nell'esaltazione dell'affratellamento culturale né nella enfaticizzazione del conflitto permanente. Un certo grado di fisiologica competizione è salutare tanto alla Francia quanto all'Italia, poiché consente loro di affinare le proprie risorse, testare i propri sistemi di difesa e di sicurezza, ridefinire costantemente la portata dei propri interessi e gli spazi di manovra. Processi che richiedono, però, di mantenere fisso un principio: evitare la rottura e mantenere la tensione, per quanto in alto possa salire, entro confini politicamente gestibili.

Bibliografia

- Aresu, A. (2021). Per una nuova integrazione economica franco-italiana. *Le Grand Continent*. Consultabile su <https://bit.ly/3kHOjxJ>.
- Bagnato, B. (2018). Diplomazia e *idées reçues*. Italia e Francia fra “suscebbilità” e “arroganza” (1947-1994). *Rivista italiana di storia internazionale*, I(2), 299-329.
- Bozo, F. (2011). Mitterrand, the end of the Cold War, and German unification. *Journal of Cold War Studies*, 13(4), 257-258.
- Cammarano, F. (2018). Italia e Francia cugini coltelli?. *Mente Politica*. Consultabile su <https://bit.ly/3kHQYv>.
- Croci, O. (2004). La fine del consenso bipartisan? La politica estera italiana e la guerra in Iraq. In V. Della Sala & S. Fabbrini (a cura), *Politica in Italia*. Bologna: il Mulino, pp. 125-144.
- Daalder, I. (2001). *Winning ugly: NATO's war to save Kosovo*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Diodato E. & Niglia, F. (2019). *Berlusconi the diplomat. Populism and foreign policy in Italy*. Londra: Palgrave Macmillan.
- Gauthier, A. (2020). Les architectes de la nouvelle paix en Méditerranée. *Le Grand Continent*. Consultabile su <https://bit.ly/3sfmrVO>.

[‡] *Trattato tra Repubblica Italiana e Repubblica Francese per una cooperazione bilaterale rafforzata*. Consultabile su <https://bit.ly/3vWpZ1H>.

- Joffé, G. & Vasconcelos, A (2000). *The Barcelona Process: Building a Euro-Mediterranean regional community*. Londra: Routledge.
- Martinet, G. & Romano, S. (2001). *Un'amicizia difficile. Conversazioni su due secoli di relazioni italo-francesi*. Firenze: Ponte delle Grazie.
- Martinet, G. (2004). *L'observateur engagé*. Parigi: J.C. Lattes.
- Martini, F. (1999). *Nome in codice: Ulisse*. Milano: Rizzoli.
- Micheletta, L. & Bucarelli, M. (2019). *Andreotti, Gheddafi e le relazioni italo-libiche*. Roma: Studium, 2019.
- Mikail, B. (2011). France and the Arab Spring: An opportunistic quest for influence. *FRIDE Working Paper*, 110, 1-20.
- Palma, L. (2021). *Gheddafi. Ascesa e caduta del rais libico*. Roma: Historica.
- Romano, S. (2002). *Memorie di un conservatore*. Milano: Longanesi.
- Salerno, R.M. (2000). Global independence versus regional interdependence: France and Italy in the Mediterranean since 1945. In J. Hattendorf (a cura), *Naval policy and strategy in the Mediterranean*. Londra: Frank Cass Publishers, pp. 196-226.
- Soutou, G.H. (2009). L'Italie et le couple franco-allemand. In P. Craveri & A. Varsori (a cura), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico*. Milano: Franco Angeli, pp. 43-66.
- Trattato tra Repubblica Italiana e Repubblica Francese per una cooperazione bilaterale rafforzata*. Consultabile su <https://bit.ly/3vWpZ1H>.

Concetti chiave

- La storia dei rapporti italo-francesi è caratterizzata da una dinamica di cooperazione-competizione che trova nel Mediterraneo un perimetro di confronto e di incontro.
- Una lettura esagerata della rivalità tra Italia e Francia ha spesso impedito o ritardato un allineamento utile ad affermare e difendere interessi comuni nell'area.
- Nell'ultimo biennio, il riavvicinamento tra Roma e Parigi su temi quali la sicurezza e l'energia nell'area mediterranea ha trovato una sua formalizzazione nel Trattato del Quirinale.

8. L'AFRICA OCCIDENTALE

RAFFAELE VENTURA*

Introduzione

Se il Trattato del Quirinale conferma un approccio ormai decennale da parte italiana verso l'Africa (Carbone 2021), più complicata, invece, risulta la posizione francese in Africa occidentale, area un tempo sotto la quasi totale influenza di Parigi, dove sembra perdere terreno a fronte di una maggiore presenza cinese in ambito economico e russa in quello militare (Gayou, 2017; Bagayoko, 2022). Il Trattato del Quirinale sottolinea che la cooperazione italo-francese dovrà adottare «iniziative comuni per promuovere la democrazia, lo sviluppo sostenibile, la stabilità e la sicurezza nel continente africano» e che le Parti «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» (Trattato del Quirinale, 2021, pp. 2-3).

Per comprendere come e perché la piattaforma del Trattato del Quirinale possa essere per Roma e Parigi un'opportunità, più che un rischio, in Africa occidentale bisogna comprendere il ruolo e gli interessi strategici di ciascuna delle Parti nella regione. Solo allora sarà possibile tracciare delle conclusioni riguardo il possibile sviluppo del legame italo-francese in Africa occidentale.

L'Africa occidentale, fonte di minacce per la sicurezza mediterranea

Sia l'Africa occidentale che il Mediterraneo da circa un decennio sono aree coinvolte nella più ampia crisi umanitaria in corso nel Sahel occidentale. Si tratta di una crisi multidimensionale che ha ripercussioni di carattere transregionale (Colaiuta e Ventura, 2022, pp. 237-248). Multidimensionale perché colpisce tutti i settori della sicurezza della regione. Inoltre, le diverse crisi nella regione tendono a rafforzarsi a vicenda rendendo difficile coordinare sforzi sistemici che considerano tutte le cause di instabilità regionale. Infatti, il settore tradizionale della sicurezza militare è minacciato dalle insorgenze jihadiste che, nonostante il maggiore coinvolgimento di forze locali e internazionali, sono in continua espansione soprattutto nella zona di Liptako-Gourma al confine tra Mali, Niger e Burkina Faso (Quak 2021)[§]. Anche il nord del Mali e il bacino del lago Ciad hanno assistito dall'inizio della pandemia da COVID-19 a un aumento degli attacchi di milizie jihadiste (*ibidem*).

La sicurezza politica ed economica è poi minacciata da bassi tassi di crescita, povertà endemica e un sistema politico-istituzionale fragile, che a loro volta facilitano la radicalizzazione a matrice islamica (Solomon, 2015a). La crescita demografica, che si attesta tra le più alte al mondo, varia mediamente tra il 2,5% e il 4% all'anno e alimenta l'instabilità sociale, per cui a inizio 2022 circa 3 milioni di persone vivono in stato di insicurezza alimentare, aumentando flussi migratori interni ed esterni (UNOCHA, 2022).

Infine, gli effetti dei cambiamenti climatici nella regione, caratterizzata da un bioma già semi-arido, svolgono un ruolo di acceleratore di instabilità e influenzano negativamente tutte le altre dimensioni della crisi saheliana (Venturi, 2019). L'inizio di tale instabilità regionale viene generalmente fissato ai primi mesi del 2012 con l'inizio del conflitto nel nord del Mali (Solomon

* Università di Trento, Centro Studi Geopolitica.info.

[§] Si parla di settore tradizionale di sicurezza in contrapposizione di quelli meno tradizionali introdotti negli anni '90 durante il dibattito di alcuni studiosi sull'espansione dell'agenda della sicurezza si veda B. BUZAN, O. WEAVER, J. DE WILDE. *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1997, pp 1-20.

2015b, pp. 79-81).** Da ormai quasi dieci anni le ripercussioni negative di una così profonda instabilità regionale hanno effetto sia in Africa occidentale, sia in nord Africa, sia sulla sicurezza mediterranea. Sono infatti stabili i flussi migratori verso il Mediterraneo e diffusi il crimine organizzato e traffici illeciti di armi, droga e persone attraverso i confini porosi sahelo-sahariani (Sartori e Fattibene, 2019; Conkar, 2020).

Alla luce di questa profonda instabilità è possibile comprendere l'interesse di natura securitaria che nutre l'Italia per la regione, e l'importanza che questa gioca negli equilibri del Mediterraneo allargato. L'Italia, infatti, ha cominciato nello scorso decennio a investire in Africa, in generale, e in Sahel e in Africa occidentale, in particolare, un considerevole capitale politico (Carbone 2021b). In tal senso, il Trattato del Quirinale rappresenta un segno di continuità con la recente politica estera di Roma che ambisce ad assumere il ruolo di attore determinante nell'architettura della sicurezza mediterranea allargata (Casola e Baldaro, 2021, p. 14).

L'Italia non solo ha partecipato alle numerose iniziative multilaterali a guida onusiana, europea e francese, ma ha anche rafforzato il suo ruolo nel Sahel grazie a iniziative bilaterali (*ivi*, p.15). Sul piano multilaterale Roma è oggi impegnata direttamente nella *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA); *EU Training Mission in Mali* (EUTM - Mali); *EU Capacity Building Mission in Mali* (EUCAP Sahel Mali); *EU Capacity Building Mission in Niger* e alla *Task Force Takuba*; mentre sostiene il ruolo delle organizzazioni regionali africane, quali il G-5 Sahel, l'*Economic Commission of Western African States* (ECOWAS) e l'Unione Africana (Ministero della Difesa 2022). Tuttavia, sebbene presente in maniera diffusa all'interno di missioni internazionali, Roma ha impegnato poche unità e pochi fondi in ciascuna di queste missioni (Casola e Baldaro, 2021, p. 14). Sul piano bilaterale, invece, l'Italia ha inaugurato tre ambasciate in Africa occidentale e annunciato l'apertura di quella in Mali e quella in Ciad. Delle tre ambasciate aperte in Africa occidentale, quella a Niamey, capitale del Niger, inaugurata a febbraio 2018, è stata la prima in assoluto nel Sahel (MAECI 2022).

Dallo stesso anno dell'inaugurazione dell'ambasciata, in Niger è stata dispiegata la Missione Bilaterale di Supporto alla Repubblica del Niger (MISIN) con l'obiettivo di «incrementare le capacità volte al contrasto del fenomeno dei traffici illegali e delle minacce alla sicurezza, nell'ambito di uno sforzo congiunto europeo e statunitense per la stabilizzazione dell'area e il rafforzamento delle capacità di controllo del territorio da parte delle autorità nigerine e dei Paesi del G5 Sahel» (Ministero della Difesa 2022). In Africa occidentale, Roma si è mossa complessivamente secondo le linee guida imposte dapprima al livello nazionale, riscontrabili nel Libro Bianco della Difesa del 2015, e poi nel quadro europeo definito dalla *Global Strategy* dell'Unione Europea, pubblicata nel 2016 (EUGS).

L'Italia, però, non ha solo partecipato alle iniziative multilaterali onusiane, europee o francese ma ha saputo anche ritagliarsi una sua autonomia nell'ambito della sicurezza saheliana con MISIN. Parigi, quindi, che con la sua storica presenza nel Sahel è stata sfidata sia da alleati NATO, la Turchia, che dalla Russia, potrebbe trovare nell'Italia un alleato europeo indispensabile sia ai fini della lotta al terrorismo, sia della più ampia competizione tra gli attori esterni sul terreno (Bartoli, 2021).

** Già durante la crisi migratoria del 2014-2016 la regione era diventata, infatti, sia un punto di partenza che un corridoio essenziale nelle rotte migratorie verso l'Europa e l'Italia: la maggior parte dei migranti dell'Africa occidentale e centrale passano attraverso il Sahel per proseguire poi verso l'Algeria o la Libia (UNOCHA 2016).

Parigi nel Sahel e in Africa occidentale: un nuovo corso nei rapporti con le ex colonie

Durante la decolonizzazione la Francia si ritagliò in Africa occidentale e nel Sahel un ruolo quasi egemonico nella gestione dell'economia, della finanza e della sicurezza della regione (Le Vine, 2007, p. 203). L'emergere di nuovi attori in Africa occidentale e l'incapacità del regime economico e securitario, sostenuto da Parigi, di far fronte alle crisi multidimensionali che hanno colpito la regione, hanno incrinato drasticamente il ruolo francese nelle sue ex-colonie (Pollichieni, 2021).

Gli accordi economico-finanziari negoziati con le colonie permisero a Parigi di mantenere un controllo diretto sulla moneta locale, il franco CFA, stampato in Francia e vincolato al franco, e di mantenere un accesso assai vantaggioso alle materie prime e un controllo sulle deboli economie africane (Schmidt, 2013, pp. 178-180)^{††}.

Dopo la fine della Guerra fredda, almeno tre fattori hanno messo in crisi il regime economico e finanziario in Africa occidentale istituito dopo la Seconda guerra mondiale dalla Francia. Il primo è stato l'ascesa della Repubblica Popolare Cinese a cruciale *partner* commerciale dell'Africa occidentale; il secondo il rafforzamento dell'egemonia regionale, almeno a livello economico, della Nigeria, Paese anglofono e slegato dal franco CFA; il terzo, invece, sono state le *performance* economiche negative dei Paesi in cui era in vigore la moneta. Tuttavia, l'ECO, la nuova moneta che sostituirà il Franco CFA, annunciata nel dicembre 2019, da Emmanuel Macron e dal suo omologo ivoiriano, Alassane Ouattara, non sembra ridurre l'influenza francese ed europea sulle questioni monetarie della regione (Bensimon, 2019).

L'ECO, infatti, manterrà il tasso di cambio fisso con l'euro, ma i Paesi che lo impiegheranno non avranno più l'obbligo di depositare il 50% delle proprie riserve al tesoro francese (UEMOA, 2020; de Georgio, 2019). Quindi, l'ECO, nonostante i rallentamenti dovuti all'epidemia da COVID-19, non cambierà significativamente l'ancoraggio monetario dei Paesi dell'*Union Economique et Monétaire Ouest Africaine* (UEMOA) all'euro. Tuttavia, agli otto Paesi che oggi compongono l'UEMOA – Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Guinea Bissau, Mali, Niger, Senegal e Togo – si aggiungeranno entro il 2027 quelli di ECOWAS, cioè i Paesi dell'UEMOA più Capo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria, Sierra Leone (BBC News, 2021)^{‡‡}. L'ingresso degli altri Paesi di ECOWAS nell'ECO significherà una ridiscussione completa degli accordi sottostanti alla moneta unica regionale e vedranno la Nigeria e i Paesi anglofoni cercare maggiore autonomia dalla Francia e dall'euro (Tayo, 2020).

La messa in discussione del ruolo francese ed europeo nella regione fa il gioco non solo degli attori regionali, come la Nigeria, ma anche di quelli internazionali, *in primis* la Cina, che cercano di assicurarsi la migliore posizione all'interno della futura unione monetaria che conterà una popolazione complessiva di quasi 400 milioni di persone e un PIL aggregato di oltre 800 miliardi di dollari (de Georgio, 2019). La perdita di influenza e di capacità negoziale francese è strettamente legata al fallimento di inizio millennio degli accordi Cotonou e alla difficoltà da parte dell'UE di rilanciare la cooperazione euraficana (Pallotti, 2011)^{§§}.

