

CHE SIGNIFICA IL TRATTATO DEL QUIRINALE

Il 25 novembre è stato firmato a Roma il Trattato del Quirinale dal Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, e dal Presidente del Consiglio italiano, Mario Draghi, alla presenza del Presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella.

1. Si tratta di un vero e proprio trattato internazionale e non di una dichiarazione di intenti bilaterale, come magari si poteva supporre nell'assenza della conoscenza del testo prima della sua firma: un accordo di diritto internazionale che impegna le parti sul piano organizzativo, disponendo anzitutto la riunione di un vertice intergovernativo annuale per verificare lo stato d'avanzamento della collaborazione ed esaminare *«ogni questione prioritaria di interesse reciproco»* (art. 11).

La cooperazione e il coordinamento reciproco avverranno sulla base di un *«programma di lavoro indicativo [che] permette di precisare gli obiettivi delle forme di cooperazione bilaterale»*, da esaminare periodicamente ed eventualmente da adattare, *«senza ritardo»*, agli obiettivi fissati nel Trattato.

Un Ministro del Governo di ciascuno dei due Stati prenderà parte trimestralmente al Consiglio dei Ministri dell'altra parte contraente.

È istituito un Comitato strategico incaricato dell'attuazione dell'accordo, il quale definisce le azioni comuni e formula raccomandazioni, monitora e valuta l'applicazione delle disposizioni del Trattato.

Il Trattato dispone in tema di soluzione delle controversie (art. 12.1) e stabilisce i tempi della propria entrata in vigore (*«il primo giorno del secondo mese seguente alla data di ricezione dell'ultima delle notifiche dell'avvenuto processo interno di perfezionamento»*), avendo durata indeterminata (art. 12.2).

La questione che ci si era posti nella scorsa *Newsletter* sembra dunque superata: le Parti intendono avviare un processo formale di stipulazione del Trattato. Sembra dunque che il 25 novembre sia stato assunto dai due Paesi soltanto un vincolo politico. Ora la parola dovrebbe passare ai rispettivi Parlamenti nazionali, che procederanno secondo le proprie norme costituzionali (per l'Italia l'art. 80 della Carta). I partiti avranno così la possibilità di prendere una propria posizione in argomento, esprimendo consenso o dissenso per la stipulazione del Trattato nel suo complesso, non essendo il Parlamento italiano titolato ad entrare nel merito delle singole disposizioni ai fini di una loro modifica.

2. Quanto ai contenuti: il Trattato è veramente corposo.

Esso contiene norme in materia di: “Affari esteri” (art. 1), “Sicurezza e difesa” (art. 2), “Affari europei” (art. 3), “Politiche migratorie, giustizia e affari interni” (art. 4), “Cooperazione economica, industriale e digitale” (art. 5), “Sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo” (art. 6), “Spazio” (art. 7), “Istruzione e formazione, ricerca e innovazione” (art. 8), “Cultura, giovani e società civile” (art. 9), “Cooperazione transfrontaliera” (art. 10).

Ciò che qui importa sottolineare è lo stretto collegamento che gli estensori del Trattato del Quirinale hanno voluto intessere con i Trattati di Unione.

Esemplificativamente: il Preambolo ri-afferma (non è una novità, dunque! ma non una conferma del) *«l'impegno comune ad approfondire il progetto europeo in linea con la responsabilità condivisa quali Paesi fondatori [dell'Unione]»* (7° cpv.); riconosce *«l'importanza di preservare il Mercato unico e le quattro libertà fondamentali quali pietre miliari e inesaurevoli del percorso d'integrazione europea»* (9° cpv.); ritiene che le cooperazioni bilaterali italo-francesi *«contribuiscono (...) all'approfondimento dello stesso progetto europeo»* e che possano *«servire da fonte d'ispirazione per nuove politiche a livello dell'Unione»* (11° cpv.); esprime la

volontà dei due Paesi «*d'intensificare i legami esistenti (...) in ambito politico, economico, sociale, educativo, scientifico e nei settori strategici per il futuro dell'Unione europea*» (12° cpv.).

Anche dal punto organizzativo sembra di poter rilevare questo stretto collegamento fra Trattato del Quirinale e ordimento dell'Unione, in particolare là dove si dispone la partecipazione incrociata di un Ministro di uno dei due Paesi al Consiglio dei Ministri dell'altro: la cadenza semestrale di questa cooperazione istituzionale potrebbe essere agganciata all'appuntamento trimestrale del Consiglio europeo e dunque alla volontà di presentarsi, i due Stati, con posizioni condivise o almeno convergenti.

