

Il Conseil Constitutionnel avalla il CETA: la Francia procede speditamente verso la ratifica?

di Giuliaserena Stegher

Title: The Conseil Constitutionnel validates the CETA: Does France proceed to ratify?

Keywords: Trade Agreement; Parliamentary opposition; Constitutional Council.

1. – Con la decisione n. 2017-749 DC del 31 luglio 2017, il Consiglio costituzionale si è pronunciato su un ricorso presentato da oltre un centinaio di deputati sull'Accordo economico e commerciale globale (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, cd. "CETA") tra l'Unione europea e il Canada, in virtù dell'articolo 54 della Costituzione, che impedisce l'autorizzazione alla ratifica o l'approvazione di un impegno internazionale qualora questo comporti una clausola contraria alla Costituzione. Nel caso in cui si volesse proseguire in tal senso, si impone come necessaria un'opportuna revisione della Costituzione.

L'Accordo questionato, firmato il 30 ottobre 2016 ed approvato dal Parlamento europeo il 15 febbraio 2017, ha come precipua finalità quella di eliminare quasi del tutto i dazi doganali, da intendersi come ostacoli alla libera circolazione delle merci, nonché implementare il commercio di servizi, gli investimenti, gli appalti pubblici e lo sviluppo sostenibile. Ciò dovrebbe avvenire, qualora il Ceta entrasse in vigore, sulla base di norme chiare e vantaggiose per entrambe le parti, sia per quanto riguarda il commercio sia relativamente agli investimenti, giacché l'accordo è molto ampio. Lo stesso si articola infatti in 30 capitoli, cui si aggiungono uno strumento interpretativo comune, trentotto dichiarazioni e gli allegati (i documenti aggiuntivi sono da considerarsi parte integrante dell'Accordo secondo quanto previsto espressamente previsto dall'articolo 30.1 del Ceta).

Il Consiglio costituzionale, chiamato a pronunciarsi sull'eventuale presenza nell'Accordo di una clausola contraria alla Costituzione francese, lo ha ritenuto a questa compatibile, decretando che l'assenso della Francia non richieda l'avvio di procedimenti di revisione costituzionale.

Come è ben noto, la Francia fa parte dell'Unione europea e, con la riforma costituzionale di ampio respiro del 2008 (loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 "de modernisation des institutions de la Ve République"), è stato introdotto l'art. 88-1, in virtù del quale è stata riconosciuta la sua partecipazione all'ente sovranazionale, composto "da Stati che hanno scelto liberamente di esercitare in comune alcune delle loro competenze ai sensi del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quali risultano dal trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007". Sebbene con tale formulazione si è dato formalmente avvio al processo di integrazione tra i due ordinamenti (l'uno francese, l'altro sovranazionale), nel caso in cui gli impegni derivanti dalla partecipazione all'organismo europeo dovessero comportare l'adozione di una clausola contraria alla Costituzione, oppure violare i diritti e le libertà costituzionalmente garantiti o ancora inficiare le condizioni essenziali per l'esercizio della sovranità nazionale, l'autorizzazione a ratificare i trattati impone necessariamente di intraprendere un

procedimento di revisione aggravato. In ragione di ciò, a febbraio 2017, un cospicuo numero di deputati – ben oltre il numero minimo richiesto dalla previsione costituzionale – ha presentato ricorso avverso al Consiglio costituzionale contro la ratifica del Ceta da parte della Francia.

È doveroso premettere, così come nell'incipit della decisione, che il Ceta rappresenta una novità rispetto al passato, giacché trattasi di un accordo di tipo misto, ossia un accordo che vede il coinvolgimento sia materie di competenza esclusiva dell'Unione, derivanti da trasferimenti di potestà legislativa già attuati da trattati sottoscritti dalla Francia in passato, sia quelle di competenza degli Stati. A tal ragione, l'organo di garanzia costituzionale ha constatato che nelle materie in cui l'Unione ha competenza esclusiva non vi è il coinvolgimento di alcuna regola o principio; mentre, per quanto concerne le materie che rientrano in una competenza condivisa tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, si è limitato a verificare la compatibilità delle disposizioni del Ceta questionate.

