

MASSIMO CAVINO

Conseil constitutionnel

Estratto da:

DIGESTO

delle Discipline Pubblicistiche

Aggiornamento

con la collaborazione di

Raffaele Bifulco – Alfonso Celotto – Marco Olivetti

UTET
GIURIDICA

INDICE

Atti legislativi dell'Unione europea di GIOVANNI PICCIRILLI	p.	1
Conseil constitutionnel di MASSIMO CAVINO	»	12
Democrazia protetta di FRANCESCA FERRONI e STEFANO CECCANTI	»	55
Detenzione amministrativa dello straniero di DONATELLA LOPRIENO	»	72
Diritti linguistici (la lingua come strumento del diritto e la lingua quale oggetto della regolamentazione giuridica) di GIOVANNI POGGESCHI	»	95
Donna lavoratrice (dir. cost.) di FABRIZIA COVINO	»	128
Fedeltà alla Repubblica di ALESSANDRO MORELLI	»	177
Finanziamento ai partiti politici europei di FRANCESCO SEATZU	»	204
Gruppi parlamentari di LUCA DI MAJO E MASSIMO RUBECHI	»	219
Leale collaborazione (principio di) di QUIRINO CAMERLENGO	»	241
Open government di FULVIO COSTANTINO	»	268
Politiche fiscali (diritto dell'Unione europea) di CAMILLA BUZZACCHI	»	293
Presidente della Giunta regionale di DANIELE CODUTI	»	318
Procreazione medicalmente assistita di FRANCESCA ANGELINI	»	341
Regolamenti dei Comuni di MARIA CHIARA ROMANO	»	384
Ricerca (valutazione della) di GIORGIO GRASSO	»	413
Rule of law di GIOVANNI COGLIANDRO	»	428
Simboli e contrassegni elettorali di GABRIELE MAESTRI	»	481
Videosorveglianza di LICIA CALIFANO E VALENTINA FIORILLO	»	503

Conseil constitutionnel

Bibliografia: Sul dibattito intorno al controllo della costituzionalità delle leggi prima della instaurazione della Quinta Repubblica cfr. D. CHAGNOLLAUD (cur.), *Aux origines du contrôle de constitutionnalité XVIII^e - XX^e siècle*, Panthéon Assas, Paris, 2003; J.-L. MESTRE, *Le contrôle de la constitutionnalité de la loi par la Cour de cassation sous la I^{re} République*, in *Renouveau du droit. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 291 ss.; ID., *La prétendue inconstitutionnalité d'une ordonnance de Louis-Philippe en 1844*, in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 1037 ss.; K. FIORENTINO, *L'émergence du contrôle de constitutionnalité en France et en Italie: regards croisés de la doctrine*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2009, Economica, Paris, 2010, 29 ss.; S. BLOQUET, *La question du contrôle judiciaire de constitutionnalité de la loi à travers les travaux préparatoires du code civil*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2013-2, 505 ss.; A. GRANERO, *Les révisions constitutionnelles non abouties sous la Troisième République*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2013, 835 ss.

Tra i manuali di giustizia costituzionale e le opere di carattere generale cfr. F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, Economica, Paris, 1980; L. HAMON, *Les juges de la loi. Naissance et rôle d'un contre-pouvoir: le Conseil constitutionnel*, Fayard, Paris, Paris, 1987; Y. AGUILA, *Le Conseil constitutionnel et la philosophie du droit*, LGDJ, Paris, 1994; D. TURPIN, *Contentieux constitutionnel*, PUF, Paris, 1994; V. GOESEL-LE BIHAN, *Contentieux constitutionnel*, Ellipses, Paris, 2010; G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, Paris, 2011³; D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2013¹⁰; M. VERPEAUX, *Le Conseil constitutionnel*, La Documentation française, Paris, 2014; J.-L. DEBRÉ, *Le Conseil constitutionnel*, Nane, Paris, 2014; A. MANOUGLIAN, *La légitimation du système français de justice constitutionnelle*, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon 3, 2014.

Tra le rassegne di giurisprudenza si segnala P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 1989-90*, *GiC*, 1991, 413 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 1991-92*, *GiC*, 1993, 4163 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 1993-94*, *GiC*, 1995, 3831 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 1995-96*, *GiC*, 1997, 4215 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 1997-98*, *GiC*, 1999, 43 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 1999-2000*, *GiC*, 2001, 3205 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2001-2002*, *GiC*, 2003, 3267 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2003-2004*, *GiC*, 2005, 4175 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2005-2006*, *GiC*, 2007, 3723 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 2007-2008*, *GCo*, 2009, 539 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 2009-2010*, *GiC*, 2011, 3853 ss.; P. COSTANZO-M. CAVINO-P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2011-2012*, *GiC*, 2013, 4057 ss.; C. FRANCK, *Les grandes décisions de jurisprudence – Conseil constitutionnel*, PUF, Paris, 2001; L. FAVOREU-L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2011¹⁶; M. VERPEAUX-

P. DE MONTALIVET-A. ROBLOT TROIZIER-A. VIDAL NAQUET, *Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence*, PUF, Paris, 2011; B. MATHIEU-D. ROUSSEAU-A. L. CASSARD VALEMOIS-P. Y. GADHOUN, *Les grandes décisions de la Question Prioritaire de Constitutionnalité*, LGDJ, Paris, 2013.

Sul posto del *Conseil constitutionnel* nella organizzazione costituzionale della Quinta repubblica cfr. F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction?*, in *Revue du droit public*, 1979, 27 ss.; L. FAVOREU, *Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations*, in *Revue du droit public*, 1982, 377 ss.; ID., *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Economica, Paris, 1988; ID., (cur.), *Le Conseil constitutionnel et les partis politiques*, Economica, Paris, 1988; ID., *La légitimité du juge constitutionnel*, in *Revue internationale de droit comparé*, 46, n. 2, 1994, 557 ss.; Y. POIRMEUR, *Des raisons de croire et de douter: la légitimité du Conseil constitutionnel pour les parlementaires*, in P. JAN, J.-PH. ROY, (cur.), *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Ellipses, Paris, 1997, 59 ss.; I. RICHIR, *Le Président de la République et le Conseil constitutionnel*, PUF, Paris, 1998; PH. BLANCHÈRE, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, PUF, Paris, 2001; B. MATHIEU, *Le Conseil constitutionnel «législateur positif»*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2010, 507 ss.; S. DE CACQUERAY-R. GHEVONTIAN, *Juges constitutionnels et Parlements. France*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2011, Economica, Paris, 2012, 247 ss.; D. GIRARD, *Le non-lieu à statuer devant le Conseil constitutionnel: un élément révélateur de son ambivalence entre organe politique et cour constitutionnelle*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, 55 ss.; Con particolare riferimento ai rapporti tra Conseil constitutionnel, Parlamento e Governo, in relazione all'esercizio dei poteri normativi, cfr. A. ROSA, *La référence aux travaux parlementaires dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel: un instrument de renforcement de la légitimité du juge et du législateur*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2014, 641 ss.; V. GOESEL-LE BIHAN, *Le contrôle de l'objectif poursuivi par le législateur dans la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel*, *ivi*, 269 ss.; A. VIDAL-NAQUET, *L'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015/1, 5 ss.; G. BERGOUIGNOUS, *L'incompétence négative vue du Parlement*, *ivi*, 41 ss.

Sui rapporti tra giudice costituzionale e giudici comuni cfr. G. DRAGO, *L'execution des décisions du Conseil constitutionnel*, Economica, Paris, 1991; T.S. RENOUX, *Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire*, Economica, Paris, 1984; ID., *Le Conseil constitutionnel et le pouvoir judiciaire en France dans le modèle européen de contrôle de constitutionnalité des lois*, in *Revue internationale de droit comparé*, 46, n. 3, 1994, 891 ss.; F. HAMON, *Les pouvoirs respectifs du Conseil constitutionnel et des juges chargés de l'application des lois en matière d'interprétation*, in *Les Petites Affiches*, 19 luglio 2013, n. 144, 3 ss.; N. MAZIAU, *L'appréhension de la Constitution par la Cour de cassation au travers de l'analyse de l'évolution de son mode de contrôle: la révolution de la QPC cinq ans après l'entrée en vigueur de la réforme*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, 453 ss. Sull'organizzazione e il funzionamento del *Conseil constitutionnel* cfr. R. BADINTER, *Une exception française: les anciens Présidents*

de la République au Conseil constitutionnel, in *Renouveau du droit. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 513 ss.; M. GUILLAUME, *La procédure au Conseil constitutionnel: permanence et innovations*, in *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du Président Bruno Genevois*, Dalloz, Paris, 2009, 519 ss.; A. CIAUDO, *Un acteur spécifique du procès constitutionnel: le secrétaire général du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2008, 17 ss.