Le difficoltà francesi nella regione non si fermano al piano economico e finanziario, ma, soprattutto dopo il colpo di stato in Mali del maggio 2021, sono aumentate anche su quello della

^{††} Franco CFA stava per "Franco delle Colonie Francesi in Africa" (Banque de France 2015).

^{‡‡} La riforma non interesserà invece gli stati dell'Africa centrale (Camerun, Ciad, Repubblica Centrafricana, Congo, Gabon e Guinea Equatoriale), comunità economica gemella dove continuerà a circolare il franco CFA (De Georgio 2020).

^{§§} Per approfondire il difficile percorso di implementazione degli Accordi di Cotonou in Africa si veda: A. PALLOTTI, "Unione Europea e Africa", in *Afriche e Orienti* 13, 1-2, 2011, pp. 5-92.

sicurezza (Pollichieni, 2021). Con la fine della Guerra fredda, l'impegno militare francese, che constava di oltre 60.000 uomini presenti nella regione, è iniziato a diminuire. In Africa subsahariana dopo il primo decennio dell'indipendenza delle sue colonie a metà anni 2000 si contavano solo tre basi permanenti a sud del Sahara e un complessivo di circa 6.000 uomini divisi tra Gibuti, Senegal e Gabon (Schmidt, 2013, p. 179).

La presenza francese in Africa occidentale è ricominciata ad aumentare a partire dal 2013, con l'avvio di una serie di missioni militari con il fine di contrastare i gruppi estremisti e ribelli nel Sahel (Michael 2014). La prima è stata l'operazione *Serval*, lanciata dall'allora Presidente François Hollande. L'anno successivo il mandato di *Serval* fu esteso e l'operazione ha cambiato nome in *Berkhane*, la quale coinvolge le forze armate del G5 Sahel e mira a contrastare terrorismo e a gruppi armati su un territorio con una superficie pari a quello dell'Europa occidentale (Conkar, 2020, pp. 17-18). Per alleggerire l'ampio mandato di *Berkhane*, nel 2019 è stata costituita dal Ministero della Difesa francese una *special operations task force*, denominata *Takuba*, a cui partecipano numerosi Paesi europei, tra cui l'Italia (Ministero della Difesa, 2020).

Il colpo di stato in Mali del maggio 2021 ha incrinato i rapporti tra Parigi e Bamako. Inizialmente il disaccordo tra le parti si concentrava su questioni operative legate all'implementazione dell'Accordo per la Pace e la Riconciliazione del 2015 da parte della nuova giunta (Bagayoko, 2022). La crisi diplomatica ha poi raggiunto il limite tra la fine del 2021 e l'inizio 2022, quando all'aeroporto di Bamako ai paracadutisti francesi della missione *Barkhane* si sono sostituiti i *contractor* russi del Gruppo Wagner, suscitando le critiche francesi e statunitensi (Nigro, 2022). Parigi, quindi, ha risposto smobilitando le proprie forze dal Mali e sostenendo le dure sanzioni economiche dei Paesi ECOWAS ai danni di Bamako (Sagno, 2022).

Nello stesso periodo in cui la quasi decennale presenza militare francese nel Sahel si ritirava dal Mali, la regione ha assistito al quinto colpo di stato in 10 mesi, quello in Burkina Faso (Sany, 2022)***. Con la Francia in ritirata, seppur momentanea, e la crisi politica regionale più estesa degli ultimi dieci anni, i tentativi di *governance* regionale della sicurezza messi in atto dal G5 Sahel, fortemente sostenuto dagli attori europei, costringe Parigi a dover rapidamente riorganizzare la propria presenza militare nel Sahel (Bagayoko, 2022).

Conclusioni

Le recenti esperienze italo-francesi in Africa occidentale sembrano essere agli opposti e poco conciliabili. A partire dal 2014 Roma, nell'ottica di rafforzare il proprio ruolo di garante della sicurezza mediterranea, ha progressivamente concentrato i suoi sforzi diplomatici, economici e militari nel Sahel. Parigi, invece, con i suoi storici legami con i Paesi francofoni dell'Africa occidentale, sta riducendo la sua presenza nella regione. La Francia, sfidata sia sul piano economico, che securitario da Cina e Russia, soprattutto nell'instabile Sahel, non solo può trovare nel Trattato del Quirinale un'opportunità per cooperare con Roma in un'area di interesse strategico comune, ma anche di far leva assieme all'Italia sull'insufficiente sviluppo delle missioni europee.

In conclusione, il Trattato del Quirinale può tanto rilanciare la presenza francese, che rafforzare i piccoli passi avanti fatti dall'Italia in Africa occidentale, superando tutte le possibili aree di scontro e competizione tra le ambizioni di Roma e la storica influenza di Parigi sulla *françafrique*. Infine, l'unico *caveat* da menzionare nei rapporti italo-francesi sono le prossime elezioni politiche che si

*** Solo nel 2021, Ciad, Mali, Guinea e Sudan hanno sofferto un colpo di stato (Sany, 2022).

terranno in Italia nel 2023, le quali potrebbero rappresentare un elemento di allentamento dall'attuale direzione politica del Primo Ministro Draghi di rafforzare la cooperazione con il recentemente rieletto Presidente Macron.

Bibliografia

Bagayoko, N. (2022). What Went Wrong in Mali? The Future of France's Presence in the Sahel. *ISPI*. Consultabile su <https://bit.ly/38fJFED>.

Banque de France. (2015). *La Zone franc*. Consultabile su <https://bit.ly/3FviD8c>.

Bartoli, B. (2021). Italie: Engagement Militaire Au Sahel Et Relance De La Coopération Avec La France. *Revue Défense Nationale*, 4, 289-302 DOI 10.3917/rdna.hs06.0289.

BBC News. (2021). "L'Eco: une monnaie commune ouest-africaine d'ici 2027, est-ce réaliste?". Consultabile su <https://bbc.in/3yoq3bR>.

Bensimon, C. (2019). La fin du franc CFA annoncée par Emmanuel Macron et Alassane Ouattara. *Le Monde*. Consultabile su <https://bit.ly/3N481jx>.

Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. de. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Carbone, G. (2021a). Tra alti e bassi: l'Italia torna a guardare all'Africa. *ISPI*. Consultabile su <https://bit.ly/3KUxJFp>.

Carbone, G. (2021b). L'Italia propone all'Africa un nuovo partenariato. *ISPI*. Consultabile su <https://bit.ly/3FwJf8X>.

Casola, C., Iocchi, A. (2018). Humanitarian Crisis in The Lake Chad Region. *ISPI*. Consultabile su <https://bit.ly/3FqHTwu>.

Casola, C. & Baldaro, B. (2021). Italy And The Sahel A New National Projection Towards A Greater Mediterranean. *ISPI*. Policy Brief Series May 2021, 1-26.

Colaiuta, A. & Ventura R. (2022). "Il Sahel". In G. Natalizia, L. Termine, A. Carteny. E. Tosti di Stefano (A cura), *Verso un nuovo concetto strategico NATO: Prospettive e interessi dell'Italia*. Roma: Edizioni Nuova Cultura.

Conkar, A. B. (2020). Development and Security Challenges in the Sahel Region. *NATO Mediterranean and Middle East Special Group Report*, 17-18.

De Georgio, A. (2020). L'Africa si libera del franco CFA ma non del controllo francese. *Internazionale*. Consultabile su <https://bit.ly/3MZHnbj>.

Gayou, D. G. (2017). China's Economic Engagement with West Africa: Present Realities, Problems, and Prospects. *Chinese Studies* 24 (1), 13-28.

International Crisis Group. (2018). *Drug Trafficking, Violence and Politics in Northern Mali*. Consultabile su <https://bit.ly/388n90t>.

Le Vine, V. (2007). *Politics in Francophone Africa*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

MAECI. (2022). *Comunicati del Ministero per il Sahel e l'Africa occidentale*. Consultabile su <https://bit.ly/3kTBtwu>.

Michael, S. (2014). "Operation Serval." In RAND Corporation (a cura), *France's War in Mali: Lessons for an Expeditionary Army*, RAND Corporation, pp. 5-26.

Ministero della Difesa (2022). *Operazioni Internazionali in corso*. Consultabile su <https://bit.ly/3N49R3V>.

Ministero della Difesa. (2020). *Mali – Task Force Takuba, Operazione Takuba* Consultabile su <https://bit.ly/3LYpp98>.

Nigro, V. (2022). Perché i colpi di stato nel Sahel fanno il gioco di Mosca. *La Repubblica*. Consultabile su <https://bit.ly/3soFo8O>.

Pallotti, A. (2011). Unione Europea e Africa. *Afriche e Orienti* 13 (1), 5-92

Pollichieni, L. (2021). Is France at Risk of "Losing" the Sahel?. ISPI. Consultabile su <https://bit.ly/39NQWvO>.

Quak, N. (2021). A Region Most Neglected: The Multi-Dimensional Crisis of the Sahel. *The Yale Review of International Studies*. Consultabile su <https://bit.ly/3wy6Z8T>.

Raineri, L., & Strazzari, F. (2019). (B)ordering Hybrid Security? EU Stabilisation Practices in the Sahara-Sahel Region. *Ethnopolitics*, 18(5), 544–559. Consultabile su <https://bit.ly/3waQE9T>.

Sany, J. (2022). A Sixth Coup in Africa? The West Needs to Up Its Game. *United States Institute of Peace*. Consultabile su <https://bit.ly/3L1WRKp>.

Sartori, N. & Fattibene D. (2019). Human security and climate change. Vulnerabilities in the Sahel. *EuroMeSCo*, 94, 1-23.

Shmidt, E. (2013). *Foreign Intervention in Africa: From the Cold War to the War on Terror*. Cambridge: Cambridge University Press.

Solomon, H. (2015a). Critical Terrorism Studies and Its Implications for Africa. *Politikon*, 42(2), 219–234. Consultabile su <https://bit.ly/3vVGkU5>.

Solomon, H. (2015b). *Terrorism and Counterterrorism in Africa*. New York: Palgrave Macmillan.

Tayo, T. (2020). L'eco de l'Afrique de l'Ouest n'est pas freiné uniquement par l'économie Officiellement, ce ne sont pas les profondes divisions politiques qui sont à l'origine du nouveau retard dans le lancement de la monnaie commune. *Institut d'études de Sécurité*. Consultabile su <https://bit.ly/37t75pz>.

Sagno, G. (2022). Transition au Mali: les sanctions de la CEDEAO suscitent solidarité, appel au dialogue et inquiétudes. BBC. Consultabile su <https://bbc.in/3LVVxtW>.

UEMOA. (2020). *Le passage à l'ECO se fera en conservant le taux de parité fixe actuel avec l'Euro*. Consultabile su <https://bit.ly/3P6ZFtb>.

United Nations Office For The Coordination Of Humanitarian Affairs. (2016). *Converging Challenges, Compounding Risks a Region Under High Pressure*. Consultabile su <https://bit.ly/3FvmQc0>.

UNOCHA. (2022). *Sahel Region*. UNOCHA regional prospect. Consultabile su <https://bit.ly/3FtpAH2>.

Venturi, B. (2019). Governance and security in the Sahel: Tackling mobility, demography and climate change. *IAI*. Consultabile su <https://bit.ly/3soGGka>.

Concetti chiave

- Sia l'Italia che la Francia hanno interesse nel rafforzare la propria presenza in Africa occidentale. Roma ha un interesse prioritario nella sicurezza del Mediterraneo allargato e quindi vede nelle crisi saheliane il fulcro della propria presenza nella regione. Parigi, visto il suo storico legame con la regione, è impegnata in maniera più diffusa sia nelle dinamiche securitarie che economiche della regione.
- Attori emergenti non europei hanno ridotto l'influenza francese ed europea in Africa occidentale. La Cina è diventato uno dei principali *partner* commerciali della regione, mentre la Russia, attraverso i *contractors* del gruppo Wagner, ha spinto Parigi a ritirare le proprie truppe dal Mali.
- Il Trattato del Quirinale rappresenta la piattaforma ideale per aumentare la cooperazione italo-francese nella regione. Tuttavia, è possibile che le elezioni politiche italiane del 2023 possano ridurre l'efficacia, soprattutto nell'ambito della cooperazione sulla politica estera in Africa.

PARTE TERZA

OPPORTUNITÀ E RISCHI DEL TRATTATO DEL QUIRINALE

9. AFFARI ESTERI, SICUREZZA E DIFESA

MATTEO MAZZIOTTI DI CELSO¹

Introduzione

La firma del Trattato del Quirinale², cui Italia e Francia sono giunte a seguito di un lungo negoziato diplomatico avviato nel 2017, interviene a pochi mesi dalla fine del mandato presidenziale di Emmanuel Macron, cinque anni durante i quali le tensioni tra i due Paesi non sono affatto mancate. A partire dagli scambi di accuse sulle questioni migratorie, passando per il sostegno espresso da parte di alcuni rappresentanti del governo italiano al movimento dei *gilet* gialli, con conseguente richiamo dell'ambasciatore da parte di Parigi, fino alla mancata acquisizione dei *Chantiers de l'Atlantique* da parte di Fincantieri, negli ultimi anni le relazioni tra Francia e Italia hanno toccato uno dei momenti più bassi di sempre.

Il Trattato del Quirinale può rappresentare, dunque, una cesura rispetto a quanto accaduto durante l'ultimo lustro e ridare linfa al rapporto bilaterale tra due Paesi, i quali, specialmente in materia di affari esteri e difesa, condividono molti interessi. Non a caso il primo e il secondo articolo dell'intesa sono dedicati proprio a questi due temi fondamentali.

Affari esteri

Nel primo articolo del Trattato del Quirinale, dedicato appunto agli affari esteri, le due parti si impegnano a rinforzare i meccanismi di coordinamento reciproco e a favorire maggiore sinergia tra le rispettive azioni nel campo della politica estera. Istituendo meccanismi stabili di consultazioni rafforzate, organizzando tavoli di confronto regolari tra le autorità politiche sui temi di comune interesse e adottando iniziative comuni, Roma e Parigi intendono agire in maniera più sinergica nella gestione dei principali *dossier* internazionali.

Sono sostanzialmente due i campi d'azione dove Roma e Parigi potrebbero trarre i maggiori benefici dall'adozione di forme di cooperazione più strutturate. Il primo è il Mediterraneo, definito nel Trattato «l'ambiente comune»³. L'articolo 1 dell'intesa ribadisce a più riprese la fondamentale rilevanza di questo spazio per entrambi i Paesi, i quali si dicono pronti a promuovere e rafforzare la cooperazione reciproca in questo quadrante, specialmente in materia di sicurezza, con speciale riguardo alla questione migratoria. Mentre Parigi è tradizionalmente presente nel Mediterraneo e nel Sahel, a partire dalla pubblicazione del Libro Bianco nel 2015, Roma ha intrapreso un riorientamento strategico (Vignoli, Coticchia, 2022) che l'ha portata a rivedere le priorità della sua politica estera, ora dirette verso quello che viene comunemente definito Mediterraneo Allargato.

¹ Università di Genova, Centro Studi Geopolitica.info.