Nel ricorso, i deputati ricorrenti sottolineano come molte disposizioni del Trattato violino principi e libertà costituzionali e, in particolare, che: 1) le disposizioni del Trattato che incidono sull'elaborazione di norme nazionali ovvero che conferiscono a terzi o ad enti esterni all'ordinamento giuridico francese e europeo un potere di definire obblighi che si possono ripercuotere negativamente sullo Stato francese, incidono sulle norme nazionali vigenti e violano quindi le condizioni essenziali per l'esercizio della sovranità nazionale; 2) il meccanismo di risoluzione delle controversie è configurato in modo tale da comportare beneficio solo per gli investitori esteri, influenzando le condizioni essenziali per l'esercizio della sovranità nazionale ed in contrasto non solo con quanto sancito dall'articolo 88-1 Cost. (per cui la Francia “partecipa all'Unione europea, costituita da Stati che hanno scelto liberamente di esercitare in comune alcune delle loro competenze in virtù del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quali risultanti dal trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007”), ma anche in conflitto con il principio di indipendenza e imparzialità dei giudici; 3) le disposizioni del Secondo quanto disposto dall'art. 88-1 la Francia “partecipa all'Unione europea, costituita da Stati che hanno scelto liberamente di esercitare in comune alcune delle loro competenze in virtù del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quali risultanti dal trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007”, Trattati che conferiscono ai potenziali investitori canadesi taluni diritti speciali rispetto agli investitori francesi o di altra nazionalità, nonché le disposizioni relative alla procedura di risoluzione delle controversie a loro riservata, violano il principio di uguaglianza dinnanzi alla legge; 4) il Trattato pregiudica il principio di precauzione, dal momento che se da un lato lo stesso non consentirebbe agli Stati membri e all'Unione europea di avvalersi di questo principio nei confronti del Canada, dei suoi investitori e dei diversi organi e/o istituti previsti nel testo; dall'altro imporrebbe di riferirsi esclusivamente a norme internazionali che non riconoscono questo principio; e 5) che le condizioni per la cessazione del Trattato e la sua applicazione provvisoria inficiano sull'esercizio della sovranità nazionale. In ragione di tali premesse, quindi, i ricorrenti hanno basato le fondamenta del ricorso ([Saisine par 60 députés - 2017-749 DC](#)) su quattro motivazioni: le “condizioni essenziali per l'esercizio della sovranità nazionale”, il “principio di indipendenza e l'imparzialità dei giudici”, il “principio di uguaglianza dinnanzi alla legge” e la “non conformità rispetto al principio di precauzione”.

Relativamente al primo punto questionato, nonostante i ricorrenti abbiano sottolineato come il Ceta introduca norme vincolanti per l'elaborazione di norme di diritto interno in misura tale da incidere sulle condizioni essenziali per l'esercizio della sovranità nazionale, come emerge dalla decisione, il Consiglio non ha ritenuto che l'Accordo possa mettere in discussione uno dei principi fondamentali, ossia quello del “l'identità costituzionale della Francia”, su cui lo stesso si riserva il diritto di decidere in seguito su eventuali e futuri trattati commerciali conclusi dall'Unione europea. In merito a ciò, è opportuno ricordare come, nell'ordinamento francese, il principio di sovranità sia richiamato in fondamentali documenti: innanzitutto nel preambolo della Costituzione del 1958, giacché *ivi* si afferma che il popolo francese proclama solennemente “il suo impegno per i diritti umani e dei principi della sovranità nazionale come definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal il preambolo della Costituzione 1946”. In secondo luogo, è doveroso richiamare l'articolo

3 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, in ragione del quale "il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione". Inoltre, il primo comma dell'art. 3 del testo costituzionale del 1958 sancisce che "la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i loro rappresentanti e mediante referendum". Eventuali limitazioni di sovranità sono giustificate in ragione di quanto sancito dal preambolo della Costituzione del 1946, per cui l'ordinamento francese si conforma "alle norme del diritto internazionale pubblico" e che in "condizione di reciprocità" la Francia tali limitazioni se necessarie "per l'organizzazione e la difesa della pace".

Per quanto riguarda il rispetto del summenzionato articolo 88-1 della Costituzione, non spetta al Consiglio costituzionale, ai sensi dell'articolo 54 della Costituzione, esaminare la compatibilità di un impegno internazionale con altri impegni (sia di ordine internazionale che europeo) della Francia. L'interpretazione offerta dall'art. 88-1 della Costituzione, infatti, non introduce la competenza a riesaminare la compatibilità di un obbligo internazionale con le disposizioni dei trattati di cui all'articolo stesso. Pertanto, dal momento che non spetta al Consiglio siffatto potere, la supposta violazione del suddetto articolo è da considerarsi respinta.