Sul giudizio a priori di conformità costituzionale delle leggi cfr. J.-Y. CHÉROT, *L'exception d'inconstitutionnalité devant le Conseil constitutionnel: réflexion sur le système de contrôle préventif de constitutionnalité des lois*, in *AJDA*, 1982, 59 ss.; J.-C. BALAT, *La nature juridique du contrôle de constitutionnalité des lois dans le cadre de l'article 61 de la Constitution de 1958*, PUF, Paris, 1983; B. POULAIN, *La pratique française de la justice constitutionnelle*, Economica, Paris, 1990; CH. DENIZEAU, *Existe-t-il un bloc de constitutionnalité?*, LGDJ, Paris, 1997; S. DE CACQUERAY, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Economica, Paris, 2001; H. ROUSSILLON, *La saisine du Conseil constitutionnel. Contribution à un débat*, in *Revue internationale de droit comparé*, 54, n. 2, 2002, 487 ss.; B. MATHIEU, *Le contrôle des lois de transpositions des directives communautaires par le Conseil constitutionnel ou les difficultés du cartésianisme*, in *Renouveau du droit. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 1307 ss.; TH. DUBUT, *Le juge constitutionnel et les concepts. Réflexions à propos des "exigences constitutionnelles"*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2009, 749 ss.; A. CIAUDO, *Les exigences constitutionnelles dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2010-3, 1225 ss.

In relazione al controllo di leggi promulgate anteriore alla introduzione della QPC cfr. L. FAVOREU, *L'exception d'inconstitutionnalité est-elle indispensable en France?*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1992, Economica, Paris, 1994, 11 ss.; W. YENG SENG, *Le contrôle des lois promulguées dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Un mystère en voie de dissipation*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2005, 35 ss.; V. GOESSEL-LE BIHAN, *Le non contrôle par le Conseil constitutionnel de certaines dispositions confirmatives: entre logique imposée et logiques choisies*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2008, 3 ss. Sui tentativi di introduzione della eccezione di incostituzionalità del 1990 e del 1993 cfr. F. LUCHAIRE, *Le contrôle de la loi promulguée sur renvoi des juridictions: une réforme constitutionnelle différée*, in *Revue du droit public*, 1990, 1649; G. CONAC, D. MAUS, *L'exception d'inconstitutionnalité*, Paris, Les cahiers constitutionnels de Paris I, 1990; J. FERSTENBERT, *Le contrôle par le Conseil constitutionnel, de la régularité constitutionnelle des lois promulguées*, in *Revue du droit public*, 1991, 369 ss.; TH. RENOUX, *Si le grain ne meurt...*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1993, 284 ss.; J. VIGUIER, *La participation des citoyens français au processus de contrôle de la constitutionnalité de la loi dans les projets français de 1990 et 1993*, in *Revue du droit public*, 1994, 969 ss.; R. BADINTER, *Une longue marche: du Conseil à la Cour constitutionnelle*, in *Les cahiers du Conseil constitutionnelle*, 2008/25, 6 ss.; M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions: entre audace et modération*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2009, 280; D. CHAUVAUX, *L'exception d'inconstitutionnalité, 1990-2009: réflexions sur un retard*, in *Revue du droit public*, 2009, 566 ss.

Sulla QPC cfr. A. LEVADE, J. PINI, *Le projet de loi organique relatif à la question préjudicielle de constitutionnalité*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2008, Economica, Paris, 2009, 11 ss.; S. NICOT, *La question préjudicielle de constitutionnalité, une procédure «eurocompatible»?*, *ivi*, 57 ss.; R. BADINTER, *L'exception d'inconstitutionnalité*, in *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du Président Bruno Genevois*, Dalloz, Paris, 2009, 39 ss.; X. PHILIPPE, *La question prioritaire de constitutionnalité: à l'aube d'une nouvelle ère pour le contentieux constitutionnel français ... Réflexions après l'adoption de la loi organique*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2010, 273 ss.; G. DRAGO, *Le nouveau visage du contentieux constitutionnel*, *ivi*, 751 ss.; J.-B. PERRIER, *La Cour de cassation et la question prioritaire*

de constitutionnalité: de la réticence à la diligence

, *ivi*, 793 ss.; D. ROUSSEAU, (cur.), *La question prioritaire de constitutionnalité*, Lextenso, Gazette du Palais, Paris, 2010; D. DELCOURT, *La question "prioritaire" de constitutionnalité: chronique d'un succès programmé*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2010-3, 1249 ss.; A. LEVADE, *Les petits cailloux du Conseil constitutionnel ou les décisions anticipatrices de la QPC*, in *Annuaire internationale de Justice Constitutionnelle*, 2009, Economica, Paris, 2010, 11 ss.; M. DISANT, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité: cadre juridique, pratiques jurisprudentielles*, Lamy, Paris, 2011; G. CARCASSONNE-O. DUHAMEL, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Dalloz, Paris, 2011; G. TUSSEAU, *La fin d'une exception française?*, in *Pouvoirs*, 2011/2, n. 137, 5 ss.; A.-M. LE POURHIET, *Les droits constitutionnels protégés par la question prioritaire de constitutionnalité*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 2012, 319 ss.; A. VIDAL-NAQUET, *Le rôle du juge constitutionnel dans le filtrage des questions de constitutionnalité: étude comparée. Le rôle du Conseil constitutionnel français*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2011, Economica, Paris, 2012, 41 ss.; N. PERLO, *Les premières récusations au Conseil constitutionnel: réponses et nouveaux questionnements sur un instrument à double tranchant*, *ivi*, 61 ss.; E. FISCHER-ACHOURA, *La consécration d'une conception réaliste de la norme*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2013-2, 547 ss.; F. SAVONITTO, *L'absence de double filtrage de QPC. Argument pour sa suppression?*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2013, 107 ss.; CH. WALINE, *La question prioritaire de constitutionnalité (QPC), nouvel enjeu de pouvoir importé des Etats-Unis?*, in CH. WALINE, M. THOUMÉLOU, S. HAMMAL, *Les institutions de la France en question*, La documentation française, Paris, 2013, 31 ss.; E. CARTIER, (cur.), *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, Dalloz, Paris, 2013; M. DISANT, *Les effets dans le temps des décisions QPC*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/3, 63 ss.; E. DUBOUT, *L'efficacité structurelle de la question prioritaire de constitutionnalité en question*, in *Revue du droit public*, 2013, 107 ss.; M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, *La singularité du contrôle exercé a posteriori par le Conseil constitutionnel: la part de concret et la part d'abstrait*, *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/38, 211 ss.; F. JACQUELOT, *La procédure de la QPC*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/40, 7 ss.; X. MAGNON, (cur.), *La question prioritaire de constitutionnalité. Principes généraux, pratique et droit du contentieux*, Lexis Nexis, Paris, 2013²; *Id.*, *La doctrine, la QPC et le Conseil constitutionnel: Quelle distance?*, in *Revue du droit public*, 2013, 135 ss.; *Id.*, *Que faire des doctrines du Conseil constitutionnel?*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/38, 206 ss.; X. MAGNON-X. BIOY-W. MASTOR-ST. MOUTON, (cur.), *Le réflexe constitutionnel. Question sur la question prioritaire de constitutionnalité*, Bruylant, Bruxelles, 2013; A. ROBLOT-TROIZIER, *Les cours suprêmes et l'interprétation de la loi*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/38, 216 ss.; *Id.*, *La QPC, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/40, 49 ss.; A. JAURÉGUIBERRY, *L'influence des droits fondamentaux européens sur le contrôle a posteriori*, in *Revue française de droit administratif*, 2013, 10 ss.; D. DE BÉCHILLON, *Ce qui a changé la QPC*, in *La Semaine juridique. Edition générale*, 15 luglio 2013, suppl. al n. 29-34, 3 ss.; ST. G. BREYER, *La QPC, un nouvel équilibre des pouvoirs?*, *ivi*, 25 ss.; V. LAMANDA, *La QPC, un nouvel équilibre des pouvoirs: un équilibre renouvelé*, *ivi*, 31 e s.; J.-M. SAUVÉ, *La QPC, un nouvel équilibre des pouvoirs? Le rapport du juge ordinaire à la loi*, *ivi*, 26 ss.; CH. MAUGÜÉ, *La QPC: 5 ans déjà, et toujours aucune prescription en vue*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 47, 2015/2; R. COTTY-C. ROTH, *Les suites des décisions QPC du Conseil constitutionnel dans les juridictions de l'ordre judiciaire*, *ivi*; D. CHAMUSSY, *Le Parlement et la QPC*, *ivi*; P. DEUMIER, *Les effets dans le temps des décisions QPC: un droit des conséquences des décisions constitutionnelles*, *ivi*.

Per una riflessione sulla QPC nella prospettiva del diritto comparato cfr. M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, *La question préjudicielle de constitutionnalité: étude du projet français au regard du droit comparé*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2007, Aix-en-

Provence, PUAM, 2008, 15 ss.; X. PHILIPPE, *Brèves réflexions sur la question prioritaire de constitutionnalité dans une perspective comparatiste: le juge a quo, juge du filtre ou juge constitutionnel négative ?*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 2011, 147 ss.; ID., *La question prioritaire de constitutionnalité dans une perspective comparatiste: les effets des décisions du juge constitutionnel dans le contrôle a posteriori*, *ivi*, 159 ss.; J.-J. PARDINI, *Question prioritaire de constitutionnalité et question incidente de constitutionnalité italienne: ab origine fidelis*, in *Pouvoirs*, 2011/2, n. 137, 101 ss.; M. CAVINO, *La question prioritaire de constitutionnalité vue d'Italie*, in *Cahiers du CDPC*, 2012, 23 ss.; TH. SANTOLINI, *La question prioritaire de constitutionnalité au regard du droit comparé*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2013, 83 ss.; L. GAY, (cur.), *La question prioritaire de constitutionnalité. Approche de droit comparé*, Bruylant, Bruxelles, 2014.