² Il [disegno di legge C. 3423](#), di autorizzazione alla ratifica del Trattato, è attualmente all'esame dell'Assemblea della Camera. Nel corso dell'articolato esame presso la Commissione Affari esteri (relatrice: on. Quartapelle Procopio), sono state svolte audizioni del ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta (22 marzo 2022), del ministro dello Sviluppo economico, Giancarlo Giorgetti (5 aprile 2022), del ministro della Transizione ecologica, Roberto Cingolani (6 aprile 2022), del ministro della difesa, Lorenzo Guerini (3 maggio), del presidente della Commissione Affari esteri della *Assemblée Nationale* francese, on. Jean-Louis Bourlanges (10 maggio 2022) e del ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, Vittorio Colao (12 maggio).

³ *Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Francese per una cooperazione bilaterale rafforzata*, p.4

All'interno di questo spazio, i *dossier* su cui Roma e Parigi potrebbero trovare una forte intesa sono principalmente tre. Il primo è evidentemente la Libia, dove negli ultimi anni l'influenza turca è notevolmente cresciuta ed è oggi in continua ascesa. L'Italia e la Francia si sono scontrate a più riprese su questo *dossier*, con Roma che si è schierata con forza a fianco del governo allora presieduto da Serraj, mentre Parigi è sembrata adottare un approccio più ambiguo (Falchi, 2017). La speranza, visto l'accresciuto ruolo della Turchia in Libia, è che i due Paesi possano finalmente unire gli sforzi per garantire un'azione più sinergica e quindi più efficace nei confronti del Paese africano, promuovendo anche una maggiore attenzione da parte dell'Unione Europea.

Il secondo *dossier*, invece, è evidentemente quello dell'immigrazione, altro tema su cui Roma e Parigi si sono scontrati con frequenza, specialmente negli ultimi tre anni. Il tema è profondamente legato alla questione libica, a testimonianza di quanto una maggiore cooperazione dell'azione dei due Paesi in Nord Africa potrebbe apportare grandi vantaggi a entrambi. La collaborazione in merito alla questione migratoria, cui l'articolo fa esplicito riferimento, potrebbe consistere in una serie di azioni volte, da una parte, a contrastare insieme il fenomeno migratorio e a rafforzare le capacità di soccorso in mare, dall'altra a promuovere iniziative, specialmente in ambito comunitario, che favoriscano un approccio comune europeo alle questioni riguardanti il Nord Africa e il Medio Oriente.

Il terzo *dossier*, infine, è quello delle risorse energetiche, con particolare riferimento, in questo caso, al Mediterraneo Orientale. Negli ultimi anni quest'area è stata caratterizzata da un'accelerazione della competizione energetica, soprattutto a causa delle manovre messe in atto – ancora una volta – dalla Turchia (Tziarras, Harchaoui, 2021) che ha agito in maniera molto assertiva, spingendosi fino al punto di minacciare unità navali francesi (Weise, 2020). Anche in questo campo, dunque, Italia e Francia, che nel trattato si impegnano a «promuovere un utilizzo giusto e sostenibile delle risorse energetiche»⁴, possono trovare ampi spazi di cooperazione.

Il secondo tema centrale cui il Trattato fa riferimento nella sezione dedicata agli affari esteri è quello dell'Unione Europea. Parigi e Roma potrebbero trovare grande interesse nell'esercitare pressione all'interno dell'apparato comunitario per ribadire l'importanza dei Paesi mediterranei dell'Unione, spingendo tutta l'Europa a promuovere politiche più efficaci e più sinergiche nei confronti del continente africano. Nel Trattato i Paesi firmatari ribadiscono questo punto con molta chiarezza quando dichiarano di volersi «impegnare a rafforzare le relazioni dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri con questo continente (quello africano), con particolare attenzione al Nord Africa, al Sahel e al Corno d'Africa»⁵. Sebbene sia un tema alquanto sensibile, Roma e Parigi, esercitando insieme un peso maggiore nell'ambito comunitario, potrebbero spingere l'Unione a rivedere la politica europea migratoria e a indirizzare maggiori risorse verso la stabilizzazione della Libia e del Sahel.

Difesa

La posizione che occupa la sezione del Trattato dedicata ai temi della difesa, secondi solo agli affari esteri, testimonia dell'importanza che questa dimensione riveste nelle relazioni italo-francesi. Per capire quali potrebbero essere le opportunità per Roma e Parigi su questi temi occorre analizzare la questione con due lenti diverse: quella operativa e quella industriale.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Relativamente alla componente operativa, le forze di Roma e di Parigi non solo sono da tempo impegnate nella condotta di diverse operazioni comuni, sia terrestri che navali, ma negli ultimi anni hanno anche incrementato le attività congiunte, specialmente in Africa. Militari francesi e italiani operano insieme in diverse missioni navali – *Atalanta* nel corno d’Africa, *Irini* nel mar Mediterraneo, *Emasoh* lungo lo stretto di Hormuz – e conducono operazioni navali nel Golfo di Guinea. Entrambi i Paesi schierano forze terrestri nel Sahel, in particolare in Niger e in Mali. L’Italia ha poi inviato da pochi mesi circa 250 uomini, 20 mezzi terrestri e 6 elicotteri a supporto diretto delle forze francesi impegnate in Mali (Ministero della Difesa, 2022) – hanno preso parte alla *Task Force Takuba*, composta da unità provenienti da diversi Paesi dell’Unione Europea – anche se i recenti sconvolgimenti accorsi nel Paese, con il colpo di stato militare e la dichiarazione, da parte del presidente Macron, del graduale ritiro del contingente francese dal Mali, potrebbero imporre un veloce ritiro dei fanti italiani. Il ritiro dei militari francesi dal Mali, così come degli altri contingenti europei, tuttavia, non significherà la fine della presenza militare di Parigi nel Sahel, ma semplicemente, come dichiarato da Macron, una ricollocazione del contingente in altri territori, probabilmente in Niger (Corbet, Petrequin, 2022).

L’Italia e la Francia continueranno verosimilmente a condurre operazioni congiunte in Africa. Le forze italiane possono garantire un contributo rilevante ai militari francesi, che negli ultimi anni hanno più volte fatto presente alle autorità politiche transalpine le loro difficoltà a operare in quelle regioni, a causa delle condizioni climatiche estreme e della scarsità di mezzi e materiali forniti, specialmente elicotteri⁶.

La collaborazione militare in Africa permette ai due Paesi di esercitare un’azione più efficace e di contribuire in misura maggiore alla stabilizzazione del Sahel, questione cruciale per il contrasto all’immigrazione. I militari italiani, poi, possono beneficiare moltissimo della cooperazione con le unità francesi, che sono presenti nella regione da molto più tempo dei fanti di Roma, e che hanno accumulato negli anni una ricca esperienza di operazioni in quei territori, spesso anche con violenti combattimenti. La collaborazione militare potrebbe riguardare, evidentemente, anche la dimensione navale, dove la condotta di maggiori operazioni congiunte, sia nel golfo di Guinea che nel mar Mediterraneo, apporterebbe ancora maggiori benefici sia alla gestione della sfida libica e al contrasto delle azioni turche, che al contrasto all’immigrazione irregolare.

Anche sul lato industriale, i due Paesi potrebbero cogliere insieme alcune importanti opportunità. Superate le frizioni generate dall’intervento francese nel *dossier Fincantieri-Chantiers de l’Atlantique*, la collaborazione nel campo dell’industria navale militare – dove Roma e Parigi hanno lavorato insieme ad alcune delle unità navali che hanno avuto maggiore successo a livello internazionale, come le fregate classe Orizzonte e le FREMM – è ripartita subito con la formazione di Naviris.

Questa *joint venture* è stata realizzata proprio tra le due aziende che erano maggiormente coinvolte nella vendita dei cantieri navali francesi, ovvero Fincantieri e Naval Group (Po, 2019). Il primo successo di Naviris si potrebbe velocemente raggiungere con la riuscita del programma relativo alle nuove Corvette Europee, su cui italiani e francesi collaborano da tempo. L’auspicio è che Roma e Parigi possano continuare su questa strada, promuovendo ancora di più la collaborazione in campo industriale, specialmente navale, agendo in maniera sinergica anche nell’ambito delle iniziative

⁶ Si veda, ad esempio, il discorso tenuto nel novembre del 2020 dal Generale Conryut, comandante dell’Operazione *Barkhane*, di fronte all’Assemblea Nazionale, durante il quale l’ufficiale ha dichiarato che «il comandante del raggruppamento di elicotteri deve risolvere ogni giorno una sorta di tetris per riuscire ad assicurare alle forze il sostegno alle loro operazioni». Consultabile su <https://bit.ly/38bziBy>.

comuni lanciate dai Paesi dell'Unione nell'ambito della PESCO, dove sia Parigi che Roma guidano diversi progetti condivisi.

La sfida maggiore sarà superare le frizioni, di natura prevalentemente politica, che possono facilmente sorgere durante la condotta di questi programmi. Proprio riguardo alle frizioni, una sfida importante nella collaborazione industriale tra Italia e Francia è già alle porte: la guerra in Ucraina ha infatti messo in pausa la delicata questione della vendita della ex Oto Melara e di Weiss (Borrelli, White, 2021), i due settori della *Business Unit* Sistema Difesa di Leonardo che hanno ricevuto importanti offerte di acquisto, una delle quali da parte del consorzio franco-tedesco KNDS, mentre un'altra potrebbe venire da Fincantieri (Dragoni, 2021). Il *dossier* è estremamente delicato – molti esponenti politici e industriali italiani hanno già evocato l'utilizzo del *Golden Power* – e suscettibile di portare a nuovi grandi scossoni nelle relazioni industriali in materia di difesa tra Francia e Italia.

Conclusioni

Il Trattato del Quirinale rappresenta un'opportunità per ridare slancio alla collaborazione in materia di politica estera e di difesa tra Italia e Francia, in un momento in cui le relazioni tra i due Paesi sembrano lasciarsi alle spalle le frizioni degli ultimi anni. Nella dimensione degli affari esteri, l'obiettivo è cooperare in maniera più sinergica nella gestione delle sfide presenti nel mar Mediterraneo, con particolare attenzione alla Libia, e far pesare all'interno dell'Unione gli interessi dei Paesi che si affacciano su questo quadrante. Nella dimensione della difesa, Roma e Parigi, che collaborano già da tempo sia sul campo che a livello industriale, potrebbero unire gli sforzi per contribuire in maniera più efficace alla stabilizzazione del Sahel e allo sviluppo di un'industria militare europea più forte e più competitiva.

Bibliografia

- Corbet, S., Petrequin, S. (2022). France and EU to withdraw troops from Mali, remain in region. *ABC News*. Consultabile su <https://abcn.ws/3vSCYQA>.
- Dragoni, G. (2021). Oto Melara, ecco le cordate in campo per l'industria italiana degli armamenti, *Il Sole 24Ore*. Consultabile su <https://bit.ly/3vyF1dP>.
- Falchi, L. (2017). "Italy and France at Odds over Lybia?", *IAI commentaries* 17(9).
- Ministero della Difesa (2022). *Task Force Takuba – Contributo Nazionale*. Consultabile su <https://bit.ly/3MHiy3I>.
- Po, E. (2019). Fincantieri e Naval Group: si parte, *Rivista Italiana Difesa*, 7/2019.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). *Firma del Trattato Italia-Francia al Quirinale*. Consultabile su <https://bit.ly/3s2KUh8>.
- Sciorilli Borrelli, S., White, S. (2021). France and Italy seek to boost EU influence with "friendship treaty", *Financial Times*. Consultabile su <https://on.ft.com/3MFkSZ3>.
- Tziarras, Z., Harchaoui, J. (2021). What Erdogan really wants in Eastern Mediterranean, *Foreign Policy*. Consultabile su <https://bit.ly/3kvaZBj>.
- Weise, Z. (2020). Turkey demands French apology over description of naval incident. *Politico*. Consultabile su <https://politi.co/38C4da6>.

Vignoli, V., Coticchia, F. (2022). Italy's military operations abroad (1945-2020): data, patterns and trend. *International Peacekeeping*.

Concetti chiave

- Il Trattato del Quirinale posiziona gli articoli dedicati agli affari esteri e alla difesa in posizione prioritaria rispetto a tutti gli altri;
- In materia di affari esteri, Francia e Italia si impegnano a cooperare in maniera più sinergica per affrontare le sfide presenti nel Mediterraneo e a promuovere migliori rapporti tra l'Unione Europea e il continente africano;
- In materia di sicurezza e difesa, Roma e Parigi intendono rafforzare la cooperazione industriale militare, soprattutto nella cornice europea, e stringere ancora più saldi rapporti tra le proprie forze armate, in maniera particolare nel Sahel.

10. AFFARI EUROPEI, POLITICHE MIGRATORIE, GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

ANDREA RECCHIA*

Introduzione

Il Trattato del Quirinale ha suggellato l'intesa tra Roma e Parigi, grazie anche al solido rapporto tra Draghi, Mattarella e Macron (Nava, 2022). Il documento, che si inserisce nel contesto della fine dell'era Merkel, consolida la *partnership* italo-francese ed è rivolto anche alla Germania che resta un prezioso alleato per entrambi gli Stati (ISPI, 2021). Nonostante il Trattato, per la sua natura bilaterale, possa essere inteso come un segnale di debolezza dell'Unione Europea, in realtà, al suo interno mostra un forte richiamo europeo e molti dei punti trattati mirano a dare attuazione ai valori e agli interessi dell'Unione (Dessi, Nelli Feroci, 2021). L'obiettivo di questo documento è anche quello di superare alcune incomprensioni e vari attriti che hanno caratterizzato il rapporto tra i due Paesi negli ultimi anni.

L'UE al centro del rapporto tra Roma e Parigi

Questa nuova cooperazione rafforzata tra Italia e Francia è un forte segnale anche per l'UE e allo stesso tempo consolida l'identità europea di entrambi gli Stati. All'interno dell'art. 3 viene sottolineato l'impegno congiunto allo sviluppo dell'autonomia strategica europea. Quest'ultima è ormai un obiettivo consolidato dell'UE ormai dal 2016, anno della pubblicazione della *EU Global Strategy*, ma spesso viene associata al progetto francese di dotare l'Europa di tutte le risorse necessarie per essere meno dipendente dalle garanzie di sicurezza degli Stati Uniti e della NATO. In realtà la recente presentazione dello *Strategic Compass* e le solide credenziali atlantiste dell'Italia tendono a collocare l'autonomia strategica europea nel contesto transatlantico (Alcaro, 2021).

Tale posizione viene evidenziata anche nel preambolo del Trattato, dove viene specificato che l'UE e la NATO devono agire insieme come *partner* strategici che si rafforzano a vicenda (*Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata*, 2022). Se quindi l'idea di un'autonomia strategica europea è stata negli ultimi anni troppo vaga, nell'ultimo periodo si è arrivati a una definizione più precisa di tale concetto e questo Trattato pone le basi per i due Paesi per un lavoro volto ad ampliarne e migliorarne lo sviluppo. All'interno dell'articolo si riscontra la volontà di entrambi di estendere il ricorso alla maggioranza qualificata a più settori durante le decisioni del Consiglio. L'obiettivo è superare quel voto all'unanimità che per anni ha paralizzato molte delle scelte europee in vari ambiti.