Altro punto molto controverso e che ha generato aspre critiche – non solo in Francia, ma anche in altri Paesi come la Germania, ove è stato presentato un ricorso al *Bundesverfassungsgericht* che ha richiesto formalmente in sede di definizione del testo dell'Accordo l'inserimento di talune clausole –, è il meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitori e gli Stati membri previsto dal Ceta (cd. *Investor-State Dispute Settlement*, ISDS). Proprio con riferimento a ciò, i ricorrenti ne hanno contestato la costituzionalità, invocando la rottura del principio di uguaglianza dinnanzi alla legge, dal momento che secondo i più strenui oppositori l'introduzione di un siffatto meccanismo di mediazione, che innesta nelle procedure tipiche degli arbitrati elementi di carattere prettamente giurisdizionale, potrebbe avvantaggiare esclusivamente gli investitori esteri privati. Questi ultimi, nel caso in cui ritengano che le decisioni pubbliche assunte dagli Stati siano in contrasto con gli obblighi derivanti dall'Accordo, possono citarli in giudizio causando, secondo i ricorrenti, ingenti danni agli stessi Stati, vittime passive di uno strumento non adeguatamente analizzato e strutturato. (In particolare associazioni quali la *Foodwatch*, *l'Institut Veblen* e la *Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme* ritengono che la rottura del principio costituzionale di uguaglianza derivi dal fatto che le imprese francesi siano ingiustamente escluse dall'accesso a tale organo giurisdizionale).

Ragion per cui, i deputati ritengono il meccanismo totalmente fallimentare – nonché contrario alla Costituzione – per due ordini di ragioni: da un lato perché consente agli investitori canadesi di sfuggire alla giurisdizione francese, ponendosi in una posizione privilegiata e, d'altra, perché in tal modo si viola la competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il *Conseil*, sulla base di quanto previsto dall'Accordo, ha però ritenuto che la finalità di tale organismo sia quella di contribuire alla protezione degli investimenti negli Stati aderenti, che il suo campo di applicazione sia espressamente determinato dal Ceta e che le regole che ne disciplinano il funzionamento siano da ritenersi adeguate e bilanciate. Pertanto, in considerazione di quanto puntualmente disciplinano dall'art. 8.39 dell'Accordo, non sussistono dubbi circa il fatto che i poteri spettanti al Tribunale siano esclusivamente circoscritti all'eventuale ingiunzione di pagamento di danni pecuniari e alla restituzione di beni. Non rientrano dunque tra i poteri dello stesso organo giurisdizionale quelli di interpretare o annullare eventuali decisioni assunte dai singoli Stati membri.

Tra l'altro, si legge nella decisione, non solo il numero di membri del Tribunale designati dall'Unione è maggiore rispetto a quello spettante al Canada (i 15 membri saranno nominati da un comitato misto CETA al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo secondo quanto disciplinato dal capo 8 sezione F); ma anche che qualsiasi controversia, se necessario, può essere rinviata al giudice nazionale. Più che altro sarebbe utile approfondire l'eventuale determinazione di meccanismi finalizzati ad evitare l'ingenerarsi di conflitti e/o divergenze tra il Tribunale stabilito dall'Accordo e le singole Corti nazionali. Tra l'altro, non si esclude, dal momento che non rientra nell'ambito di applicazione del Ceta, che gli

investitori stranieri possano citare in giudizio la controparte in caso di controversia dinanzi al giudice nazionale piuttosto che presso l'organo giurisdizionale solennizzato nell'Accordo. Pertanto, il Consiglio, tenendo conto dell'oggetto del Ceta, della composizione e delle competenze attribuite al Tribunale, ma più in generale del meccanismo di risoluzione delle controversie, ha ritenuto che le disposizioni questionate non incidono sulle condizioni essenziali per l'esercizio della sovranità nazionale.

Inoltre, il Consiglio ha sconfessato la posizione dei ricorrenti, per i quali le disposizioni chiamate a disciplinare il Tribunale inficiano anche sul principio di eguaglianza. Secondo i giudici costituzionali, non solo le norme previste nel Ceta creano un quadro protettivo per gli investitori francesi in Canada, ma consentono altresì di attirare investimenti canadesi sul suolo francese (parr. 35 e ss.). Da queste premesse, dunque, i giudici hanno ritenuto non solo che il "principio di uguaglianza" non ne risulti violato, ma che l'Accordo "non ignora le condizioni per l'esercizio della sovranità nazionale".

Per quanto riguarda invece il rispetto dei principi di indipendenza e di imparzialità, il Consiglio, richiamando l'art. 16 della Dichiarazione del 1789 (per cui "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una Costituzione"), ha ritenuto che suddetti principi, da considerarsi inseparabili dall'esercizio delle funzioni giudiziarie, non risultano violati da quanto sancito dagli articoli 8.27 8.30 del Ceta, rispettivamente attinenti alla costituzione del Tribunale alle norme etiche per la nomina di giudici.