Nel corpo del Trattato le singole azioni coordinate vengono ricondotte all'ambito delle politiche comuni in campo interno e in campo esterno, individuando anche talvolta la singola azione.

Soltanto esemplificativamente nel quadro dei cosiddetti “Affari esterni” si implicano azioni congiunte nel Mediterraneo, con un approccio comune alle politiche europee di vicinato con il vicino e medio-oriente (art. 1.3-4-5) e un occhio di riguardo alla politica commerciale europea (art. 1.6).

Per la materia della sicurezza e difesa si richiama l'Iniziativa Europea di Intervento (art. 1.2) e i progetti congiunti in ambito di Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) (art. 2.4), rifacendosi più in generale alle esigenze di una difesa europea credibile (art. 2.2).

La materia dei cosiddetti “Affari europei” (art. 3) è integralmente agganciata alle politiche e strategie dell'Unione europea.

Le azioni che riguardano l'ingresso e la circolazione delle persone nell'Unione europea sono riferite al quadro dello “Spazio Schengen” (art. 4.1) e negli altri settori ci si rifà con tutta evidenza alle azioni dell'Unione europea in materia di cooperazione giudiziaria civile e penale di cui agli articoli da 81 a 89 TFUE.

Nelle materie della cooperazione industriale e digitale si evoca la strumentalità del Trattato del Quirinale alla costruzione di una «*sovranità (...) europea*» (art. 5.3); egualmente a proposito della «*sovranità alimentare*» dell'Unione europea (art. 6), nonché all' “*autonomia strategica europea in materia spaziale*” (art. 7.1).

Si rileva sistematicamente il contributo che esso può offrire in materia di istruzione, formazione, ricerca e innovazione ai fini di uno «*spazio europeo dell'istruzione*» e dei progetti Horizon (art. 8.3-5).

Si sostiene l'uso della collaborazione bilaterale in modo funzionale alle esigenze della protezione civile europea (art. 9.2), della tutela del patrimonio europeo materiale e immateriale (art. 9.3) e della politica comune di coesione europea tramite una strategia di cooperazione transfrontaliera (art. 10.2).

Tutto ciò deve essere letto alla luce del Preambolo dove, in particolare, si dichiara – come sopra detto – che siffatta collaborazione italo-francese deve contribuire all'approfondimento del progetto europeo, come fonte d'ispirazione per nuove politiche a livello dell'Unione, valorizzando i legami esistenti nella prospettiva del futuro dell'Unione europea.

3. Conclusivamente due questioni sembrano emergere.

Anzitutto, tanto sul piano dell'organizzazione della cooperazione che su quello delle azioni di collaborazione e coordinamento non emerge alcun dato che dalla prospettiva giuridica possa far pensare a una “sudditanza” dell'Italia nei confronti della Francia: diritti, doveri, obblighi e responsabilità sono equamente distribuiti all'insegna della pari ordinazione delle due Parti contraenti.

In secondo luogo, resta da approfondire sul piano giuridico (cosa che faranno gli Uffici di Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica) se non vi sia spazio per valutare la non necessità della legge di autorizzazione alla ratifica del Parlamento stesso. Proprio quel legame esistente fra ogni azione stabilita nel Trattato del Quirinale con una competenza dell'Unione europea (con il preciso riferimento al contesto istituzionale implicato) potrebbe far concludere che questo Accordo si ponga come esecuzione di norme dei Trattati di Unione: norme che hanno già avuto la ratifica del nostro Paese a seguito di legge di autorizzazione alla ratifica contenente anche l'ordine di esecuzione (legge n. 130/2008). Insomma, si potrebbe ragionare nel senso che questo Accordo si prospetti già autorizzato "a monte", dal momento che è servente della volontà dei due Stati di contribuire al progresso di un'«*unione più stretta fra i popoli dell'Europa*» (art. 1.2 TUE).

Certo questa via richiede un attento vaglio: se anche una sola disposizione di esso, da una parte, non potesse essere ricondotta alla miglior esecuzione dei Trattati di Unione e, dall'altra, ricadesse nelle materie di cui all'art. 80 della Costituzione, il passaggio parlamentare sarebbe ineludibile. Il passaggio in Parlamento potrebbe anche essere giustificato da considerazioni squisitamente politiche quali, per esempio, consentire la condivisione larga dei contenuti del Trattato da parte di tante forze politiche.

Nicoletta Parisi