In materia economica e fiscale verrà rafforzato il coordinamento nei principali settori della politica economica, in particolare la strategia economica e di bilancio e la programmazione finanziaria dell'Unione Europea. Una significativa manifestazione di tale convergenza sui temi economici si è riscontrata nel dicembre del 2021, quando Draghi e Macron hanno annunciato congiuntamente la necessità di una riforma delle regole europee in materia di disciplina di bilancio (Draghi-Macron, 2021). Questo avvicinamento in ambito economico è precedente la firma del Trattato.

L'intesa Italia-Francia, d'altronde, era stata quella alla base dell'approntamento di *NextGenerationEU*, lo strumento europeo pensato per ricostruire l'UE a seguito della pandemia di COVID-19 (Hall, 2021). Solo successivamente Parigi ha negoziato il piano con Berlino (Ciulla,

* Centro Studi Geopolitica.info.

2021), dimostrando la rinnovata collaborazione italo-francese che il Trattato ha ufficializzato. L'attuale guerra in Ucraina ha momentaneamente oscurato la riforma delle regole economiche europee, anche se i due Paesi sembrano allineati sulla possibilità di emettere nuovo debito comune per finanziare le spese di difesa degli Stati membri. Entrambe le parti dovranno continuare a supportarsi e a lavorare insieme su questo fronte in modo da avere una forte voce in capitolo appena il dibattito sulle regole economiche riprenderà (Villafranca, 2022).

Infine, Roma e Parigi si consulteranno regolarmente al fine di raggiungere posizioni comuni prima dei principali appuntamenti europei. Tale punto risulta essere fondamentale in quanto mira ad aumentare la comunitarizzazione delle varie politiche. Questo però non porterà alla trasformazione dell'UE in senso maggiormente intergovernativo. Lo scopo è consolidare le posizioni dei due Paesi in vista dei maggiori negoziati dell'Unione in modo da esprimere una posizione il più comune possibile, rafforzando in questo modo la posizione di entrambi gli Stati in Europa (Alcaro, 2021).

Politiche migratorie, giustizia, affari interni: una nuova cooperazione

L'art. 4 del Trattato si pone l'obiettivo di migliorare la collaborazione tra i due Paesi nei settori della giustizia e degli affari interni, nonché sulle politiche migratorie. Riguardo al primo tema, le parti si impegneranno a potenziare la cooperazione giudiziaria attraverso un programma di incontri regolari tra magistrati e operatori del diritto e lo scambio delle informazioni pertinenti, che avverrà tramite l'istituzione un foro di consultazione regolare tra i rispettivi Ministeri della giustizia. Quest'ultimo potrà anche formulare approcci condivisi sulle questioni europee in questo settore. Tra i due Paesi verranno sviluppate e rafforzate varie cooperazioni, come quella in materia penitenziaria, di diritti dei minori e quella riguardante la lotta alla criminalità organizzata transnazionale. A ciò, verrà affiancata l'attività di formazione congiunta tra magistrati e vari funzionari (Programma di lavoro italo-francese, 2021).

Sul fronte degli affari interni, ampio spazio viene dato alla sicurezza interna e alla lotta contro le minacce transnazionali, in particolare contro il terrorismo. Le due parti mirano anche alla creazione di un'unità operativa mista capace di sostenere le forze dell'ordine nella gestione di grandi eventi e nel loro contributo alle missioni internazionali di polizia. Verrà anche intensificata la cooperazione italo-francese in materia di protezione civile e verrà favorito l'impiego di un meccanismo europeo in tal senso. È previsto uno scambio di agenti e funzionari e la creazione di un foro per riunioni periodiche a livello di Ministri dell'interno o di Direttori generali dei rispettivi Dicasteri (Programma di lavoro italo-francese, 2021).

Dal caso di Bardonecchia nel 2018 (*Il Post*, 2018) passando per la crisi di Ventimiglia (Pirovano, 2021), il tema delle politiche migratorie ha storicamente causato i maggiori attriti tra i due Paesi negli ultimi anni. Per questo motivo si punta *in primis* a una riforma della zona Schengen. Riforma chiesta dallo stesso Macron, che ha auspicato che la *governance* riguardante le migrazioni venga gestita come quella dell'Eurozona, cioè attraverso riunioni ministeriali regolari in modo tale da garantire una politica coerente per controllare le frontiere esterne (Mallet, 2021). Nell'articolo si evidenzia l'impegno reciproco per una riforma della politica migratoria e d'asilo europea e di una sua applicazione efficace.

L'intento è quello di creare un meccanismo efficace di solidarietà nella gestione dei flussi migratori (Clement, D'Amico, Perino Vaiga, 2021) – obiettivo reso ancora più urgente data la grande crisi migratoria creatasi a seguito della guerra in Ucraina – lavorando insieme per la realizzazione di una politica comune europea in materia di rimpatri. A ciò si affiancherà la promozione di *partenariati*

strategici con i Paesi terzi di origine e transito di flussi migratori. Per cercare di evitare altri incidenti come quelli citati, le due parti si pongono l'obiettivo di rafforzare il coordinamento e la fiducia tra i rispettivi servizi di polizia e di consolidare la brigata mista istituita tra le rispettive polizie di frontiera. Il tutto sarà valutato e monitorato dai Ministeri degli affari esteri e degli interni dei due Stati attraverso l'istituzione di un meccanismo di concertazione rafforzata con riunioni periodiche (Programma di lavoro italo-francese, 2021).

Conclusioni

L'ampio spazio dato a temi legati all'UE denota la volontà dei due Stati di migliorare il coordinamento tra di loro in modo da concordare una posizione comune in sede europea. Questa nuova cooperazione potrebbe aumentare la capacità di Roma e Parigi di patrocinare le idee e le preoccupazioni dei Paesi meridionali dell'UE. Se, quindi, tale Trattato può essere considerato un rafforzamento dell'integrazione europea, risulta però necessario, al fine di migliorare gli equilibri europei, anche un trattato tra Italia e Germania. Quest'ultimo gioverebbe all'intera UE, in quanto l'intransigenza rigorista tedesca potrebbe essere bilanciata dalla relazione italo-francese (portatrice delle istanze degli Stati del sud), mentre la risolutezza geopolitica della Francia verrebbe compensata dalla cautela di Roma e Berlino (Massolo, 2021).

Riguardo al rapporto bilaterale tra Italia e Francia, lo scambio di funzionari, i forum interministeriali e i vari programmi congiunti di formazione serviranno per prevenire e gestire eventuali contrasti tra i due Paesi, aumentando la stabilità della loro relazione. Le opportunità scaturite da questo Trattato sono quindi numerose, sia in ambito europeo che nel rapporto tra Roma e Parigi. Non vanno però sottovalutati i rischi. Italia e Francia si basano su modelli molto differenti tra loro: decentrata sul piano istituzionale la prima, con una pubblica amministrazione in perenne modifica; accentrata la seconda, con un servizio pubblico più costante.

Le due parti dovranno riuscire ad integrarsi al meglio per riuscire a trarre beneficio dalle opportunità di questo Trattato, in particolare Roma. In Europa, i due Paesi dovranno essere abili a disinnescare i vari attriti che potrebbero crearsi tra i Paesi frugali del nord e quelli del sud, soprattutto in vista delle discussioni sulla reintroduzione del Patto di Stabilità. Infine, come già evidenziato in precedenza, questo trattato si è sviluppato anche grazie al rapporto tra Draghi, Macron e Mattarella (Darnis, 2022). Mentre gli ultimi due resteranno in carica per i prossimi anni, il mandato di Draghi scadrà naturalmente nel 2023. I due governi sono in sintonia in questo momento ma un nuovo esecutivo italiano non in linea con quello attuale potrebbe far riemergere delle divergenze su alcuni temi appena esaminati, soprattutto riguardo alle politiche migratorie.

Bibliografia

- Alcaro, R. (2021). The Italy–France Treaty is an Example of Wise Diplomacy. *IAI*. Consultabile su <https://bit.ly/38fqrPs>.
- Ciulla, M. (2021). Enter the Dracon: Franco-Italian relations and European cohesion. *European Council on Foreign Relations*. Consultabile su <https://bit.ly/3ylUNuj>.
- Clement, O., D'Amico, C. e Perino Vaiga, S. (2021). The Quirinal Treaty: Resuming a Strong Franco-Italian Partnership at a Critical Moment. *APCO Worldwide*. Consultabile su <https://bit.ly/3sjrtAU>.

- Darnis, J.P. (2022). Il rapporto bilaterale Italia-Francia nel contesto delle elezioni francesi. ISPI. Consultabile su <https://bit.ly/3yqn2bm>.
- Dessi, A., Nelli Feroci, F. (2021). Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia. Rapporto sulla politica estera italiana. *IAI*. Consultabile su <https://bit.ly/3kRhziB>.
- Governo Italiano (2021). *The EU's fiscal rules must be reformed if we are to secure the recovery - intervento di Draghi e Macron sul Financial Times*. Consultabile su <https://bit.ly/3vVCevd>.
- Hall, B. (2021). Mario Draghi and Emmanuel Macron – the EU's new power couple?. *Financial Times*. Consultabile su <https://on.ft.com/3M07dfp>.
- Il Post (2018). Ma alla fine qual è stato il problema a Bardonecchia?. *Il Post*. Consultabile su <https://bit.ly/3wd70i3>.
- Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, ISPI. (2021). *Roma, Parigi e l'Europa che verrà*. Consultabile su <https://bit.ly/3PahgJK>.
- Mallet, V. (2021). Macron calls for EU to strengthen borders and forge closer defence ties. *Financial Times*. Consultabile su <https://on.ft.com/389xDwD>.
- Massolo, G. (2021). Italia-Francia: un messaggio per Bruxelles. ISPI. Consultabile su <https://bit.ly/388qCw4>.
- Nava, M. (2022). Il voto in Francia e le basi della “profonda amicizia” con l'Italia. ISPI. Consultabile su <https://bit.ly/3kU0mIs>.
- Pirovano, A. (2021). Ventimiglia: migranti, i dimenticati della pandemia. *Osservatorio Diritti*. Consultabile su <https://bit.ly/3ynYtvv>.
- Programma di lavoro italo-francese*. Consultabile su <https://bit.ly/3MRCUrg>.
- Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata*. Consultabile su <https://bit.ly/3vTKuvS>.
- Villafranca, A. (2022). Parigi e Roma dalla stessa parte. ISPI. Consultabile su <https://bit.ly/3sqffpZ>.

Concetti chiave

- Il Trattato dimostra la centralità dell'Unione Europea per i due Paesi e la loro assunzione di responsabilità per uno sviluppo maggiore dell'integrazione europea.
- Le varie consultazioni previste tra le parti e lo scambio di funzionari hanno l'obiettivo di innalzare il livello qualitativo del rapporto bilaterale, con l'obiettivo di superare gli attriti degli ultimi anni.
- Questo Trattato ha posto delle basi solide al rapporto tra Roma e Parigi. Il lavoro congiunto per sfruttarne tutte le opportunità dovrà essere costante, soprattutto in futuro, quando cambieranno gli esecutivi dei due Paesi.

11. COOPERAZIONE ECONOMICA E SVILUPPO SOCIALE

HÉLÈNE THIBAUT *

La cooperazione economica nel Trattato

Caratterizzati da vicinanza culturale e geografica e tessuti e sistemi economico-industriali simili, Francia e Italia hanno da sempre intrattenuto rapporti commerciali molto intensi. La Francia è il primo Paese investitore in Italia, mentre l'Italia è il terzo in Francia, e l'affermazione dell'asse italo-francese non poteva che passare per il rafforzamento della cooperazione tra i due Paesi in ambito economico.

Ai sensi dell'articolo 5 del Trattato, obiettivo dello stesso è quello di favorire l'integrazione e la competitività delle rispettive economie, ma anche di partecipare insieme al rafforzamento dell'autonomia strategica dell'Unione Europa, cooperando in ambito:

- Economico, tramite facilitazione degli investimenti reciproci e definizione di progetti comuni per *start-up* e PMI;
- Industriale, tramite il rafforzamento di collaborazioni industriali bilaterali e promozione di iniziative congiunte anche per PMI, in particolare nei settori essenziali per l'autonomia strategica europea quali transizioni energetica e digitale, nuove tecnologie, sanità, difesa e trasporti;
- Digitale, cooperando in ambito delle nuove tecnologie, *cyber-sicurezza*, *cloud*, intelligenza artificiale condivisione dei dati, connettività, 5G-6G, digitalizzazione dei pagamenti e quantistica ed impegnandosi a lavorare per una regolamentazione europea e per una *governance* internazionale del settore digitale e dello spazio cibernetico.

Quale corollario all'integrazione dei rispettivi progetti economici, le Parti hanno anche previsto di intensificare la propria collaborazione nella lotta alla corruzione, alle frodi, all'evasione e all'elusione fiscale, in particolare tramite i rispettivi *Anti-Fraud Coordination Services* (cc.dd. AFCOS)⁷.

In base al Programma di Lavoro sottoscritto a margine del Trattato⁸, il lavoro dei governi si svilupperà intorno ai seguenti assi:

- Operare nel quadro economico europeo, lavorando al rafforzamento di una politica europea orientata alla competitività globale e ispirata ai principi di equità, sostenibilità ed inclusività, sostenendo la creazione di nuove risorse proprie, contribuendo alle riflessioni sul futuro del Patto di stabilità e crescita, promuovendo un settore bancario sano e competitivo e promuovendo iniziative e consultazioni regolari in materia di regolamentazione europea e di concorrenza e aiuti di stato;
- Coordinare il rilancio post- COVID, concentrandosi su settori strategici per l'Europa, quali infrastrutture *cloud*, batterie elettriche, industria farmaceutica e materiali sanitari, energia, semi-conduttori e connettività;
- Avvicinare i rispettivi tessuti economici e industriali dei due Paesi, istituendo in particolare il Forum di Concertazione economica prevista dal Trattato per l'aggiornamento sugli

* Tonucci & Partners.

⁷ In data 17 dicembre 2021, si è tenuto un incontro tra il Direttore Generale di ADM Marcello Minenna e il Vice Ministro delle Finanze francese Olivier Dussopt. Consultabile su <https://bit.ly/3kR2Qr5>.

⁸ Consultabile su <https://bit.ly/3MRCUrg>. Il Programma di Lavoro «precisa le assi e i progetti di cooperazione che i due Paesi intendono attuare in applicazione dei principi posti dal Trattato».

investimenti e la cooperazione e il coordinamento sulle questioni europee. In tal modo, l'obiettivo è sviluppare (ulteriormente) la cooperazione tra la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ed i suoi omologhi francesi *Caisse Des Dépôts et Consignations*⁹ e *La Banque Publique d'Investissement* (BPI)¹⁰;

- Accelerare la transizione digitale, operando per la sovranità digitale, coordinando gli investimenti per l'autonomia europea in quel settore e promuovere il dialogo e il coordinamento a livello europeo e internazionale sulle tematiche di settore.

Si deve rilevare come le Parti non hanno inteso solo definire obiettivi comuni in materia di politica economica ma anche darsi l'opportunità di dare un contenuto concreto ed effettivo alla collaborazione tra i due Paesi in materia. Infatti, preme evidenziare come siano presenti nel Trattato e nel Programma di Lavoro specifiche previsioni volte a favorire in concreto dialogo e cooperazione tra le Parti e ad andare oltre le dichiarazioni di principio.