Relativamente al principio di precauzione (parr. 54 e ss.), invece, è stato evidenziato nel ricorso come questo non sia stato considerato in nessuna parte dell'Accordo, sebbene lo stesso sia disciplinato dall'articolo 5 della Carta per l'ambiente ed abbia quindi valore costituzionale. Il Consiglio costituzionale, nel pronunciarsi nel merito della questione, ha però ritenuto che tale principio sia riconosciuto implicitamente, richiamando in proposito l'articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. Ribadendone il suo valore costituzionale e richiamando gli impegni assunti da ambedue le parti nel capitolo 22 del Ceta – concernenti il commercio e lo sviluppo sostenibile – il *Conseil* ha ritenuto che la mancanza di una menzione esplicita del principio di precauzione nelle disposizioni del testo dell'Accordo – che rientrano in una competenza condivisa tra l'Unione europea e gli Stati membri – non sia da considerare come una violazione del principio stesso. I giudici costituzionali sono andati oltre e, con l'obiettivo di avvalorare la tesi appena esposta, hanno richiamato altresì il comma 2 dell'art. 24.8 del Ceta, che sancisce "le parti riconoscono che, laddove esista il rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di una certezza scientifica assoluta non deve essere addotta quale motivo per posticipare l'adozione di misure efficaci in termini di costi atte a prevenire il degrado ambientale". Ciò sta a significare che le parti non solo sono legittimate ad intraprendere misure economicamente efficaci al fine di prevenire il degrado ambientale in caso di rischio di danni gravi o irreversibili; ma anche che le parti sono tenute a garantire e incoraggiare elevati livelli di protezione ambientale, in ragione di quanto precisato dallo strumento interpretativo comune che integra l'accordo.

Proprio per queste ragioni, i giudici hanno ritenuto che il combinato disposto delle predette norme deve considerarsi idoneo a garantire il rispetto del principio di precauzione proclamato nell'articolo 5 della Carta per l'ambiente.

Ulteriori perplessità sono state espresse con riferimento all'applicazione provvisoria dell'Accordo (ex articolo 30.7 del Ceta), prevista per il prossimo 21 settembre. La stessa, ritenuta dai ricorrenti contraria alla Costituzione, si è resa necessaria per il lungo processo di negoziazione, il cui avvio risale al 2009 e per la complessa procedura di ratifica in itinere, che vede il coinvolgimento di ben 38 Assemblee parlamentari nazionali e regionali. È necessario però precisare che, nonostante le critiche, l'applicazione provvisoria interessa unicamente le disposizioni di competenza esclusiva dell'UE (che rappresentano circa il 90% del Trattato) e quelle concernenti l'accesso al mercato. I timori, espressi e motivati nel ricorso, riguardano principalmente la possibilità di interrompere l'applicazione provvisoria dell'Accordo, che secondo i deputati che si oppongono alla ratifica del Ceta, è disciplinata da una disposizione dal contenuto incerto, potenzialmente in grado di minare le condizioni essenziali per l'esercizio della sovranità nazionale, giacché la Francia sarebbe irrimediabilmente vincolata ad aderire all'impegno internazionale. Tuttavia, sulla base di quanto disposto dall'art. 30.9

del Ceta, le parti non sono vincolate in maniera irrevocabile dall'Accordo. Perciò, come già anticipato, l'applicazione provvisoria riguarda le disposizioni attinenti le materie di competenza esclusiva dell'Unione ed inoltre l'Accordo prevede la possibilità di sospendere tale clausola nel caso in cui una delle parti si trovi nell'impossibilità di ratificarlo.

Per di più, contrariamente a quanto sostenuto dai deputati ricorrenti, i giudici costituzionali hanno ritenuto che le disposizioni relative alle condizioni di una sua cessazione non siano da ritenersi incostituzionali, perché non solo esso non è irrevocabile, ma non incide su una zona inerente alla sovranità nazionale.

In conclusione, il Consiglio costituzionale, sulla base delle motivazioni riportate, ha ritenuto che l'accordo globale economico e commerciale tra il Canada e l'Unione europea e i suoi Stati membri non contenga clausole contrarie alla Costituzione.

Tra l'altro, nei primi giorni di maggio, il neo-eletto Presidente Macron, schieratosi sin dall'inizio a favore della ratifica del Ceta da parte della Francia, ha paventato la possibilità di riconsiderare la sua posizione qualora il Comitato di esperti nominato per l'occasione dovesse pronunciarsi contro. Tale comitato, composto da nove esperti in materia di salute, ambiente, agricoltura e da avvocati specializzati in diritto internazionale, è stato formalmente istituito dal Primo ministro Edouard Philippe il 6 luglio scorso e presenterà il proprio rapporto nella prima parte del mese di settembre. Nel frattempo, la parola passa al Parlamento francese.