Intorno ai rapporti tra giudizio di conformità costituzionale a priori e a posteriori cfr. B. GENEVOIS, *Un exemple de l'influence du contrôle a posteriori sur le contrôle a priori: l'application de la jurisprudence Etat d'urgence en Nouvelle Calédonie*, in *Revue française de droit administratif*, 2013, 1 ss.; J. BONNET, *Les contrôles a priori et a posteriori*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/40, 105 ss.; D. DEGBOE, *Question prioritaire de constitutionnalité et contrôle a priori: la concurrence des modes de contrôle de constitutionnalité des lois en France*, PAF, Paris, 2014; E. THIERS, *Le syndrome «Benjamin Franklin» ou comment la question prioritaire de constitutionnalité détermine, parfois, la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015/3, 113 ss.; M. GUILLAUME, *Le traitement des saisines parlementaires par le Conseil constitutionnel depuis la QPC*, *ivi*, 127 ss.

Le complesse vicende dei rapporti tra controllo di convenzionalità e di costituzionalità sono ricostruite da A. LEVADE, *Constitution et Europe ou le juge constitutionnel au coeur des rapports de systèmes*, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, 2005/18, 174 ss.; O. PFERSMANN, *La primauté: double, partiellement directe, organiquement indéterminée, provisoirement fermée*, *ivi*, 180 ss.; B. MATHIEU, *Le respect par l'Unione européenne des valeurs fondamentales de l'ordre juridique national*, *ivi*, 185 ss.; P. MOUZET, *Le rapport de Constitutionnalité. Les enseignements de la V^e République*, in *Revue du droit public*, 2007, 969 ss.; Y. LAURANS, *Si vis pacem para bellum... Contrôle de conventionnalité et réserve de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2007, 691 ss.; F. MICHÉA, *L'arrêt Arcelor du 8 février 2007 ou le Conseil d'Etat aux prises avec le contrôle de constitutionnalité des traités et des lois*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2008, 255 ss.; ST. PINON, *Les démêlés du juge constitutionnel et du juge administratif avec le principe de «primauté» du droit communautaire*, in *AJDA*, 2008, 1077 ss.; J. RIDEAU, *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité: les orphelins de la pyramide*, in *Revue du droit public*, 2009, 601 ss.; P. CASSIA, *Question sur le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité*, in *AJDA*, 2009, 2193; X. MAGNON, *La QPC face au droit de l'Union: la brute, les bons et le truand*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2010, 761 ss.; ID., *La révolution continue: le Conseil constitutionnel est une juridiction ... au sens de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2013, 917 ss.; B. DE BERTIER-LESTRADE, *La loi inconventionnelle*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2011-1, 373 ss.; J. DHOMMEUX, *La question prioritaire de constitutionnalité et le contrôle de conventionnalité*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 2012, 369 ss.; H. LABAYLE-R. MEHDI, *Le Conseil constitutionnel, le mandat d'arrêt européen et le renvoi préjudiciel à la Cour de justice*, in *Revue française de droit administratif*, 2013, 461 ss.; ID., *Le droit au juge et le mandat d'arrêt européen: lectures convergentes de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil constitutionnel*, *ivi*, 691 ss.; B. BONNET, *Le paradoxe apparent d'une question prioritaire de constitutionnalité instrument de l'avènement des rapports de systèmes...*, in *Revue du droit public*, 2013, 1229 ss.; L. COUTRON-P.-Y. GAHDOUN, *Premier renvoi préjudiciel du Conseil constitutionnel à la Cour de justice de l'Union européenne: une*

innovation aux implications incertaines, in *Revue du droit public*, 2013, 1207; P. SPINOSI, *La QPC, une protection efficace des droits et des libertés ? Entre contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité, le choix difficile du joueur de cartes*, in *La Semaine juridique. Edition générale*, 15 luglio 2013, suppl. al numero 29-34, 13 e s.; P. GAÏA, *Le Conseil constitutionnel et le droit de l'Unione Européenne*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2012, Economica, Paris, 2013, 547 ss., in particolare 565 ss.; A. LEVADE, *La construction européenne et son incidence sur les compétences étatiques et la hiérarchie des normes*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, 287 ss.

Intorno alle tecniche decisorie del Conseil constitutionnel cfr. TH. DI MANNO, *Le juge constitutionnel et la technique des décisions "interprétatives" en France et en Italie*, *Economica*, Paris, 1997; A. VIALA, *Les réserves d'interprétations dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, Paris, 1999; J.-J. PARDINI, *Le juge constitutionnel et le «fait» en Italie et en France*, *Economica*, Paris, 2001; V. GOESEL-LE BIHAN, *Le juge constitutionnel et la proportionnalité. France*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2009, Economica, Paris, 2010, 191 ss.; A. GILLES, *La place des règles à contenu procédural dans la QPC: à propos des décisions du Conseil constitutionnel mettant en cause l'incompétence négative du législateur*, in *Politeia*, 2013, n. 23, 57 ss.; A.-CH. BEZZINA, *Les questions et les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2014.

Intorno alla funzione di giudice elettorale del Conseil constitutionnel cfr. J.-P. CAMBY, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Dalloz, Paris, 2007; J. ARRIGHI DE CASANOVA, *Le juge des actes préparatoire à l'élection*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 41, 2013, 7 ss.; G. DUMORTIER, *La procédure devant le Conseil constitutionnel, juge électoral: sous les pavés, la plage ?*, *ivi*, 33 ss.; B. MALIGNER, *Le Conseil constitutionnel juge des opérations et des finances électorales*, *ivi*, 47 ss.; J. MARTINEZ, *L'action en justice du président de la République: un citoyen comme un autre?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2014, 533 ss.

Sulla autorità di cosa giudicata delle decisioni del Conseil constitutionnel cfr. V. BACQUET-BREHANT, *L'article 62, alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958. Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2005; B. MATHIEU-M. VERPEAUX, (cur.), *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2010; M. DISANT, *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2010; J. ARRIGHI DE CASANOVA, *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel vue du Conseil d'Etat*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2011/30, 23 ss.; O. DESAULNAY, *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel vue par la Cour de cassation*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2011/30, 31 ss.; R. FRAISSE, *La chose jugée par le Conseil constitutionnel dans les motifs et le dispositif de ses décisions et la QPC*, *ivi*, 77 ss.; M. GUILLAUME, *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel: vers de nouveaux équilibres?*, *ivi*, 49 ss.; M. VERPEAUX, *Brèves considérations sur l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, *ivi*, 2011/30, 13 ss.; E. CARTIER, *Dits et non dits de «l'effet utile» des déclarations d'inconstitutionnalité*, in *Politeia*, 2013, n. 23, 15 ss.; A. LALLET, *L'autorité absolue de chose jugée par le Conseil constitutionnel (CE, 15 mai 2013, n. 340554)*, in *AJDA*, 2013, 1639 ss.; X. MAGNON, *Sur un pont-aux ânes ? L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel, pour une distinction entre «autorité» et «force» de chose jugée*, in *Revue française de droit administratif*, 2013, 859 ss.

Legislazione: si rinvia al testo.

Sommario: 1. Istituzione e progressiva affermazione della giustizia costituzionale. – 2. Le attribuzioni e la classificazione delle decisioni del Conseil constitutionnel. – 3. La composizione e l'organizzazione. – 4. Il Conseil constitutionnel tra Parlamento e Governo. – 5. Il Conseil constitutionnel tra alternanze e coabitazioni. – 6. I rapporti col potere giudiziario. – 7. La tutela dei diritti. – 8. Il Conseil constitutionnel e l'organizzazione territoriale della Repubblica. – 9. Il controllo di costituzionalità delle leggi: l'oggetto del giudizio a prio-

ri. – 10. Il parametro del controllo a priori: il blocco di costituzionalità. – 11. Le *saisines*. – 12. La tipologia delle decisioni. – 13. I vizi sindacabili. – 14. L'introduzione della eccezione di costituzionalità. – 15. La QPC: ovvero i rapporti tra costituzionalità e convenzionalità. – 16. Il procedimento incidentale: istanza di parte e giudici a quibus. – 17. Le condizioni di ammissibilità della QPC e il procedimento davanti alle supreme magistrature. – 18. La QPC davanti al Conseil constitutionnel. – 19. L'oggetto della QPC. Le disposizioni legislative e il diritto vivente: la diffusione del controllo. – 20. Il parametro del giudizio sulla QPC. – 21. I rapporti tra controllo preventivo e QPC. – 22. Gli effetti delle decisioni. – 23. Il Conseil constitutionnel giudice elettorale: la vigilanza sulle elezioni presidenziali. – 24. Il controllo sulla regolarità delle elezioni parlamentari. – 25. Il controllo sulla regolarità delle procedure referendarie. – 26. I pareri sull'esercizio dei poteri eccezionali da parte del Presidente della Repubblica. – 27. Il valore di giudicato delle decisioni del Conseil constitutionnel.