In particolare:

- (i) l'istituzione di un Forum di consultazione fra Ministri competenti per Economia, Finanza e Sviluppo economico¹¹; il Forum, che dovrà riunirsi una volta l'anno, consentirà un dialogo permanente tra i due governi su, da un lato, le politiche macroeconomiche, e dall'altro, le politiche industriali, l'avvicinamento dei tessuti economici dei due Paesi, sul mercato interno europeo e sulle cooperazioni industriali tra i due Paesi. A tale iniziativa – la cui prima edizione dovrebbe tenersi entro il 2022 in Francia – si deve aggiungere a comprova dello spirito di effettiva collaborazione che anima il Trattato e i rispettivi governi, la previsione dello scambio di funzionari tra i due Paesi e della partecipazione su base trimestrale ai rispettivi Consigli dei Ministri, misura che ha peraltro già trovato applicazione concreta con la partecipazione del Ministro degli Affari Esteri Francese Le Drian al Consiglio dei Ministri dello scorso 24 febbraio. Da notare anche la sottoscrizione lo scorso 8 marzo di una lettera di intenti avente ad oggetto la collaborazione rafforzata nel campo della pubblica amministrazione e della funzione pubblica.
- (ii) l'impegno a sviluppare la cooperazione tra CDP, la *Caisse des Dépôts et BPI France* e le altre istituzioni finanziarie con mandato di promozione delle attività economiche e imprenditoriali, che vengono incoraggiate a stipulare accordi specifici, stimolare la cooperazione in ambito PMI e start-up innovative e proseguire il già avviato programma *Young Leaders*. Su questo punto, il Trattato conferma la volontà di implementare la collaborazione privilegiata tra CDP e BPI avviata in occasione del Vertice di Napoli del 2020¹². Dopo il lancio a fine 2021 del primo Acceleratore franco-italiano e l'implementazione del Programma *Young Leaders*, si conferma con il Trattato la volontà di dare concretezza alla collaborazione tramite l'azione coordinata delle rispettive banche di investimento.

⁹ <https://bit.ly/3wdK3vo>.

¹⁰ <https://bit.ly/3KXrJvF>.

¹¹ Articolo 5 comma 6 del Trattato e punto 5.3 del Programma di Lavoro.

¹² Il Vertice aveva infatti visto la sottoscrizione di una Dichiarazione di Intenti tra CDP e BPI con la quale si dichiarava l'intenzione di rafforzare la collaborazione nei seguenti settori: 1) Export e della cooperazione internazionale; 2) Cooperazione nel settore del capital venture e delle start-up; 3) Acceleratore franco-italiano rivolto alle medie imprese francesi ed italiane, per la prima volta riunite all'interno di un programma volto alla formazione, al supporto finanziario e al consiglio strategico; e 4) l'Istituzione del Programma *Young Leaders*, volto alla creazione di una rete di giovani leader che possa stimolare e rafforzare la cooperazione tra i due paesi.

L'effettivo impatto del Trattato dipenderà dell'impegno che le Parti metteranno a dare corpo ai principi enunciati dal Trattato tramite iniziative concrete, ma sembrano esserci tutti i presupposti – normativi ma anche di volontà politica – per fare del Trattato un efficace strumento di coordinamento e confronto e quindi di effettivo rafforzamento di un asso politico-economico le cui potenzialità sono fuori discussione.

Lo sviluppo sociale nel Trattato

Altro tema a cui è stato ritenuto di dare particolare rilievo nel Trattato, dedicandoci un intero articolo e moltiplicando i richiami alla tematica nel resto del testo¹³, è quello dello sviluppo sociale, sostenibile ed inclusivo. Si tratta di un tema trasversale che occupa *de facto* una posizione determinante tra gli obiettivi prefissati dal Trattato, in quanto presente in filigrana lungo tutto il documento. Ma è soprattutto un tema strettamente collegato a quello dello sviluppo economico, come ricorda il testo che in più occasioni sottolinea come il progresso economico debba necessariamente andare di pari passo con il rispetto dei diritti sociali, la preservazione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, in perfetta armonia con le aspettative della popolazione, sempre più sensibile a tali tematiche e desiderosa di impegni pubblici concreti in materia.

Le politiche che verranno attuate dai governi in ambito economico dovranno quindi esserlo nel rispetto degli impegni assunti dagli stessi in ambito sociale.

Gli impegni sociali delle Parti sono contenuti nell'articolo 3 del Trattato, il quale – congiuntamente al Programma di Lavoro definito a margine del Trattato – definisce i principi che ispireranno l'azione congiunta delle Parti e consentiranno di sviluppare «un'agenda bilaterale ambiziosa» sulla base delle seguenti linee direttrici:

- rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione Europea in attuazione del Piano d'Azione sul pilastro europeo dei diritti sociali e degli impegni presi al Vertice di Porto dell'8 maggio 2021, impegnandosi in particolare a collaborare per garantire salario minimo e condizioni di lavoro e di retribuzione dignitose;
- sostegno alle politiche per la piena parità di genere, in attuazione della strategia 2020-2025 della Commissione europea;
- rafforzamento della cooperazione bilaterale e a livello europeo in materia di ambiente, biodiversità e clima, in applicazione degli Accordi di Parigi, del *Green Deal* Europeo e dei principali accordi e programmi definiti a livello internazionale ed europeo, con l'obiettivo di contribuire al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Oltre all'impegno ad adoperarsi per l'integrazione del clima in tutte le politiche (art. 3 comma 3 del Trattato), vengono previste nel Programma di Lavoro specifiche azioni bilaterali volte alla preservazione delle risorse naturali, a fare del Mediterraneo un mare pulito e sostenibile e a favorire l'adattamento al riscaldamento climatico e la protezione della biodiversità nelle Alpi;
- sostegno in favore di una mobilità sostenibile tramite l'attuazione di una cooperazione volta a ridurre le emissioni prodotte dai trasporti e sviluppare modelli di mobilità e d'infrastrutture

¹³ Si vedano in particolare i riferimenti nelle premesse ai concetti di «pluralismo, non discriminazione, tolleranza, giustizia solidarietà» e «parità di genere», lotta al cambiamento climatico, preservazione della biodiversità ed indissociabilità tra progresso economico, sociale ed ambientale, il richiamo all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, ma anche l'impegno a promuovere «una transizione dell'Unione Europea verso un modello di sviluppo resiliente, inclusivo e sostenibile» di cui all'art. 3 e il disposto dell'appena citato art. 5, che cita tra gli obiettivi delle Parti «la promozione di una crescita equa, sostenibile e inclusiva» nonché di «Europa sociale».

puliti e sostenibili. Vengono previsti l'organizzazione di un dialogo strategico sui trasporti a livello di ministri competenti per le infrastrutture e la mobilità sostenibile e la creazione di un gruppo di lavoro tecnico sulle questioni UE relative alla mobilità e alle infrastrutture sostenibili, che includa un rappresentante dei rispettivi Ministeri degli Affari Esteri;

- sviluppo di sinergie a livello europeo nei settori dell'agroalimentare, della lotta contro gli sprechi, impegnandosi a lavorare per il rispetto delle normative europee in materia e tutelando al contempo la competitività e la sostenibilità del settore alimentare.

Il Trattato si colloca quindi nella perfetta continuità dei testi adottati a livello internazionali ed europeo in materia di diritti sociali, sostenibilità ed ecologia, focalizzando le aree di intervento e fornendo strumenti concreti di cooperazione e dialogo tra istituzioni ed attori dei vari settori coinvolti. Come nell'articolo 5, non sono previsti impegni vincolanti per gli Stati, ma l'auspicio è che le Parti vogliano dare un reale contenuto alla loro cooperazione bilaterale nel campo della sostenibilità, integrando ma anche superando le intese internazionali. In tale proposito, la firma di un *Memorandum of Understanding* tra le due associazioni nazionali per la bioeconomia circolare *Bioeconomy for Change* (Francia) e *Spring* (Italia) costituisce senz'altro un segno concreto della volontà delle Parti di impegnarsi insieme per la transizione verde.

Concetti chiave

- L'impegno di cooperazione economica delle Parti ha il doppio obiettivo di rafforzare le rispettive economie e di sostenere il rafforzamento dell'autonomia strategica dell'Unione Europea, tramite la facilitazione degli investimenti reciproci e la promozione di progetti comuni. Particolare rilievo viene dato dalle Parti al sostegno alle PMI ed al rafforzamento della collaborazione in ambito digitale.
- La cooperazione sociale prevista dal Trattato si traduce con l'impegno delle Parti a lavorare a progetti bilaterali (identificati dal programma di lavoro sottoscritto a margine del Trattato) orientati all'implementazione di un modello sociale sostenibile ed inclusivo rispettoso degli impegni europei ed internazionali assunti in materia dalle Parti.
- Il Trattato offre, soprattutto in ambito economico, strumenti di effettivo dialogo e cooperazione (con particolare riguardo all'operato delle rispettive banche di investimento pubblico CDP e BPI France) che possono consentire, presente la relativa volontà politica, di dare contenuto reale ed effettivo alla cooperazione tra i due Paesi.

12. LO SPAZIO NEL TRATTATO DEL QUIRINALE

ANDREA D'OTTAVIO* E VALENTINA MARIANI**

Introduzione

Il 26 novembre 2021 il Presidente del Consiglio Mario Draghi ed il neo (ri)eletto Presidente francese Emmanuel Macron firmavano, al cospetto del Presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella, quello che alle cronache è l'ormai noto Trattato del Quirinale, all'interno del quale è presente un intero articolo dedicato allo spazio. Un settore su cui Parigi, da sempre, ha come obiettivo quello di tenere le redini europee ben salde nelle sue mani, con il solo ed unico storico "concorrente" al ruolo di *leadership* indiscussa: Berlino, col quale – prima della firma del Trattato – Parigi trovava un accordo di regia escludendo Roma dalle più alte scelte decisionali – e forse anche strategiche – su quella che, dopo lo scoppio della crisi ucraina, deve necessariamente essere la nuova parabola dello spazio europeo.

Parigi si (ri)prende lo spazio europeo

Nel trattato del Quirinale, al tema spazio viene espressamente dedicato l'articolo 7. Nelle prime righe, i governi di Italia e Francia riaffermano quanto più volte già dichiarato in passato, soffermandosi non solo sull'importanza della cooperazione bilaterale tra i due Paesi per la costruzione di una «Europa dello spazio», ma soprattutto sulla conseguente necessità di una «sempre più stretta» cooperazione bilaterale a livello industriale, scientifico e tecnologico.

Il tutto da incanalare poi formalmente all'interno del perimetro dell'Unione Europea e/o dell'Agenzia Spaziale Europea (ESA). Andando quindi oltre i tradizionali *leitmotiv*, la parte più importante e significativa del Trattato del Quirinale in tema spaziale è riportata nel comma 3 dello stesso articolo, laddove viene sancito che «[...] le Parti mirano a rafforzare la strategia spaziale europea e a consolidare la competitività e l'integrazione dell'industria spaziale dei due Paesi. Nel settore dell'accesso allo spazio, esse sostengono il principio di una preferenza europea attraverso lo sviluppo, l'evoluzione e l'utilizzo coordinato, equilibrato e sostenibile dei lanciatori istituzionali ARIANE-6 e VEGA. Le Parti riaffermano il loro sostegno alla base europea di lancio di Kourou, rafforzando la sua competitività e la sua apertura. Nel settore dei sistemi orbitali, esse intendono incoraggiare e sviluppare la cooperazione industriale nel settore dell'esplorazione, dell'osservazione della terra e delle telecomunicazioni, della navigazione e dei relativi segmenti terrestri».

È proprio in questi passaggi che Parigi incassa il successo diplomatico maggiore, quello di essersi assicurato il controllo e complessivo indiretto coordinamento delle eccellenze industriali italiane inerenti allo sviluppo di tecnologie di lancio, attraverso l'acquisizione di contratti tramite la società Arianespace. Strategia, quella di Parigi, che proprio quest'anno raggiunge l'apice più alto di sempre nella storia dei suoi ordinativi, proprio grazie alla firma del contratto tra Amazon ed Arianespace per la fornitura di ben 18 lanciatori ARIANE-6 (ma nessun VEGA), da fornire in tre anni.

Va ricordato come il futuro – e ad oggi sempre più in ritardo – lanciatore pesante francese, sia in realtà fortemente dipendente dagli stadi di lancio che compongono il vettore italiano VEGA, non viceversa. I suoi *boosters* laterali, infatti, sono costituiti proprio dal primo stadio del vettore italiano

* Centro Studi Geopolitica.info.

** Unitelma Sapienza, Centro Studi Geopolitica.info.

prodotto negli stabilimenti di Avio. Alla luce quindi dell'importante ed imponente accordo siglato con Amazon, assumendo, per semplicità, la fornitura di 18 vettori ARIANE-6 nella loro «configurazione base» implementanti due (su quattro possibili) *boosters* laterali (ARIANE-62), significherebbe per Avio fornire un quantitativo minimo – potenziale – di ben 36 moduli P-120C nei prossimi tre anni, portando “a saturazione” le sue capacità produttive industriali a favore del maggiormente sponsorizzato ARIANE-6. Un significativo sforzo quello industriale e tecnologico italiano, non direzionato in egual misura – ed equilibrato, come riportato nel comma 3 – al supporto del futuro manifesto di lancio di VEGA il quale, necessariamente, potrà essere soggetto ad una conseguente rimodulazione.

Al di là, quindi, dei comprovati ed immediati ritorni industriali ai quali la visione politico-strategica della classe dirigente politica ed industriale italiana non dovrebbe fermarsi, ci si chiede come l'Italia intenda difendere la continuità operativa, e quindi anche l'alto valore commerciale, dell'eccellente vettore VEGA: un assetto nazionale strategico, ad oggi, commercializzato proprio dalla società francese Arianespace. Ad ulteriore prova di queste ombre, anche qui come riportato nel citato comma 3 dell'articolo 7, è necessario considerare che, ad oggi, il sito di lancio europeo è e rimane uno soltanto, quello di Kourou. Sito che, oltre ad essere in territorio francese, e quindi soggetto alle leggi della Repubblica Francese, non possiede ad oggi quelle caratteristiche necessarie strutturali comuni ai principali spaziodorti americani o russi tali da consentire il lancio ravvicinato di più vettori, magari da rampe diverse.

Forti di un'identità nazionale ispirata al concetto di *grandeur*, la Francia ha come obiettivo quello di acquisire posizioni di rilievo al fine di rafforzare il suo senso di orgoglio nazionale, necessario ad accrescere il prestigio della nazione stessa a livello internazionale. È questa l'ottica con cui Parigi ha intrapreso – così come nel settore della difesa europea – un percorso atto ad assicurare saldamente nelle sue mani le redini politiche del settore spaziale europeo, relegando il suo storico *competitor* continentale, Berlino, all'apparente ruolo di co-pilota¹.

Gli eventi legati allo scoppio della guerra in Ucraina hanno cambiato il mondo tanto quanto indebolito il settore spaziale europeo, oggi pericolosamente ridimensionato nelle sue capacità operative, soprattutto in termini di accessibilità allo spazio esterno (lanciatori). Ma se è vero che “la fortuna aiuta gli audaci”, allora Parigi è stata davvero audace, per di più se questi sono guidati da una innata vocazione al costante raggiungimento di un ruolo di prestigio. L'essersi posta “alla guida” della politica spaziale europea è una strategia che parte da lontano, e che trova uno dei suoi primi atti concreti il 10 dicembre 2020, quando il Ministro dell'Economia e delle Finanze Bruno Le Maire volò a Berlino per un bilaterale con l'omologo tedesco Peter Altmaier. Incontro dove, a fine lavori, in un comunicato congiunto, Francia e Germania annunciavano non una semplice “unione di intenti”, bensì la fattiva creazione di un gruppo di lavoro tra i due Paesi per il «raggiungimento di posizioni comuni nella politica spaziale europea».

Le prime due potenze spaziali europee, quindi, si impegnavano reciprocamente nella definizione di un nuovo quadro normativo dello spazio europeo. Un gruppo di lavoro a cui l'Italia, terza potenza spaziale continentale, non venne chiamata a partecipare e che, per la metà dello scorso anno, avrebbe dovuto produrre una relazione contenente precise raccomandazioni politiche atte ad indirizzare le future attività spaziali europee, soprattutto in materia di lanciatori. Il tutto, all'infuori delle sedi comunitarie preposte come l'ESA.

¹ Come risulta dall'ultima Conferenza Ministeriale Space19+ tenutasi a Siviglia nel 2019, Berlino figura come primo contributore (23%) al budget complessivo dell'Agenzia Spaziale Europea (ESA).

Un settore, quello dei lanciatori, che sin dagli albori delle attività spaziali europee è tutt'oggi a completo appannaggio di Parigi, e che ha visto durare le trattative tra i due Paesi per il rispettivo bilanciamento della *governance* spaziale europea ben 12 mesi. È infatti nel secondo bilaterale del luglio dello scorso anno (il secondo in appena sei mesi) che Francia e Germania trovano un accordo intergovernativo. Se Parigi otteneva l'assicurazione di Berlino sulla continuità dei fondi tedeschi per il sostenimento del programma di sviluppo del lanciatore pesante ARIANE-6, in cambio, Berlino otteneva da Parigi (ad oggi il solo ed unico detentore delle capacità di lancio e quindi di accesso allo spazio esterno dell'intero continente europeo) il benessere allo sviluppo di micro-lanciatori tedeschi: il via libera francese allo sviluppo di indipendenti capacità di accesso allo spazio² tedesche.

Alla fine dello scorso anno, la Francia dava quindi il via ad un pacchetto di investimenti interni pari a 30 miliardi di euro per i prossimi 5 anni, direttamente iniettati nel tessuto industriale nazionale. Circa 4,3 miliardi dei 30 totali stanziati sono proprio dedicati al settore spaziale nazionale francese (non europeo). Investimenti che, supportati anche da una favorevole legislazione nazionale (altro tassello degno di riflessione per quanto riguarda la realtà italiana), hanno portato alla nascita di almeno cinque *start-up* nazionali private, tutte, ad oggi, operative proprio nello sviluppo di nuove tecnologie di lancio come i micro-lanciatori (anche riutilizzabili), a fronte delle tre realtà tedesche e due spagnole, ad oggi conosciute.

Una posizione chiara quella di Parigi che, seppure partita in ritardo nelle attività di sviluppo di micro-lanciatori rispetto alla Germania, grazie alla rilevante esperienza tecnico-industriale nello sviluppo di queste tecnologie di lancio con ArianeGroup, non vuole certo rischiare di perdere di vista le attività tedesche, come pure di non porre la dovuta attenzione all'altrettanto effervescente mercato dei micro-lanciatori inglesi.

Lo scoppio della guerra in Ucraina ha fatto riemergere i profondi *deficit* strategici di cui, da sempre, lo spazio europeo soffre e che, uniti al conseguente deterioramento delle relazioni di collaborazione spaziale tra ESA e ROSCOSMOS, hanno permesso a Parigi di dare maggior vigore a quella visione (la sua) di autonomia strategica dell'Europa spaziale. Ma è pur sempre vero che, in questo modo, una visione c'è. Occorre, infatti, dare atto a Parigi e non a Roma, né a Berlino né a Madrid, di essersi da sola eretta a tentativo di difesa e sostegno della sufficienza strategica spaziale europea.

Una sufficienza strategica purtroppo, ad oggi, non ancora compiuta (essendo essa stessa è in primis indebolita dall'eterogeneità degli interessi infracontinentali) e facile preda di attori terzi, americani in prima fila. Seppur non necessaria, la risposta di Washington non si è fatta attendere. Con l'interruzione della collaborazione spaziale – su tutti i fronti, sia tecnico che scientifici – tra ESA e ROSCOSMOS, l'unica sponda utile rimasta per il sostenimento del complessivo programma di esplorazione spaziale europeo è proprio quella offerta da Washington che – così come per il comparto della difesa – intravede così l'ulteriore opportunità di legare alle esigenze del suo programma spaziale nazionale molte delle principali eccellenze tecnico-industriali e relative risorse economiche europee del settore. Risorse che, se non fossero legate al soddisfacimento di obiettivi di Paesi terzi, potrebbero essere invece direzionate verso il conseguimento dei necessari obiettivi spaziali continentali³.

² I Micro-lanciatori, ad oggi, costituiscono uno di quei settori – se non “il”- più critici dal punto di vista strategico, caratterizzato inoltre da una grande vivacità. Nell'ultimo anno, infatti, sono ben quattro le nazioni (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) che hanno avviato propri ed indipendenti programmi di sviluppo nazionali sui micro-lanciatori. Altre nazioni europee, come la Norvegia, si stanno attrezzando. L'Italia, anche qui, continua a configurarsi come grande assente alla corsa.

³ Obiettivi che per essere identificati, devono prima essere necessariamente definiti: dal tema dei lanciatori, al volo spaziale umano (europeo) da suolo europeo con lanciatori europei. Una capacità, quest'ultima, definita “*sovrana*” ed in possesso di tutte le principali potenze spaziali, ad eccezione proprio dell'Europa.

Dall'inizio dell'anno, con la Francia presidente di turno dell'Unione Europea, in soli cinque mesi, sono stati tre gli appuntamenti importanti in materia spaziale per il continente europeo. Proprio in Francia, a Tolosa, il cuore pulsante di tutte le attività aerospaziali francesi nonché sede (anche) dell'agenzia spaziale nazionale CNES, nello scorso mese di febbraio (circa una settimana prima dell'invasione dell'Ucraina) ha avuto luogo l'importantissimo *European Space Summit*. Un appuntamento a cui hanno partecipato le più alte cariche della Repubblica Francese e dell'Agenzia Spaziale Europea, in concerto con i vari ministri delegati alle attività spaziali dei Paesi aderenti all'alleanza spaziale continentale.

Un evento attentamente preparato da Parigi, e volto proprio alla definizione delle ambizioni spaziali europee per i prossimi dieci anni. Ambizioni che, recita la nota stampa rilasciata dalla stessa Agenzia Spaziale Europea, «arrivino ad accelerare la posizione dell'Europa quale *leader* mondiale nello spazio». Lavori preparatori questi di fondamentale importanza in vista di quello che sarà l'attesissimo Consiglio Ministeriale dell'ESA previsto per il prossimo mese di novembre, dove, sulla base dei *dossier* presentati e precedentemente preparati proprio a partire dal *Summit* spaziale di Tolosa, verranno prese decisioni concrete su quali di questi debbano essere implementati sotto forma di programmi o attività spaziali dell'Agenzia.

«Sono lieto di accettare la proposta del Presidente Macron di istituire un gruppo consultivo di alto livello sull'esplorazione umana dello spazio per l'Europa», queste le parole di Josef Aschbacher, Direttore Generale dell'ESA, a seguito della conclusione dei lavori del *Summit*. Una decisione che – continua la nota stampa dell'ESA – «definerà come sarà l'Europa nel decennio a venire» e di come essa, quindi, strutturerà il suo settore spaziale per far fronte alle problematiche sociali, economiche e – soprattutto – di sicurezza divenute estremamente urgenti per il Continente e non più derogabili. Questioni urgenti tanto quanto inedite, come quelle che pone il cambiamento climatico.

Nel successivo mese di marzo (16-17), ha poi avuto luogo il secondo importante appuntamento. A Parigi, si è svolto il 306esimo *ESA Council*, come naturale proseguimento ed ulteriore consolidamento delle attività già avviate il mese precedente allo *Space Summit* di Tolosa: il tutto però, a quasi un mese dall'aggressione russa all'Ucraina, che ha quindi reso evidente la necessità di prendere coscienza di quali decisioni l'Europa dovesse adottare rispetto a quello che, fino a poco tempo fa, era stato un suo prezioso collaboratore in molte importanti attività spaziali passate e soprattutto future. Un concilio intenso quindi, fatto anche di scelte difficili, come lo stop alla collaborazione con ROSCOSMOS per la missione *ExoMars*, in seguito ufficialmente sospesa – ma non cancellata – e rimandata quindi a non prima della finestra di lancio verso Marte del 2028. Il successivo mese di aprile, infine, mercoledì 13, in risposta proprio all'aggravarsi della guerra in Ucraina, sempre a Parigi avveniva il cosiddetto *Extraordinary Meeting* in cui l'ESA annunciava ulteriori e, purtroppo, drammatiche decisioni arrivando di fatto al blocco pressoché totale – ad eccezione delle attività a bordo della Stazione Spaziale Internazionale – di tutte le collaborazioni tecnico-scientifiche con la Federazione Russa.

Opportunità e scelte: Roma non pervenuta

È un dato oggettivo che, ad oggi, l'Italia non sia in possesso di una strategia spaziale nazionale sufficientemente definita e strutturata. Situazione ulteriormente resa instabile dalla mancanza di un impianto legislativo nazionale organico in tema di regolamentazione delle attività spaziali. Tutti strumenti, al contrario, in possesso dei principali Paesi (non solo europei) operanti nel dominio

spaziale. Secondo le agenzie di stampa governative, i fondi del PNRR per le attività spaziali nazionali ammontano ad un totale di 2,3 miliardi di euro, di cui 1,49 miliardi derivanti dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (il PNRR, appunto), mentre la parte restante dal cosiddetto

Fondo Complementare o Fondo Nazionale aggiuntivo: un *basket* integrativo del valore complessivo di 30 miliardi di euro che va, dove e quando necessario, ad integrare le risorse precedentemente stanziati nel PNRR per garantire il perseguimento delle priorità *ivi* indicate. *Budget* totale, quello allocato dal Governo italiano per le attività spaziali nazionali che, rispetto a quello francese e tedesco, è circa della metà.

Volendo anche capitalizzare sul *budget* assegnato, tuttavia, emerge un *vulnus* ulteriore nelle scelte strategiche italiane dal momento che il Governo Draghi decide di affidare non ad ASI ma bensì all'Agencia Spaziale Europea – un attore terzo fortemente eterogeneo perché espressione degli interessi dei singoli stati aderenti tra cui, su tutti, proprio quelli di Francia e Germania – quasi l'intero *budget* (900 milioni di euro dei 1500 stanziati) per la definizione di una costellazione satellitare per l'osservazione della Terra. Un progetto che, per quanto risulti in linea con la vocazione italiana di rimanere eccellenza in questo settore avendo ottenuto, non a caso, proprio la nomina dell'italiana Simonetta Cheli alla guida dell'ESRIN di Roma, rimane ad oggi ancora ampiamente indefinita anche nei suoi più generali dettagli tecnici, operativi, implementativi e di *business plan*.

La nota stampa rilasciata alla fine dei lavori della 303esima riunione del Consiglio dell'ESA il 15 dicembre 2021, evince come gli Stati membri, in quella sede, abbiano deliberato la decisione di poter «promuovere il ruolo dell'ESA come fornitore di competenze a sostegno dei piani spaziali nazionali». In particolare, continua la nota, «al fine di accompagnare l'investimento dei fondi italiani per la ripresa e la resilienza nei programmi spaziali». Formalmente, l'accordo tra ASI ed ESA, alla presenza dei massimi rappresentanti delle due Agenzie spaziali e del Ministro italiano per la Transizione Digitale e l'Innovazione Tecnologica con delega allo spazio, l'attuale Vittorio Colao, è stato firmato a Roma nella sede dell'ASI il giorno seguente, 16 dicembre 2021, a margine di quella che è stata la prima Giornata Nazionale dello spazio.

L'accordo prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro misto ESA-ASI equamente bilanciato (ed in prevalenza composto da soggetti di nazionalità italiana), che ha dato il via alle attività proprio all'inizio di quest'anno attraverso una serie di due incontri esplorativi, atti prevalentemente ad individuare quelle competenze industriali italiane che, fin da subito, possano essere spendibili (tecnologie quindi mature, già industrializzate) per il sostenimento del «progetto nazionale» di costituzione di una costellazione satellitare per l'Osservazione della Terra.

La strategia italiana secondo la visione del Ministro Colao è quella di «aver firmato un accordo con l'Agencia Spaziale Europea per lo sviluppo di progetti chiave nell'osservazione della Terra e nel trasporto spaziale. La costellazione nell'osservazione della Terra è un *asset* italiano progettato per rafforzare una strategia europea in questo settore. L'accordo contribuirà a consolidare le competenze dell'Italia in questi ambiti, grazie anche al significativo contributo dell'ASI. È tempo di cambiare. I programmi che realizzeremo devono essere efficienti, rapidi ed efficaci e devono fungere da calamita per espandere i *partenariati* europei e attrarre capitali privati». Conclude il Direttore Generale dell'ESA, Josef Aschbacher: «[...] La decisione dell'Italia, così come le decisioni simili di altri Stati membri⁴ sono una conferma dell'importanza delle tecnologie spaziali nell'affrontare le sfide legate alla transizione verde e digitale e alla ripresa delle nostre economie. [...] A nome di tutte le donne e

⁴ Si fa qui riferimento alla Grecia, che ha, però, affidato una cifra pari a circa 200 milioni di euro soltanto.

gli uomini dell'ESA, sono molto orgoglioso della fiducia che i nostri Stati membri ripongono in noi nell'assistenza loro di realizzare i loro progetti nazionali».

Rispetto a questo tema è tuttavia necessario sottolineare come nel citato *European Space Summit* di Tolosa, si sia concretizzato il probabile sorpasso francese. Uno dei principali temi al centro dei lavori è la proposta della creazione di una legislazione da parte della Commissione europea per la «connettività sicura» (*EU Secure Connectivity*) di cui, a livello implementativo, il programma spaziale dell'ESA denominato GOVSATCOM è espressione. Attraverso tale programma, l'Europa mira a dotarsi proprio di una mega-costellazione satellitare per i servizi di telecomunicazione, in risposta alla monopolizzazione dell'intera orbita bassa (LEO) da parte della statunitense *SpaceX* con la costellazione *Starlink*, il cui utilizzo, ad oggi, oltre ad essere vietato sul suolo russo e cinese, è stato al momento sospeso anche sul territorio francese⁵.