1. *Istituzione e progressiva affermazione della giustizia costituzionale.*

Il concetto di giustizia costituzionale, l'idea di sottoporre le leggi ad un controllo di legittimità, è stata pienamente accolta nella cultura giuridica francese soltanto a partire dagli anni settanta del secolo scorso. Se già la Costituzione del 1791 (Titolo Primo, § 3) impediva al legislatore di approvare leggi che mettersero in pericolo i diritti da essa sanciti essa non prevedeva, tuttavia, alcun tipo di controllo.

L'istituzione di una istanza di controllo della legittimità costituzionale delle leggi, preconizzata dall'art. 27 del progetto girondino di Costituzione, era stata proposta da Sieyès che nel 1795 aveva sottoposto alla Convenzione, senza successo, il suo progetto di jury constitutionnelle: ma, l'immagine della razionalità intrinseca alla legge, il legicentrismo che, in parte, ancora oggi caratterizza la mentalità francese, impedì che tali semi germogliassero.

Né possono essere considerate esperienze di giustizia costituzionale i *Sénats impériaux* del primo e del secondo impero istituiti rispettivamente nel 1799 e nel 1852: lo impedisce la natura autoritaria del regime che li volle a presidio del proprio potere.

Molti sono stati i tentativi di introdurre un controllo di costituzionalità delle leggi durante la Terza Repubblica. Tra questi si segnalano la risoluzione presentata nel 1903 dai deputati Roche, Benoist e Audifredd finalizzata alla costituzionalizzazione della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 ed alla istituzione di un controllo della costituzionalità delle leggi; le proposte di analogo contenuto avanzate dal deputato Engerand nel 1909 e nel 1911, quella del deputato Lairolle del 1919 e del deputato Bonnet del 1925. Nessuna di queste iniziative è arrivata ad essere oggetto di deliberazione parlamentare.

Nel corso della Terza Repubblica l'introduzione di un controllo delle leggi è stata bloccata non solo dagli ostacoli di natura culturale riconducibili al legicentrismo ma anche e soprattutto dall'ostacolo politico della onnipotenza parlamentare.

L'onnipotenza del Parlamento e la centralità della legge venivano del resto accettate di buon grado dalla magistratura. In tal senso particolare attenzione merita la sentenza *Arrighi* pronunciata dal Conseil d'Etat il 6-11-1936 con la quale veniva affermato il principio della *loi écran*: il giudice amministrativo dichiarava di non poter valutare la costituzionalità di un atto amministrativo quando esso fosse stato adottato in conformità alla legge: la legge diveniva uno schermo tra la Costituzione e l'atto dell'amministrazione, schermo che il giudice doveva rispettare in forza del principio di separazione dei poteri.

Neppure il ritorno alla democrazia dopo la seconda guerra mondiale ha condotto alla affermazione della giustizia costituzionale.

Ancora una volta la prevalenza del Parlamento nella organizzazione costituzionale della Quarta Repubblica rese effimera l'esperienza del *Comité constitutionnel*.

L'art. 91 della Costituzione del 27-10-1946 prevedeva l'istituzione di un *Comité constitutionnel* composto di tredici membri, tre di diritto (il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio della Repubblica, il Presidente dell'Assemblea nazionale) e dieci eletti dalle Camere (sette dall'Assemblea nazionale, tre dal Consiglio della Repubblica), seguendo la proporzione dei gruppi parlamentari e scegliendo tra personalità esterne al Parlamento. La stessa disposizione limitava la sua competenza al verificare se le leggi approvate dalla Assemblea nazionale imponessero una revisione della Costituzione.

Si trattava di un procedimento e di una competenza bizzarri. Secondo l'art. 92 della Costituzione il *Comité* poteva attivarsi, tra la deliberazione e la promulgazione della legge, solo in seguito ad una istanza congiunta del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio della Repubblica (autorizzato da un voto a maggioranza assoluta dello stesso Consiglio). Il *Comité* avrebbe dovuto in primo luogo tentare una conciliazione tra le due Camere; in caso di mancata conciliazione esso si sarebbe pronunciato entro cinque giorni. La stessa disposizione costituzionale stabiliva che non potevano essere parametro della sua valutazione le norme contenute nel preambolo e le norme relative al procedimento di revisione costituzionale. L'art. 93 della Costituzione stabiliva poi che qualora il *Comité* ritenesse che la legge votata dall'Assemblea nazionale implicasse una revisione costituzionale, essa dovesse essere rinviata alla stessa Assemblea per una nuova deliberazione. In caso l'Assemblea avesse confermato il proprio voto originario la legge non avrebbe potuto essere promulgata fino ad una revisione costituzionale che tenesse conto delle motivazioni espresse dal "parere" del *Comité*. Qualora il *Comité* ritenesse non neces-

saria una revisione costituzionale la legge sarebbe stata senz'altro promulgata.

Il Comité constitutionnel non può certo essere considerato un organo di giustizia costituzionale: esso doveva assicurare l'equilibrio interno alle dinamiche parlamentari per tutelare la seconda camera dallo strapotere dell'Assemblea nazionale, in una logica di controllo politico fortemente ispirata al principio della centralità del Parlamento.

Come è noto la Costituzione del 1958 ha ripudiato la centralità del Parlamento, considerato come la causa delle inefficienze che hanno condotto alla lenta agonia della Quarta Repubblica.

La lettura dell'art. 34, che apre il Titolo V relativo ai rapporti tra Governo e Parlamento, mostra da subito la menomazione delle attribuzioni di quest'ultimo, stabilendo che la più tradizionale di esse, il potere legislativo, possa essere esercitata soltanto per le materie ivi indicate. Tutte le altre materie, secondo quanto disposto dall'art. 37 possono invece essere disciplinate dai regolamenti del Governo.

Ed è proprio nel ridimensionamento del ruolo del Parlamento che caratterizza l'impianto della Costituzione della Quinta Repubblica che deve essere considerata l'istituzione nel 1958 del Conseil constitutionnel. Esso viene concepito come guardiano del recinto costituzionale in cui De Gaulle vuole confinare il Parlamento piuttosto che come organo di garanzia dei diritti.

Nel corso del dibattito costituente l'idea di istituire un giudice costituzionale era stata fortemente avvertata dal Generale De Gaulle e da Michel Debré timorosi della instaurazione di un governo dei giudici e certamente il Conseil constitutionnel ha potuto vedere la luce perché non era concepito come tale: certamente esso avrebbe potuto pronunciarsi sulla conformità costituzionale delle leggi, ma il fatto che il controllo avvenisse prima della promulgazione e che il Conseil potesse essere adito soltanto dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro e dai Presidenti delle Camere, presentava il nuovo organo come un arbitro tra le istanze dell'indirizzo politico, piuttosto che come un garante della Costituzione.

Del resto la migliore dottrina costituzionalistica nel riconoscere la natura di giudice costituzionale al Conseil constitutionnel indicava la sua peculiarità proprio nell'aver una giurisdizione limitata al controllo esterno sulla legittimità delle procedure normative (1).

E si consideri poi che, a venticinque anni dalla sua istituzione, non mancavano voci che non riconducevano il controllo di conformità costituzionale delle leggi alla categoria della giustizia costituzionale ma lo qualificavano come una fase eventuale del procedimento legislativo (2).

Alla luce di queste premesse il Conseil constitutionnel

nel non poté che muoversi con molta cautela per tutti gli anni sessanta del secolo scorso. Dovendo confrontarsi con istituzioni legittimate da una grande tradizione come la Cassazione ed il Consiglio di Stato, il giudice costituzionale ha tenuto basso il proprio profilo.

Così il 14 settembre 1961, chiamato dal Presidente dell'Assemblea nazionale a pronunciarsi sulla ricevibilità di una mozione di sfiducia durante il periodo di esercizio dei poteri presidenziali eccezionali di cui all'art. 16 della Costituzione, il Conseil constitutionnel affermò di non assolvere ad un ruolo di generale garanzia, ma di poter esercitare soltanto i controlli espressamente previsti dalla Costituzione; analogo self restraint è stato manifestato con la decisione del 6-11-1962, sulla quale torneremo più diffusamente, allorché il giudice costituzionale dichiarò di non potersi pronunciare sulla legittimità di una legge approvata con referendum.

L'atteggiamento di cautela degli anni sessanta ha consentito al Conseil constitutionnel di trovare un proprio spazio tra le istituzioni della Quinta Repubblica, dal quale muovere per il pieno sviluppo delle proprie potenzialità operative.

Il primo passaggio fondamentale verso la definitiva instaurazione di un sistema di giustizia costituzionale è sicuramente rappresentato dalla decisione n. 71-44 DC del 16-7-1971 con la quale il Conseil constitutionnel ha dichiarato non conformi alla Costituzione alcune disposizioni legislative che avrebbero modificato la legge del 1° luglio 1901 sulla libertà di associazione subordinando l'acquisizione della capacità giuridica delle associazioni ad un controllo da parte dell'autorità giudiziaria. Il giudice costituzionale ha motivato la sua decisione assumendo come parametro il principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica (su cui cfr. par. 10) della garanzia della libertà di associazione.

La novità rappresentata dalla decisione deve essere cercata non tanto nel fatto che il Conseil constitutionnel abbia controllato la conformità costituzionale del contenuto della legge, non limitandosi a verificare il rispetto delle norme sul procedimento legislativo: quel che già aveva fatto in altre occasioni (cfr. le decisioni 67-31 DC del 26-1-1967 e 70-40 DC del 9-7-1970). Il cambiamento di prospettiva è dato invece, sul piano giuridico, dall'esplicito riferimento a parametri costituzionali esterni al testo della Carta del 1958 e, sul piano politico, dalla indipendenza manifestata dal giudice delle leggi nei confronti del Governo, di cui, fino ad allora, era considerato un fedele alleato istituzionale.

A partire dal 16 luglio 1971 il Conseil constitutionnel manifesta di possedere potenzialità giurisprudenziali paragonabili a quelle degli altri giudici costituzionali europei.

Queste potenzialità sarebbero però certamente state frustrate se la via di accesso al controllo di conformità costituzionale fosse rimasta saldamente nelle mani dei quattro attori istituzionali cui la Costituzione l'aveva inizialmente conferito.

In tale prospettiva la riforma costituzionale del 21-10-1974 che modificò l'art. 61 della Costituzione permettendo che sessanta deputati o sessanta senatori potessero adire il Conseil constitutionnel, deve essere considerata come il secondo passaggio fondamentale per l'instaurazione della giustizia costituzionale francese.

Nel momento in cui il ricorso al giudice costituzionale non è più subordinato alla volontà di soggetti che sono espressione della maggioranza politica ma è invece messo a disposizione delle forze parlamentari di opposizione, vengono tolti i freni al pieno sviluppo della giurisprudenza costituzionale: che in effetti solo da quel momento comincia ad assumere dimensioni significative.

Il Conseil constitutionnel per tutti gli anni ottanta e novanta rafforza la sua posizione tra le istituzioni repubblicane (malgrado le turbolenze e le difficoltà legate alle coabitazioni e all'alternanza, su cui par. 5) e definisce il proprio ruolo di giudice elaborando specifiche linee giurisprudenziali capaci di influenzare gli orientamenti delle altre giurisdizioni.

In particolare gli anni novanta del secolo scorso si caratterizzano per il dibattito su un ulteriore ampliamento della via di accesso al giudice costituzionale.

In tal senso è particolarmente significativa la riforma del 25 giugno 1992 che modificando l'art. 54 della Costituzione ha consentito anche a sessanta deputati e a sessanta senatori di adire il Conseil constitutionnel ai fini di un controllo sulla compatibilità costituzionale degli impegni internazionali: fino ad allora tale potere era attribuito solo al Presidente della Repubblica, al Primo ministro, al Presidente dell'Assemblea Nazionale e al Presidente del Senato. Se infatti è vero che le saisines relative agli impegni internazionali continuano ad essere proposte dal Presidente della Repubblica, non deve essere sottovalutata la potenzialità dello strumento messo a disposizione delle forze parlamentari di opposizione.

E soprattutto, benché non abbiano avuto successo (per le ragioni che vedremo) sono stati assai significativi i tentativi di introdurre il controllo di costituzionalità in via d'eccezione compiuti con il progetto di legge costituzionale n. 1203 depositato all'Assemblea nazionale il 30-3-1990 e con il progetto di legge costituzionale n. 231 depositato al Senato il 10-3-1993 in seguito alle riflessioni del Comité Vedel (3).

Essi infatti manifestano il superamento del tabù della intangibilità della legge promulgata, l'avvenuto radicamento del concetto di giustizia costituzionale nel

contesto istituzionale francese e preparano il terreno per la riforma del decennio successivo.

Il cammino compiuto dal Conseil constitutionnel dal 1958 agli anni novanta del secolo scorso è davvero straordinario. La sua azione ha portato la dottrina francese a riflettere sul concetto di costituzionalità, a mettere in discussione il proprio atteggiamento culturale fondato sul legicentrismo: l'autorevolezza raggiunta dal giudice costituzionale si manifesta con tutta evidenza nel fatto che, a partire dal 1985 (decisione 85-197 del 23-8-1985) esso possa affermare che la legge è espressione della volontà generale solo se conforme a Costituzione.

I frutti del dibattito degli anni novanta del Novecento maturano nel primo decennio del nuovo secolo.

Con decreto n. 2207-1108 del 18-7-2007 il Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy ha istituito il «Comité de réflexion et proposition sur la modernisation et le réequilibrage des institutions de la V^e République» (di seguito Comité Balladur) la cui presidenza è stata affidata all'ex Primo ministro Edouard Balladur. Il Comité aveva il compito di elaborare proposte di revisione costituzionale che permettessero di aggiornare l'impianto complessivo della Carta del 1958 alle evoluzioni intervenute nei rapporti tra le istituzioni della Repubblica.

Tra le questioni di cui il Presidente della Repubblica chiedeva l'approfondimento era compresa l'ipotesi di introdurre il controllo di conformità costituzionale delle leggi per via d'eccezione. Essa sicuramente non figurava, nelle intenzioni presidenziali, tra le priorità. Il Comité Balladur le ha dedicato, al contrario, molto spazio di modo che il progetto di riforma costituzionale successivo alle sue riflessioni non poté che includerla, sia pure con soluzioni parzialmente diverse da quelle da esso prospettate.

Così, con la legge di revisione costituzionale n. 2008-724 del 23-7-2008, è stato introdotto l'art. 61-1 Cost. che prevede un controllo a posteriori della conformità costituzionale delle leggi al fine di garantire i diritti e le libertà sanciti dalla Costituzione.

Si tratta della chiusura del cerchio: il Conseil constitutionnel istituito perché esercitasse un controllo di conformità delle leggi meramente esterno, di carattere procedurale, per giunta su iniziativa delle sole quattro più alte cariche dello Stato, è giunto a tutelare i diritti e le libertà dei cittadini in forza di un procedimento avviato dai cittadini stessi.

(1) L. FAVOREU, *Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, in *Revue du droit public*, 1967, 5 ss. (in particolare 119).

(2) Cfr. J. CH. BALAT, *La nature juridique du contrôle de constitutionnalité des lois dans le cadre de l'article 61 de la Constitution de 1958*, PUF, Paris, 1983, 79 ss.

(3) François Mitterand il 2 dicembre 1992 affidava ad un Comitato consultivo presieduto da Georges Vedel il compito di ap-

profondire le tematiche relative ad una generale riforma della Costituzione. Il Comitato ha concluso i suoi lavori con un rapporto *Propositions pour une révision de la Constitution. 15 février 1993. Rapport au Président de la République*. La documentation française, Paris, 1993. Sui lavori del Comitato Vedel cfr. O. PASSELECQ, *La philosophie du rapport Vedel: une certaine idée de la Cinquième République*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1993, 227 ss.

2. Le attribuzioni e la classificazione delle decisioni del Conseil constitutionnel.

La Costituzione attribuisce al Conseil constitutionnel due distinti ordini di attribuzioni: uno relativo al controllo delle norme sulla produzione del diritto; uno relativo al regolare svolgimento della vita democratica delle istituzioni.

Al primo appartengono il giudizio sulla conformità costituzionale delle leggi in via principale (artt. 61 e 46, ult. co.) e, dopo la revisione del 2008, in via incidentale (art. 61-1). Ma anche il controllo della compatibilità costituzionale degli impegni internazionali assunti dalla Francia (art. 54); il controllo sulle competenze normative delle collettività d'oltre mare (art. 74) e della costituzionalità delle leggi della Nuova Caledonia (art. 77); il controllo sul rispetto delle attribuzioni regolamentari del Governo (artt. 37 e 41, 2° co.), sul rispetto delle norme relative al deposito dei progetti di legge (art. 39, 4° co.),

Al secondo ordine di attribuzioni possono essere ascritti il controllo sulla regolarità delle elezioni del Presidente della Repubblica (art. 58) delle elezioni parlamentari (art. 59) e delle operazioni referendarie (art. 60); ma anche la dichiarazione di vacanza o di impedimento del Presidente della Repubblica (art. 7, 4° co.) e dell'esistenza e del mantenimento dei presupposti per l'esercizio dei poteri eccezionali del Capo dello Stato (art. 16).

Le decisioni del Conseil constitutionnel sono classificate con sigle differenti a seconda del procedimento che concludono.

Per una migliore lettura delle considerazioni che seguono può essere utile chiarire da subito a quale tipo di decisione esse si riferiscono.