Un doppio messaggio, questo, anche all'altro grande «competitor» per l'Europa: la costellazione satellitare anglo-indiana *One Webb*. GOVSATCOM è previsto sia in grado di offrire anche un servizio di connessione internet (*internet of things*), oltre ad assicurare in maniera totalmente indipendente comunicazioni civili e, soprattutto, militari degli Stati Europei anche in zone remote del globo. Dopo GALILEO, quindi, «l'Europa di Macron» accelera verso il conseguimento di un altro importante tassello per la sua indipendenza strategica. Su questo aspetto si gioca proprio il nuovo confronto tra Italia e Francia, oltre che sull'ormai nota – e purtroppo deficitaria al momento per la parte italiana – questione dei lanciatori. La proposta sulla connettività sicura (*Secure Connectivity Initiative*) venne per la prima volta annunciata dal Commissario Breton alla fine dei lavori della tredicesima Conferenza Europea dello spazio, nel gennaio dello scorso anno. In essa venne previsto il finanziamento da parte dell'Unione Europea e degli Stati Membri appartenenti all'ESA di una costellazione di circa 600 satelliti (GOVSATCOM).

Allo *Space Summit* di Tolosa, l'Italia ha dato formalmente appoggio a tale iniziativa, di fatto atta a preservare ed estendere l'autonomia strategica europea, sottolineando però come «l'intervento debba essere sostenibile ed attento alla compatibilità finanziaria con altri programmi». In altre parole, senza inficiare gli altri importantissimi programmi GALILEO e, soprattutto, COPERNICUS, quest'ultimo il cuore pulsante delle capacità di osservazione della Terra dell'Agenzia Spaziale Europea, e quindi arteria principale di interesse strategico degli investimenti di Roma prima citati. Come anticipato, alla fine di quest'anno l'ESA terrà la riunione ministeriale durante la quale gli Stati membri prenderanno decisioni proprio su quali programmi perseguire e quindi finanziare. Appuntamento a cui l'Italia non può farsi trovare impreparata, al quale dovrà far valere la natura delle sue scelte, fra cui quella di aver assegnato all'ESA più della metà del suo intero *budget* nazionale per le attività spaziali.

La costruzione di una *leadership* (francese)

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 unico compenso, il trattato del Quirinale lascia all'Italia l'impegno di Parigi nel

⁵ Starlink non può più funzionare come operatore internet in Francia: l'ha stabilito la più alta corte amministrativa del sistema giuridico nazionale. L'appiglio tecnico è che l'ARCEP, il garante locale delle comunicazioni equivalente alla nostra AGCOM, ha concesso all'impresa di internet spaziale di SpaceX la licenza nel 2021 senza completare prima una consultazione pubblica, ma le principali preoccupazioni riguardano la libera concorrenza e l'impatto sull'ambiente.

riconoscere le ambizioni italiane nel settore dei sistemi orbitali (duali) dedicati all'osservazione della Terra, ma nessuna posizione di *leadership*.

In virtù proprio dell'assenza di una posizione di *leadership* riconosciuta, come dimostra l'episodio della mancata elezione di un italiano/a come Direttore Generale dell'ESA, porterà il rischio concreto che l'Italia non solo si troverà «sola» nel sostenere lo sviluppo del suo lanciatore – e di altri programmi di punta come *Space Rider* – ma vedrà gli spazi di mercato di utilizzo di VEGA sempre più condizionati alle strategie di Parigi. Nonostante il lanciatore italiano abbia ampiamente dimostrato l'eccellenza e la competitività delle sue prestazioni a livello mondiale c'è il rischio che, prima di VEGA, l'ESA potrà decidere di usare i lanciatori e microlanciatori francesi e tedeschi. Settore quello dei micro-lanciatori dove l'Italia non ha ancora dato segnali.

L'ultimo volo di VEGA è avvenuto lo scorso 16 novembre, l'ultimo prima del debutto della versione C prevista per quest'anno. Volo che ha portato in orbita tre satelliti militari francesi: *Ceres 1-2 e 3* aventi capacità SIGINT (*Signal Intelligence*). Il tutto, mentre l'Agenzia Spaziale Italiana per lanciare in orbita il secondo satellite della costellazione *Cosmo-SkyMed* per l'osservazione della Terra – di utilizzo duale e quindi anche per operazioni militari e di *intelligence* di Roma – è dovuta ricorrere alla *SpaceX* di Elon Musk, affidando ad un attore terzo *asset* di altissimo valore strategico nazionale. Un apparente “collo di bottiglia” quello dei (pochi) lanciatori europei che dimostra come - soprattutto alla luce del nuovo contratto con Amazon – gli interessi nazionali di Roma possano essere seriamente rallentati rispetto a quelli di Parigi; invece, sempre fortemente difesi e costantemente perseguiti.

Se la Francia era inizialmente ostile allo sviluppo di micro-lanciatori riutilizzabili, ha poi rapidamente rivisto la propria posizione promuovendo, nel dicembre 2021, la nascita di «Maïa Space», *start-up* di Arianespace sviluppata per promuovere l'ascesa dell'industria francese nei micro-lanciatori riutilizzabili entro il 2026. Cercando di condividere una visione strategica delle sfide spaziali prima di ogni cooperazione operativa, Parigi è promotrice anche di una Strategia Europea di Difesa Spaziale che, secondo l'ultima versione dello *Strategic Compass*, potrebbe essere adottata già a partire dal 2023, e dell'istituzione di un Comando Spaziale Europeo.

Un *imprinting*, quello francese, in base al quale prenderanno il via i lavori dell'attesissima Ministeriale di novembre, in quello che è possibile definire «l'anno zero» della politica spaziale europea, e che il destino degli eventi, soprattutto legati alla crisi ucraina, ha finito per trasformare nell'unico saldo baluardo degli interessi spaziali europei. Resta ancora da verificare quanto il nuovo organo dell'*European Space Agency for the Space Programme* (EUSPA) possa effettivamente influire (sia in positivo che negativo), e con quali tempistiche, al consolidamento della strategia spaziale di Parigi, ad oggi, impeccabile. L'essersi assicurata, nel 2019, anche la poltrona di «Commissario Europeo del mercato interno e dei servizi dell'Unione Europea», ad oggi ricoperta proprio dal francese Thierry Breton, permette alla Francia di consolidare ed estendere ulteriormente la sua attuale *leadership* sulle future attività spaziali europee.

Concetti chiave

- Da tempo, Parigi ha intrapreso un percorso atto al mantenimento di una posizione di *leadership* sulle politiche del settore spaziale europeo, così come in quello della difesa europea;
- L'Italia, a causa dell'assenza di una chiara strategia spaziale nazionale, continua a sentire il peso delle decisioni prese da Francia e Germania in campo spaziale;

- Al netto della possibilità di interessi comuni, la Francia basa le proprie decisioni su una chiara strategia in ambito spaziale, focalizzata e costruita su saldi e chiari interessi nazionali.

13. IL TRATTATO DEL QUIRINALE: L'AUTONOMIA STRATEGICA E LA SFIDA INFRASTRUTTURALE

RAIMONDO FABBRI*

L'accordo fra Italia e Francia siglato il 26 novembre da Mario Draghi ed Emmanuel Macron, ribattezzato Trattato del Quirinale, ha formalizzato una cooperazione bilaterale rafforzata tra i due Paesi su alcuni importanti *dossier*. Nella rinnovata ambizione comune dell'Italia e della Francia quali membri fondatori nel progetto europeo, rientra l'intenzione di coordinare gli investimenti dei rispettivi piani di rilancio nazionali, nei settori strategici per l'autonomia europea, quali le infrastrutture materiali ed immateriali.

Attraverso un simile riavvicinamento i sottoscrittori hanno ritenuto essenziale orientare il modello economico dell'Unione Europea verso la reindustrializzazione e per siffatta ragione procedere ad una migliore gestione delle filiere logistiche divenute troppo lunghe, tentando in questo modo di proteggere i settori produttivi divenuti strategici ai fini di un'effettiva autonomia (Thomann, 2021). In tal senso e per gli argomenti affrontati nel presente contributo, appare opportuno evidenziare come l'accordo preveda la creazione di un gruppo di lavoro tecnico sulle questioni UE relative alle mobilità e alle infrastrutture sostenibili. Da questo punto di vista il forum italo-francese organizzato dall'Istituto per le relazioni economiche Francia-Italia svoltosi nel mese di maggio a Parigi ha segnalato chiaramente la volontà di sfruttare tutte le opportunità offerte sia dal PNRR che dal *Plan de Relance* per i comparti dei trasporti e dell'energia.

Trasporti e logistica: raggiungere obiettivi di maggior efficienza e mobilità sostenibile

La mobilità sostenibile è di gran lunga la sfida che il settore dei trasporti dovrà affrontare con l'obiettivo di ridurre significativamente le emissioni climalteranti. Un'occasione straordinaria, secondo la Commissione europea, per un processo di trasformazione che dovrà sfruttare tutte quelle opportunità volte a modernizzare le catene del valore e a sviluppare nuovi prodotti e servizi, tali da rafforzare la competitività e perseguire la *leadership* globale (EC, 2020).

Il Trattato in tal senso vuole intensificare la cooperazione per l'aggiornamento delle reti TEN-T, in particolare il corridoio Mediterraneo, che si interseca nel Nord Italia con altri tre corridoi trasportistici; inoltre, particolare attenzione sarà dedicata ai finanziamenti europei per l'intermodalità, e per tutte le iniziative transfrontaliere congiunte a sostegno del trasporto ferroviario, in linea tra l'altro con gli obiettivi di sostenibilità contenuti nel *Green Deal* europeo; del resto l'Assemblea nazionale francese nel 2021, così come avvenuto in Germania, ha già approvato un progetto di legge che proibisce tutti i voli domestici per quelle tratte che si possono coprire in meno di 2 ore e mezzo di treno (Dragoni, 2021).

Sul piano ferroviario, si possono evidenziare collaborazioni che appaiono quanto mai consolidate: il 5 aprile scorso, ad esempio, Ferrovie dello Stato ha inaugurato la prima tratta completamente inclusa nel territorio francese, da Parigi a Lione. Un risultato straordinario che si aggiunge all'inaugurazione del collegamento tra la capitale francese e Milano e che certifica la capacità anche per i nostri *player* di entrare in un mercato estremamente tutelato per gli operatori interni, invertendo altresì un trend pluriennale che vedeva un atteggiamento italiano rinunciatario rispetto alla possibilità

* Università Guglielmo Marconi, Centro Studi Geopolitica.info.

di inserimento in contesti come quello francese, da sempre segnato da rapporti industriali e commerciali molto complessi.

Alle spinte verso una valorizzazione dei collegamenti tra Italia e Francia si aggiungerà la maggior collaborazione nell'ambito della ricerca e delle innovazioni, divenute imprescindibili con gli obiettivi di decarbonizzazione dei trasporti, fissati peraltro all'interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano. Nel nostro *Recovery Fund* vengono definite due specifiche missioni: la "Rivoluzione verde e transizione ecologica" e le "Infrastrutture per una mobilità sostenibile". Per questi scopi sono previsti numerosi investimenti destinati allo sviluppo tecnologico di vari nodi e direttrici della rete con l'obiettivo di incrementare la capacità e la sicurezza del trasporto ferroviario. Rispetto a quest'ultimo lo sviluppo di nuove forme di alimentazione potrebbe portare il 40% delle tratte nazionali non elettrificabili verso la conversione all'idrogeno già nel 2030. In alcuni Paesi europei, come la Germania, così come in Francia, treni di questo tipo sono già pienamente operativi e utilizzati regolarmente dai viaggiatori (Salerno, 2021).

Nel programma di lavoro dell'accordo tra Italia e Francia viene poi dedicata particolare attenzione a tutti quegli strumenti in grado di aumentare la funzionalità e la ripresa del settore della logistica, soprattutto alla luce del ruolo essenziale che lo stesso ha assunto nel contesto della crisi sanitaria, assicurando la resilienza del sistema economico europeo ed internazionale. Nell'ambito di sviluppo della rete transeuropea, non ci si concentrerà solamente sulle vie terrestri, ma verranno coinvolti anche i porti italiani e francesi quali punti di connessione tra Mediterraneo ed il cuore dell'Europa. Giova rammentare da questo punto di vista che la Francia rappresenta attualmente ed in maniera stabile il secondo *partner* commerciale per l'import/export delle aziende di alcune importanti regioni italiane quali Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna (SRM, 2022).

Infrastrutture materiali ed immateriali per raggiungere l'autonomia strategica

Come detto in precedenza, il Trattato del Quirinale ha ribadito la priorità assegnata al tema della transizione energetica ed ecologica intensificando le collaborazioni infrastrutturali e commerciali nel campo dell'energia e nella gestione dei riflessi dell'aumento dei costi. Nell'ambito della Strategia dell'Unione Europea e dei Piani Nazionali Integrati Energia e Clima, le reti di interconnessione elettrica e di trasporto del gas naturale saranno decisive per una gestione razionale della fase di transizione al pieno utilizzo delle fonti da energia rinnovabile. La posizione italiana al centro del Mediterraneo ed il collegamento strutturale con il territorio francese rappresentano un valore aggiunto per la garanzia di continuità nelle forniture elettriche e di gas naturale tra la sponda meridionale e medio orientale del Mediterraneo con i Paesi dell'Unione Europea.

In una fase come quella attuale, la necessaria diversificazione delle fonti di approvvigionamento di gas naturale nonché l'utilizzo delle rinnovabili dovranno essere accompagnati da interventi infrastrutturali che saranno determinanti per la circolazione energetica. Perciò risulterà determinante avere un approdo e un collegamento tecnicamente certo e fluido tra Italia e Francia; un ponte strategico anche per le politiche energetiche dell'Unione Europea (Assogna, 2022).

Se osserviamo invece gli aspetti legati alle infrastrutture immateriali dobbiamo segnalare come sulla base delle indicazioni europee, anche l'Italia si stia avviando verso un percorso di evoluzione in cui digitale, innovazione e sostenibilità costituiscono la base per costruire comunità più vivibili ed efficienti. Questi due paradigmi di riferimento messi al centro della sfida interesseranno in misura rilevante le reti infrastrutturali ed in modo particolare un Paese come l'Italia che sconta ritardi quantitativi e qualitativi, peraltro opportunamente rilevati dalla Banca Europea degli Investimenti.

Una maggior consapevolezza dell'importanza della digitalizzazione e delle relative tecnologie come strumenti decisivi per la misurazione dei risultati e per il raggiungimento di obiettivi significativi, si è manifestata con la pandemia da COVID-19, allorché si è reso evidente il loro ruolo strategico. In quella sede, è emerso quanto i processi di digitalizzazione saranno fattore determinate, in futuro, nel supportare la trasformazione delle imprese.

Per raggiungere questi obiettivi sarà necessario dunque agevolare la diffusione di connessioni veloci (EIB, 2021). Obiettivo enunciato chiaramente nel Trattato, quando viene sottolineata l'importanza della cooperazione in settori quali la *cyber*-sicurezza, il *cloud*, l'intelligenza artificiale, la condivisione dei dati, il 5G-6G, la digitalizzazione dei pagamenti e la quantistica, al fine di rafforzare la sovranità e la transizione digitale europea. Nelle società digitali in cui siamo immersi le infrastrutture tecnologiche diverranno viepiù fondamentali, come peraltro ampiamente dimostrato dalla *Digital Silk Road* cinese. Sarà opportuno bilanciare questa strategia con una maggior attenzione europea riguardo i cavi sottomarini, traguardo cui si sta tentando di giungere anche attraverso accordi come l'*European Data Gateways*, in cui la connettività Internet tra l'Europa e i suoi *partner* in Africa, Asia, nel vicinato europeo, nei Balcani occidentali e in America Latina, viene definita come un elemento chiave del prossimo decennio digitale per l'UE (EC, 2021).

Bibliografia

Assogna A. (2022). Italia e Francia, una convergenza strategica per le politiche energetiche dell'Europa. *Geopolitica.info*. Consultabile su <https://bit.ly/38HRzX2>.

Dragoni G. (2021). Trasporti green in Europa, nelle tratte brevi il treno sostituirà l'aereo. *Il Sole 24 Ore*. Consultabile su <https://bit.ly/376HB13>.

European Commission. (2020), *Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future*. Consultabile su <https://bit.ly/3y9cFbE>.

European Commission. (2021). *European Data Gateways as a key element of the EU's Digital Decade*. Consultabile su <https://bit.ly/3KyzcRB>.

European Investment Bank. (2021). *Digitalisation in Europe 2020-2021*. Consultabile su <https://bit.ly/3KTJFY5>.

Salerno D. (2021). Trasporti sostenibili, ecco come si stanno muovendo l'Italia e l'Europa. *Istituto per la competitività*. Consultabile su <https://bit.ly/3OJJXE2>.

SRM - Contship Italia Group (2022), *Corridoi ed efficienza logistica dei territori*.

Thomann P.E. (2021). Dateci l'Italia: il triangolo visto dalla Francia. *Limes*, 4.

Concetti chiave

- Il Trattato del Quirinale stabilisce la cooperazione nelle politiche infrastrutturali per il raggiungimento dell'autonomia europea;
- Sostiene la funzionalità dei settori dei trasporti e della logistica divenuti viepiù essenziali dopo la pandemia da COVID-19;
- Patrocina la realizzazione di reti materiali e immateriali che permettano di raggiungere la sovranità energetica e digitale dell'Unione Europea.

CONCLUSIONI

LUDOVICO ORTONA *

Il documento in tre parti nelle quali è stato suddiviso il lavoro di approfondimento delle relazioni italo-francesi comprende tematiche rilevanti che ci permettono di valutare il significato e l'importanza del Trattato del Quirinale sottoscritto dai due Paesi il 26 novembre 2021. In quel momento non si sapeva che ci sarebbe stato poco dopo lo scoppio della guerra in Europa con l'aggressione russa all'Ucraina. Alla luce di ciò, il presente lavoro risulta ancora più utile e necessario per la comprensione del Trattato.

Nella prima parte *Italia e Francia tra mutamenti internazionali e interni* viene spiegato bene come malgrado le differenze istituzionali tra i due Paesi sia sempre più necessario confrontarsi per conoscersi meglio e condividere opinioni in un mondo in notevole trasformazione. Questa trasformazione avvenuta dopo la fine della Guerra fredda ha comportato la ricerca di un inevitabile nuovo ordine mondiale con alcune potenze in ascesa, in particolare la Cina, e la perdita di quell'ordine internazionale guidato principalmente dagli Stati Uniti.

Francia ed Italia, descritte quali medie potenze, hanno entrambe interesse a trovare punti d'intesa proprio per affrontare congiuntamente questo ordine mondiale in mutamento. La Francia, forte della sua *force de frappe* e del seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, mantiene una maggiore autonomia dagli Stati Uniti rispetto all'Italia evidenziando sempre più con Macron la necessità di un rafforzamento dell'Europa. Rafforzamento che, peraltro, è nell'interesse prioritario anche dell'Italia non solo per contrastare eventuali future nuove aggressioni da parte della Russia ma anche per via della distrazione degli Stati Uniti, all'apice durante l'isolazionismo di Trump. Queste realtà deve continuare a rappresentare un campanello d'allarme per i Paesi europei.

Sempre in quest'ottica, inoltre, l'Approfondimento ricorda che, malgrado sussistano fette importanti dell'elettorato nei due Paesi che mostrano una certa sfiducia nei confronti dell'Unione Europea e delle sue istituzioni, l'opinione pubblica maggioritaria continua a ritenere che non vi siano alternative valide al rafforzamento dell'integrazione europea.

La seconda parte *I rapporti italo francesi nel post-Guerra fredda* non manca di rilevare come le perplessità sulla NATO nei due Paesi siano in gran parte rientrate a seguito dell'aggressione russa in Ucraina e, in particolare, quelle a suo tempo espresse dal Presidente Macron. Con riferimento ad altre problematiche, dopo la sua recente rielezione, Macron si è espresso inoltre circa l'urgente necessità di una transizione ecologica e digitale, temi che sono entrambi certamente prioritari anche per l'Italia.

Sono infine evidenziate bene in questa parte della ricerca le dinamiche di cooperazione/competizione tra Italia e Francia. Ma proprio perché esiste questa competizione diventa sempre più importante operare a favore della cooperazione come indicato dal Trattato. Una cooperazione che deve riguardare sia la dimensione mediterranea che la presenza di Francia e Italia in Africa.

La terza parte *Opportunità e rischi del Trattato del Quirinale*, infine, esamina i vari articoli con le singole tematiche del Trattato evidenziando come esso rappresenti un'opportunità per dare nuovo slancio al rapporto tra i due Paesi superando le tensioni del passato. Dagli affari esteri alla difesa,

* Centro Studi Diplomatici, Fondazione Nuovi Mecenati di Palazzo Farnese.

dalla giustizia agli affari interni, dalla cooperazione economica allo sviluppo sociale, dai trasporti alla collaborazione nell'ambito della ricerca e dell'innovazione nonché, infine, verso lo sforzo comune da compiere nello spazio nell'ambito dell'Agenzia Spaziale Europea.

Ritengo utile a questo punto soffermarsi su alcune problematiche descritte nei vari articoli di questa ricerca per comprendere meglio come si può operare per far funzionare quanto prescritto dal Trattato. Iniziamo dal problema principale di oggi: il rapporto con la Russia.

La Francia ha sempre agito nei confronti della Russia fin dai tempi di De Gaulle e di Mitterrand cercando di evitare il confronto tra Est ed Ovest e seguendo una politica equidistante pur convinta di appartenere al mondo occidentale e di essere membro della NATO. Lo spirito critico nei confronti degli Stati Uniti non è certo dipeso da un allentamento dei rapporti con Washington che, ad esempio, erano in forte ripresa negli anni della presidenza Sarkozy, ma dalla consapevolezza che con la Russia si deve dialogare per il futuro dell'Europa. Quindi, a Parigi si sono sempre attenuti al principio della fermezza unita al dialogo con Mosca. Questo spiega l'invito a Putin a Versailles il 29 maggio 2017 e quello a Trump a Parigi per il 14 luglio dello stesso anno. Dal canto suo, l'Italia ha sempre mantenuto un rapporto intenso con la Russia in particolare sul piano economico sviluppando, dal crollo del muro di Berlino in poi, un dialogo importante con Mosca, più stretto di quello mantenuto da Parigi e caratterizzato, diversamente dalla Francia, da una dipendenza energetica vieppiù intensa, pur restando alleata fedele degli Stati Uniti e membro della NATO.

Attualmente le posizioni tra Parigi e Roma nei rapporti con Mosca sono molto vicine e una loro stretta collaborazione può certamente incidere favorevolmente in ambito europeo dove si stanno delineando taluni atteggiamenti di tensione per quanto riguarda il problema delle sanzioni e l'aiuto militare all'Ucraina.

Naturalmente più intensa deve essere questa collaborazione quando le posizioni sono distanti e meritano un dialogo più approfondito. Penso, ad esempio, al settore del Mediterraneo e all'Africa.

Le posizioni rispetto alla Libia spesso divergono tra Francia e Italia come anche le problematiche relative ai flussi migratori. Il maggiore coinvolgimento da parte di Parigi nei riguardi di molte ex colonie francesi in Africa da dove provengono tali flussi rende la collaborazione ancor più necessaria. D'altronde, l'Africa occidentale, e in particolare l'area del Sahel, si presenta come un'area del mondo da cui potrebbero provenire possibili future minacce alla sicurezza nel Mediterraneo, non solo per i flussi migratori ma anche per la lotta al terrorismo. Le difficoltà sono altresì aumentate con la maggior presenza di Russia e Cina nella regione.

Se veniamo poi alle problematiche bilaterali si vede che pur essendovi cooperazione sussiste anche una notevole competizione. Tale competizione, che un tempo era sbilanciata a favore della Francia ma che ora risulta più equilibrata, impone senza dubbio una maggiore consultazione tra le due parti proprio per evitare le incomprensioni del passato.

La cooperazione ha presentato la costituzione di vere e proprie eccellenze in differenti settori: basti pensare al settore automobilistico con Stellantis e a quello delle lenti e occhiali da vista con la fusione fra Essilor e Luxottica, integrazioni industriali che possono competere sul piano globale. È, peraltro, una cooperazione che implica un certo equilibrio per concordare la conduzione congiunta tra italiani e francesi di queste nuove realtà.

Venendo alla terza parte della ricerca e cioè l'analisi del Trattato del Quirinale nei suoi singoli articoli è necessario a mio avviso non parlare tanto di rischi quanto di opportunità. Una stretta collaborazione tra Italia e Francia, infatti, se condotta in modo serio, disciplinato e costante, difficilmente potrà comportare rischi. Per sfruttare al massimo quanto richiesto dal Trattato e per

ovviare ai possibili rischi è importante che la centralità del rapporto venga sempre mantenuta dai due Ministeri degli Esteri e dalle due Ambasciate.

Il dialogo fra Parigi e Roma, infatti, non può essere lasciato ai singoli Ministeri competenti ma gli uffici territoriali dei rispettivi Ministeri degli Esteri sono obbligati a dialogare costantemente tra loro come anche le due Ambasciate, quella italiana a Parigi con quella francese a Roma. Naturalmente la centralità implica anche il coordinamento che ciascun Ministero degli Esteri deve costantemente effettuare nel proprio Paese con i singoli ministeri competenti nelle varie tematiche (difesa, giustizia, affari interni, economia, trasporti, ecc.) e le Ambasciate devono tenersi informate ai vari livelli con il Ministero degli Esteri del paese di accreditamento e se necessario con i ministeri competenti.

Certamente il lavoro è molto cambiato rispetto ai tempi in cui il sottoscritto era ambasciatore a Parigi (2005-2009), ma l'era digitale richiede un costante coordinamento per mantenere quella centralità necessaria in modo da fare avanzare i vari progetti e accordi in corso d'opera. Tutto ciò, inutile dire, richiede un adattamento tra le due parti, quella francese e quella italiana, ai diversi sistemi esistenti nei due Paesi. Basti pensare alla maggiore centralità e al dirigismo francese rispetto all'Italia dove sono presenti le Regioni e alla necessità di uno sforzo di adeguamento da parte dell'Amministrazione italiana per competere con la più robusta Amministrazione francese.

A ciò si aggiunge un problema più generale: la differente cultura e sensibilità. Forse questo approccio sistematico e informale potrà fare apprezzare ai francesi l'inventiva e la capacità creativa degli italiani, i quali dovranno sicuramente imparare l'ordine, la disciplina e l'organizzazione della controparte francese.

È necessario tenere presente che i vari articoli del Trattato oltre a estendersi sui rapporti tra Italia e Francia nei diversi settori – dal coordinamento tra le polizie di frontiera al trasporto ferroviario riducendo le emissioni inquinanti – sottolineano l'importanza di questa collaborazione che intende promuovere un rafforzamento dell'Unione Europea.

Il Trattato, infatti, tende ad accrescere l'integrazione europea superando le differenti prese di posizione all'interno dell'Unione e precostituendo anche simili accordi di collaborazione con altri Paesi dell'Europa. Si pensi soprattutto alla Germania, che ha già un accordo con la Francia e con la Spagna. In tal modo si cerca di rendere l'Unione Europea meno dipendente dagli Stati Uniti e dalla NATO e, pertanto, ampio spazio è naturalmente dedicato al tema della difesa.

Un altro aspetto significativo del Trattato riguarda il tema della digitalizzazione e quello dello spazio nonché la salvaguardia del clima con l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, il cosiddetto *Green Deal Europeo*. Viene sottolineata l'importanza degli investimenti nel settore digitale e della cooperazione nell'ambito delle nuove tecnologie anche per una maggiore sicurezza dei nostri Paesi e dell'Europa. La Francia sente di essere in una posizione di particolare rilievo e di guida nel campo dello spazio ma certamente necessita della collaborazione dell'Italia che in questo settore ha molto investito e possiede una tecnologia avanzata. Non vi è dubbio, quindi, che in questo settore vi siano ampie possibilità di collaborazione per il futuro con un beneficio per la strategia spaziale europea.

Dalla lettura di questo ampio lavoro di ricerca, dunque, risulta in modo chiaro come le opportunità che emergono da questo Trattato sono molteplici e certamente daranno nuovo slancio ad un rapporto che anche di recente aveva subito delle tensioni. Ma le tensioni si possono superare proprio con un dialogo costante e uno sforzo di comprensione reciproca. In questo senso ritengo sia molto importante il rapporto previsto tra i giovani e le società civili, con giovani volontari che operano in programmi di servizi civili, come sono particolarmente significative le iniziative in campo culturale. La Fondazione Nuovi Mecenati di Palazzo Farnese, che presiedo da alcuni anni, assiste ad esempio i

giovani artisti francesi che vengono in Italia per eventi e programmi culturali nei differenti settori artistici, dalle mostre d'arte, al teatro, al cinema, alla musica. Sono iniziative importanti che facilitano la conoscenza tra i giovani dei due Paesi.

Un avvicinamento che non deve limitarsi ai momenti più felici dei rapporti quando, come ad esempio nel periodo attuale, si sono trovati in sintonia i vertici istituzionali dei due Paesi. Penso ovviamente alla vicinanza di Macron da un lato e di Mattarella e Draghi dall'altra che condividono in particolare l'atteggiamento da assumere sul futuro dell'Europa. Nel suo discorso alla Sorbonne del settembre del 2017 Macron aveva già ben illustrato la posizione della Francia nei confronti dell'Europa da rifondare in tanti suoi aspetti, ritornando poi più volte sugli stessi temi e in particolare nel recente discorso al Parlamento Europeo in occasione della Conferenza sul Futuro dell'Europa. Dal canto suo Draghi a Strasburgo il 3 maggio scorso ha parlato di importanti modifiche costituzionali dell'Unione Europea, in particolare circa le decisioni da prendere a maggioranza e non più all'unanimità.

Ma il Trattato dovrebbe proprio consentire un dialogo costante, anche se ai vertici politici non si dovesse riscontrare quella particolare sintonia che si registra nell'attuale momento. Mi rendo conto che diventerebbe naturalmente tutto più complicato nel caso venisse a mancare questa condizione, ma potrebbe comunque proseguire un certo impegno tra le due parti per il raggiungimento di formule di compromesso per non disattendere quanto prescritto dal Trattato. Risulta assai utile, a questo riguardo, quanto precisa il Trattato e cioè la possibilità prevista di far partecipare su base periodica uno o più ministri di un governo a un Consiglio dei Ministri dell'altro governo.

La vera opportunità del Trattato è proprio questa novità nel rapporto tra i due Paesi: il dialogo e il coordinamento deve comunque continuare anche se si presentano difficoltà ai vertici istituzionali.

Per il bene dell'Italia e della Francia e, in particolare, per il bene dell'Europa.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi – Dip. Affari esteri
Tel. 06 67604172
Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.