Le decisioni sulla conformità costituzionale delle leggi nell'ambito del giudizio a priori sono classificate DC, nell'ambito del giudizio a posteriori sono classificate QPC; le decisioni LOM sono relative al riparto di competenze tra lo Stato e le collettività d'oltremare mentre le decisioni LP hanno ad oggetto le leggi della Nuova Caledonia; le decisioni L (*déclassement législatif*) e FNR (*fin de non-recevoir*) sono relative al controllo del riparto di competenze tra potere legislativo e regolamentare; con decisioni FNR il Conseil si pronuncia anche sul rispetto da parte delle Camere delle norme della legge organica sul procedimento legislativo.

Le decisioni relative all'elezione del Presidente della Repubblica sono classificate con la sigla PDR; le de-

cisioni AN e SEN hanno ad oggetto il contenzioso sulle elezioni parlamentari, rispettivamente della Assemblea Nazionale e del Senato; le decisioni ELECT son relative a specifiche osservazioni del Conseil in ordine ai procedimenti elettorali; con le decisioni I e D il Conseil si pronuncia sulla incompatibilità e sulla decadenza dei parlamentari; le decisioni REF decidono della regolarità delle operazioni referendarie; le decisioni AR16 decidono sulla sussistenza e la permanenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri eccezionali del Capo dello Stato; con le decisioni AUTR il Conseil può pronunciarsi sulle questioni che ritiene non rientrino in nessuna delle altre categorie.

Infine il Conseil constitutionnel esercita la propria autonomia organizzativa adottando decisioni di carattere regolamentare classificate con la sigla ORGA.

3. La composizione e l'organizzazione.

L'art. 56 della Costituzione dispone che il Conseil constitutionnel sia composto da nove membri nominati e da membri di diritto e a vita, gli ex Presidenti della Repubblica.

I membri nominati, lo sono, per un terzo ciascuno, dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Senato e dal Presidente dell'Assemblea Nazionale. Essi durano in carica nove anni ed il collegio è rinnovato per un terzo ogni tre anni, così che ogni Presidente nomina un giudice ogni triennio. Il mandato di membro del Conseil non può essere rinnovato.

Prima della revisione costituzionale del 2008 non era previsto il possesso di alcun tipo di competenza da parte dei membri del Conseil constitutionnel, né alcun tipo di controllo sulla loro designazione. Ciò era il riflesso della originaria configurazione che il Costituente aveva voluto dare all'organo: non trattandosi di un giudice ma piuttosto di una istanza di controllo politico sulla separazione dei poteri tra esecutivo e legislativo, esso doveva rispondere alle logiche della politica e non a quelle della giurisdizione.

Malgrado ciò, su settantadue membri nominati (fino al settembre 2013) sessanta provengono da professioni legali (avvocati, magistrati o professori universitari).

La riforma costituzionale del 2008 non ha innovato rispetto alla previsione di specifiche competenze dei membri nominati. Essa è però intervenuta sulla discrezionalità delle nomine sottoponendole al controllo parlamentare: in forza del combinato disposto dell'art. 56, 1° co., e dell'art. 13, ult. co., della Costituzione le nomine del Presidente della Repubblica sono sottoposte al parere delle competenti commissioni permanenti dei due rami del Parlamento e il Capo dello Stato non può procedervi se i voti contrari nell'ambito di una commissione raggiungono i tre quinti dei voti complessivi. Lo stesso controllo si esercita

sulle nomine dei Presidenti delle Camere: esse sono però valutate dalla commissione del solo ramo del Parlamento presieduto da chi vi sta procedendo.

Il parere delle commissioni parlamentari è pubblico e comporta che i soggetti proposti per la nomina siano ascoltati con una audizione (eventualmente trasmessa per televisione).

La pubblicità della valutazione parlamentare, oltre ad assicurare la trasparenza della procedura, finisce per incidere sulla qualità delle nomine: per evitare di vedere respinta la propria proposta i Presidenti saranno portati a designare personalità di competenza e prestigio generalmente riconosciuti.

L'ult. co. dell'art. 56 della Costituzione dispone che il Presidente del Conseil constitutionnel è nominato dal Presidente della Repubblica e che il suo voto sia preponderante in caso di pareggio.

La laconicità della disposizione costituzionale permette al Presidente della Repubblica di designare alla presidenza del Conseil qualunque membro, tanto di nomina, quanto di diritto (come è precisato dall'art. 1, 2° co., della legge organica sul Conseil constitutionnel). Fino ad ora però, con la sola eccezione di Yves Guéna (che era stato nominato dal Presidente del Senato) designato presidente nel 2000 da Jacques Chirac, il Conseil constitutionnel è stato sempre presieduto da membri nominati dal Presidente della Repubblica, quel che non ha mancato di accendere vivaci dibattiti in dottrina e presso l'opinione pubblica francese.

L'art. 57 della Costituzione stabilisce che le funzioni di giudice costituzionale sono incompatibili con quelle di membro del Governo e del Parlamento rinviando la disciplina delle altre incompatibilità ad una legge organica.

La legge organica che integra le disposizioni costituzionali sul Conseil constitutionnel è stata introdotta con l'ordinanza n. 58-1067 del 7-11-1958. Faremo riferimento ad essa come alla "Legge organica sul Conseil constitutionnel".

Essa all'art. 4 dispone l'incompatibilità tra la carica di giudice costituzionale ed ogni incarico governativo ed elettorale comprese le cariche di Difensore dei diritti e di membro del Consiglio economico, sociale ed ambientale.

Il Conseil constitutionnel (83-983 AN del 7-11-novembre 1984) ha ribadito che l'incompatibilità non comporta l'ineleggibilità dei suoi membri. Ciò si evince, del resto, da quanto dispone l'art. 4 del decreto n. 59-1292 del 13-11-1959 sui doveri del Conseil constitutionnel che impone ai membri che intendano competere per una carica elettiva di chiedere la messa in congedo per tutta la durata della campagna elettorale. I giudici costituzionali possono quindi partecipare a qualsiasi competizione elettorale: qualora risultino eletti dovranno semplicemente dimettersi

dall'incarico di giudice costituzionale, se appartengono al novero dei membri nominati; se sono invece membri di diritto, essi dovranno essere messi in congedo dal Conseil constitutionnel per tutta la durata dell'incarico elettivo assunto.

La legge organica n. 2013-906 dell'11-10-2013 relativa alla trasparenza della vita pubblica ha modificato l'art. 4 della legge organica sul Conseil constitutionnel introducendo il divieto per i giudici costituzionali di svolgere alcuna altra professione, potendo soltanto dedicarsi ad attività scientifiche, letterarie o artistiche. Essa ha inoltre aggiunto un ult. co. allo stesso art. 4 col quale si precisa che i membri del Conseil non possono svolgere la professione di avvocato.

Questo intervento normativo colma una lacuna della legge organica messo in luce dall'ingresso nel Collegio dell'ex Presidente della Repubblica Sarkozy che aveva manifestato l'intenzione di esercitare la professione di avvocato.

La presenza di Nicolas Sarkozy al Conseil constitutionnel ha acceso, per il vero, più di un dibattito: ciò è dipeso dal fatto che l'ex Presidente della Repubblica ha impugnato davanti allo stesso Conseil constitutionnel (di cui era divenuto membro), nella sua qualità di giudice della regolarità delle elezioni presidenziali, il decreto, a lui avverso, della Commissione nazionale sui conti e sul finanziamento della campagna elettorale (cfr. par. 23).

Il giudice costituzionale respingeva il ricorso di Sarkozy con la decisione 2013-156 PDR del 4-7-2013, con la conseguente dichiarazione dell'ex Capo dello Stato di non voler più prendere parte ai lavori del Conseil.

La vicenda di Sarkozy ha posto l'attenzione su due questioni da tempo dibattute. In primo luogo sulla antistoricità della presenza di membri di diritto e a vita in seno al Conseil constitutionnel. In secondo luogo sulla assenza di specifiche norme che consentano a questi soggetti di rassegnare le proprie dimissioni.

I doveri dei membri del Conseil constitutionnel sono sanciti dal già citato decreto n. 59-1292 del 13 novembre 1959 che impone loro di astenersi da qualsivoglia attività possa compromettere l'indipendenza e la dignità delle proprie funzioni: in particolare essi non devono pronunciarsi pubblicamente su questioni che possono formare oggetto della loro attività di giudici, non possono essere iscritti ad un partito politico e svolgere alcuna attività politica.

L'introduzione del controllo a posteriori della conformità costituzionale delle leggi ha posto in una nuova luce l'obbligo di astensione dei giudici costituzionali: è infatti assai più probabile di quanto avvenisse in passato che essi abbiano preso parte, a qualche titolo (molti sono stati parlamentari) al procedi-

mento di approvazione della legge oggetto del loro giudizio.

Nella esperienza recente si possono così registrare un certo numero di dichiarazioni di astensione e anche alcune domande di ricusazione. Si considerino in tal senso la decisione 2011-143 QPC, in cui il Conseil, per la prima volta dopo l'entrata in vigore della *question prioritaire*, è stato investito di una domanda di ricusazione relativa a sei suoi componenti; ma anche le decisioni 2011-142/145 QPC, 2011-208 QPC, 2011-220 QPC, 2012-230 QPC, 2012-271 QPC, 2012-281 DC, deliberate con l'astensione di diversi giudici.

Per quel che concerne le regole generali di funzionamento la legge organica sul Conseil constitutionnel stabilisce che esso sia convocato dal suo presidente o, in caso di impedimento, dal membro più anziano (art. 13) e che le sue deliberazioni siano assunte da almeno sette membri, salvo non meglio precisate ipotesi di causa di forza maggiore (art. 14).

L'art. 15 della legge organica rinvia ad un decreto del Governo l'organizzazione del segretariato generale del Conseil constitutionnel. Tale decreto (59-1293 del 13-11-1959) prevede che il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Conseil constitutionnel, nomini il segretario generale cui sono affidati i compiti dirigenziali per il funzionamento dell'apparato amministrativo.

Il segretario generale presiede infatti i quattro servizi amministrativi strumentali: il servizio giuridico, di supporto all'attività dei giudici, composto da un magistrato ordinario da un magistrato amministrativo da un funzionario dell'Assemblea Nazionale e da ricercatori universitari (appartiene al servizio giuridico il cancelliere incaricato di registrare tutte le attività e le istanze rivolte al Conseil constitutionnel); il servizio di documentazione e di ricerca giuridica; il servizio amministrativo e di gestione finanziaria del Conseil (che gode di autonomia di bilancio); il servizio per le relazioni esterne, incaricato di tenere i contatti con tutte le altre istituzioni e di curare le pubblicazioni del Conseil.

Nella cornice di queste disposizioni normative il Conseil constitutionnel dispone di uno stretto margine di autoregolamentazione che esso esercita attraverso le decisioni catalogate con la sigla ORGA.

4. *Il Conseil constitutionnel tra Parlamento e Governo.*

Benché abbia assunto, a partire dal 1971, il profilo di una Corte costituzionale, impegnandosi nella tutela dei diritti, il Conseil constitutionnel ha continuato a svolgere il suo compito di custode della prevalenza del Governo sul Parlamento nell'impianto istituzionale della Quinta Repubblica.

La sua giurisprudenza ha però sviluppato i rapporti tra legislativo ed esecutivo in una logica di bilancia-

mento che, pur restando fedele allo spirito della Carta del 1958, ne ha talvolta forzato la lettera.

Complessivamente considerata l'azione del Conseil constitutionnel ha così finito per giocare un ruolo decisivo nel mantenimento e nello sviluppo dell'equilibrio del sistema istituzionale francese. Il Conseil constitutionnel ha infatti saputo trovare il proprio posto tra le istituzioni repubblicane, non limitandosi ad essere il guardiano del recinto in cui doveva restare confinato il Parlamento e facendosi garante della tenuta democratica della Quinta Repubblica.

L'azione del giudice costituzionale si è sviluppata secondo due direttrici: la delimitazione dell'ambito riservato alla legge e la definizione dei poteri del Governo sul procedimento legislativo.

Rispetto alla prima il Conseil constitutionnel ha condotto una azione di ampliamento dell'ambito materiale della legge.

L'art. 34 della Costituzione reca l'elenco delle materie sulle quali «la legge fissa le regole» e di quelle su cui essa «determina i principi fondamentali». Sulle prime la competenza della legge è assoluta, sulle seconde essa dovrebbe essere integrata dal potere regolamentare del Governo. Il Conseil constitutionnel ha però interpretato estensivamente il concetto di «principi fondamentali» consentendo al Parlamento di disciplinare anche nel dettaglio materie che la lettera della disposizione costituzionale avrebbe lasciato al potere normativo del Governo.

Inoltre, a partire dal 1965 (dec. 65-34 L, del 2-7-1965) il giudice costituzionale ha restaurato l'istituto della riserva di legge stabilendo che l'ambito della legge del Parlamento debba essere esteso oltre i ristretti confini dell'art. 34 Cost., comprendendovi tutte le materie per le quali le fonti costituzionali rinviano genericamente ad un intervento del legislatore. Con tale decisione il Conseil, negando al Governo il titolo di legislatore, ha riaffermato il valore garantista della legalità.

Un ulteriore passaggio si è compiuto con la decisione n. 82-143 DC del 30-7-1982 con la quale il Conseil constitutionnel ha affermato che non può essere dichiarata incostituzionale una disposizione di legge per il fatto che essa abbia disciplinato una materia ricadente nell'ambito assegnato al potere regolamentare del Governo. Questa decisione che sembrerebbe rompere definitivamente lo schema di separazione delle competenze disegnato dagli artt. 34 e 37 della Costituzione deve però essere letta alla luce del particolare tipo di controllo che il Governo può attivare per tutelare le proprie attribuzioni.

Il Governo infatti, in forza dell'art. 37, 2° co., Cost., può adire il Conseil constitutionnel affinché questo dichiari la natura regolamentare della materia disciplinata da una legge con conseguente suo "declassamento". Le decisioni con le quali il Conseil constitu-

tionnel conclude questo tipo di giudizio sono classificate dalla lettera "L".

La sentenza n. 82-143 DC del 30-7-1982 non ha pertanto superato lo schema di separazione delle competenze di cui agli artt. 34 e 37 Cost., attribuendo una competenza generale alla legge. Piuttosto ne ha fornito una nuova interpretazione secondo una logica di competenza concorrente: il Parlamento può disciplinare materie non assegnategli dall'art. 34 Cost. senza che ciò comporti una violazione della Costituzione perché il Governo, in forza dell'art. 37, 2° co., Cost., può ricondurle all'ambito regolamentare, previa pronuncia di una decisione L.

Il favore del Conseil constitutionnel verso un ampliamento del domaine de la loi si manifesta anche nella sua giurisprudenza relativa alla *incompétence négative* con la quale sanziona le omissioni del Parlamento che spesso, nelle materie di sua competenza, indica principi e criteri troppo vaghi lasciando uno spazio eccessivo al potere normativo del Governo o alla azione delle pubbliche amministrazioni. In molte occasioni il vizio di "incompetenza negativa" è rilevato d'ufficio dal giudice costituzionale che in tal modo richiama il Parlamento ai suoi doveri legislativi.

E ancora nel senso di una considerazione positiva del ruolo del Parlamento deve essere intesa la giurisprudenza con la quale il Conseil constitutionnel censura la mancanza di chiarezza delle leggi. A partire dalla decisione 2001-455 DC del 12 gennaio 2002 il Conseil ha affermato che la chiarezza delle leggi, garantendo la certezza del diritto, rappresenta un principio per la tutela dei diritti dei cittadini (4); in ragione di ciò il giudice costituzionale si è spinto a dire che il dovere di esercizio pieno della potestà legislativa di cui all'art. 34 Cost. non si risolve col mero superamento della incompetenza negativa ma che esso comporta un necessario controllo del Parlamento sulla corretta attuazione ed applicazione delle leggi da parte delle autorità amministrative e giurisdizionali.

La tendenza interpretativa orientata all'ampliamento dell'ambito riservato alla legge non ha però coinvolto la politica finanziaria.

Si tratta di materia centrale per lo sviluppo di qualsiasi regime ed è pertanto normale che nella giurisprudenza ad essa relativa si manifesti la posizione di guardiani della forma di governo del Conseil constitutionnel.

Così dalla giurisprudenza costituzionale in tema di leggi finanziarie emerge la prevalenza del Governo sul Parlamento in relazione a due temi: la sincerità delle leggi di bilancio e la valutazione sulla natura finanziaria di singole disposizioni.

Il principio della "sincerità della legge" finanziaria che oggi ha il suo espreso riconoscimento nelle legislazione organica (5) è il frutto della elaborazione giurisprudenziale del Conseil constitutionnel (6). Es-

so si articola in due differenti accezioni: come regolarità degli elementi contabili e come corrispondenza della procedura di adozione ad un dibattito parlamentare consapevole.

Sia sotto il primo che sotto il secondo profilo il giudice costituzionale si mostra alquanto cauto. Rispetto all'attendibilità dei dati forniti dal Governo a corredo dei progetti di legge il Conseil ora afferma di non disporre di strumenti di apprezzamento paragonabili a quelli del legislatore (dec. 2011-638 DC, cons. 6), ora si pronuncia sull'impossibilità di valutare in concreto la volontà di alterare le previsioni contabili (decc. 2011-644, cons. 5; 2012-659 DC, cons. 5). Rispetto poi alla procedura, il giudice costituzionale ha ritenuto che il ritardo e il mancato deposito di documentazione da parte del Governo non incida sulla sincerità della legge quando il Parlamento abbia comunque elementi sufficienti per valutarla (2011-638 DC, cons. 8-9).

Molto più rigoroso è invece il controllo operato sulla natura finanziaria delle singole disposizioni. Posto che, in ragione della trasversalità delle questioni di bilancio rispetto a tutte le altre materie, un'interpretazione estensiva dei commi 18 e 19 dell'art. 34 della Costituzione potrebbe condurre ad un ampliamento eccessivo del domaine de la loi, il Conseil constitutionnel è particolarmente attento a controllare che le norme formalmente finanziarie lo siano effettivamente nella sostanza. Ciò lo ha condotto, anche recentemente, a dichiarare la non conformità costituzionale di numerose disposizioni contenute sia in leggi finanziarie (decc. 2011-638 DC, cons. 11-14 e 32-35; 2011-644 DC, cons. 24; 2011-645 DC, cons. 4 e 11-13; 2012-654 DC, cons. 5-14 e 84-87; 2012-661 DC, cons. 4; 2012-662 DC, cons. 31-33, 124-126 e 140-141) sia in leggi di finanziamento della sicurezza sociale (2011-642 DC, cit., cons. 11; 2012-659 DC, cons. 64, 73, 85, 87, 89).

L'ampliamento del domaine de la loi, nei termini descritti, e la conseguente affermazione del ruolo del Parlamento, sono bilanciati da un controllo rigoroso delle prerogative del Governo nello svolgimento del procedimento legislativo.

È in tal senso emblematica la giurisprudenza relativa al potere di emendamento che, ai sensi dell'art. 44, 1° co., della Costituzione, è attribuito ai parlamentari e al Governo.

Secondo quanto dispone l'art. 45, 1° co., Cost., è ammissibile in prima lettura ogni emendamento che abbia un legame anche indiretto col testo depositato o trasmesso. Il Conseil constitutionnel, a partire dalla decisione 2005-532 DC del 19 gennaio 2006 ha interpretato tale ultima disposizione costituzionale alla luce della regola de l'entonnai. La regola de l'entonnai è prevista dai regolamenti delle Camere e dispone che nel corso dell'iter parlamentare possono

formare oggetto di navetta solo le disposizioni di legge sulle quali non sia ancora stato raggiunto un accordo. Solo rispetto ad esse è possibile presentare emendamenti: sfuggono all'eccezione gli emendamenti necessari a correggere errori materiali, ad assicurare il coordinamento tra le varie parti del testo e ad evitare una violazione della Costituzione.

La limitazione dell'esercizio del potere di emendamento è certamente funzionale ad una migliore organizzazione dei lavori parlamentari; ove però si consideri che la maggior parte della leggi sono di iniziativa governativa è facile comprendere come essa metta l'esecutivo al riparo da eventuali sviamenti della sua intenzione legislativa.

E ancor più significativo è l'orientamento del Conseil constitutionnel relativo alle modalità con le quali il Governo esercita i propri poteri nell'ambito del procedimento legislativo: si consideri, in particolare, il potere di avviare la procedura d'urgenza di approvazione delle leggi prevista dall'art. 45, 2° co. ss., della Costituzione.

Essa assolve, com'è noto, alla duplice funzione di scongiurare, da un lato, il pericolo di uno stallo deliberativo che si può determinare in ragione della asimmetria del bicameralismo francese; e, dall'altro, di attribuire al Governo uno strumento di impulso sulla attività legislativa del Parlamento. La disposizione costituzionale prevede infatti che qualora le Camere, dopo la seconda lettura, non riescano ad approvare una legge nel medesimo testo, il Primo ministro o i Presidenti delle Camere (secondo che si tratti di un progetto o di una proposta di legge) possano ottenere la convocazione di una commissione bicamerale paritetica avente il compito di elaborare una proposta condivisa in ordine agli aspetti controversi. Questa procedura può essere attivata dal Governo anche dopo la sola prima lettura da parte di ciascuna Camera se le Conferenze dei Presidenti non vi si sono congiuntamente opposte. Il Governo può sottoporre all'esame delle Camere la proposta della commissione rispetto alla quale non sono ammessi emendamenti diversi da quelli autorizzati dallo stesso Governo. Qualora la commissione non arrivi ad una proposta o questa non sia accolta dalle Camere, il Governo può investire della approvazione definitiva della legge la sola Assemblea nazionale.

Chiamato a pronunciarsi sulla necessità di una motivazione da parte del Governo, quando esso attivi la procedura dopo la sola prima lettura, il Conseil constitutionnel (dec. 2012-649 DC) ha stabilito che il Governo non sia tenuto a fornire alcuna giustificazione.

(4) Nella giurisprudenza del Conseil constitutionnel il principio di chiarezza della legge è associato all'"obiettivo di valore costituzionale" (cfr. par. 10) di intellegibilità e accessibilità della leg-

ge. In argomento cfr. P. RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel. Etudes du discours sur la «qualité de la loi»*, Dalloz, Paris, 2014.

(5) A partire dal 1° gennaio 2002 è in vigore la legge organica n. 2001-692 relativa alle leggi finanziarie che ha un proprio capitolo rubricato «Del principio di sincerità».

(6) L'espressione sincerità della legge compare per la prima volta con le decc. 83-164 DC e 84-184 DC del 29-12-1984 (Loi de finances pour 1985). Ma il «principio di sincerità» viene utilizzato come parametro solo a partire dalla dec. 95-369 DC per le leggi finanziarie e dalla dec. 99-422 per le leggi di finanziamento della sicurezza sociale.

5. Il Conseil constitutionnel tra alternanze e coabitazioni.

Come abbiamo avuto modo di sottolineare il Conseil constitutionnel è stato protagonista della evoluzione delle dinamiche istituzionali della Quinta Repubblica assicurando l'equilibrio tra i poteri di indirizzo politico.

L'importanza del suo ruolo di garanzia è emersa con chiarezza in occasione delle fibrillazioni, politiche o politico-istituzionali, che il regime francese ha affrontato nel corso della sua storia, anche recente.

Un significativo banco di prova è stata l'"alternanza" del 1981.

Il regime costituzionale della Quinta Repubblica, in ragione delle condizioni storiche che ne avevano determinato l'instaurazione, era stato, a ragione, considerato come l'espressione della concezione politica gollista.

A confermare l'identificazione tra Quinta Repubblica e gollismo avevano contribuito, da un lato, l'atteggiamento delle opposizioni di sinistra (François Mitterand l'aveva definita «colpo di Stato permanente»), dall'altro, il fatto che, dopo le Presidenze fondative di De Gaulle, la carica di Capo dello Stato era stata ricoperta da esponenti delle forze politiche della destra repubblicana.

Per questo le elezioni presidenziali del 10 maggio 1981, portando all'Eliseo il socialista Mitterand, furono caricate di aspettative e timori.

Le une furono deluse e gli altri si rivelarono infondati per due ordini di ragioni.

In primo luogo il Presidente socialista anziché abbattere l'impianto istituzionale della Quinta Repubblica ne divenne il più strenuo difensore, utilizzando le prerogative presidenziali in tutta la loro potenzialità; ciò che valse a rompere l'identificazione tra il regime costituzionale ed il gollismo.

In secondo luogo perché gli aspetti più innovativi della politica economica socialista, tra cui spiccavano per importanza le nazionalizzazioni, vennero interpretati conformemente al blocco di costituzionalità (cfr. par. 10), in una logica di ragionevole bilanciamento con le istanze di matrice liberale: e tale ragionevole bilanciamento è stato possibile grazie all'azione del Conseil constitutionnel.

Malgrado l'aperta ostilità delle forze politiche di sinistra che vedevano nel giudice costituzionale un freno alle politiche di riforma e che giungevano persino a proporre la soppressione, il Conseil constitutionnel con le sue decisioni (81-132 DC, del 16 gennaio 1982, e 82-139 dell'11 febbraio 1982 Loi de nationalisation; 82-137 DC e 82-138 DC Lois de décentralisation), ha finito per essere il garante dell'alternanza poiché, regolando il cambiamento, ha finito per autenticarne la qualità democratica.

L'effetto moderatore della giurisprudenza costituzionale sull'alternanza politica si è potuto misurare trent'anni più tardi, nel 2012, quando le elezioni presidenziali hanno riportato un socialista, François Hollande, all'Eliseo. La dottrina costituzionalistica, ma anche l'opinione pubblica non hanno drammatizzato la vicenda, avvertita come uno dei possibili esiti del gioco democratico. Tuttavia, la crisi economica globale ha portato nel dibattito politico alcuni temi che per più di un aspetto rinviavano a quelli del 1981.

In tal senso è stata particolarmente significativa la questione relativa alla politica fiscale che ha rappresentato uno dei punti più caratterizzanti del programma elettorale di François Hollande e che, in occasione della approvazione della legge finanziaria per il 2013, ha polarizzato il dibattito sulle soglie massime di tassazione, che in alcuni casi giungevano ad aliquote comprese tra il 75% ed il 90%.

Il Conseil constitutionnel è stato chiamato a pronunciarsi da più di sessanta deputati e senatori sul progetto della legge finanziaria per il 2013 e si è espresso con una decisione (dec. 662-2012 DC) che, pur facendo salva la legge nel suo impianto generale, dichiarava la non conformità costituzionale proprio di quelle disposizioni che avrebbero fissato un livello di tassazione superiore al 72%; esse, secondo il giudice costituzionale, avrebbero avuto una "natura confiscatoria" e avrebbero violato il principio di uguaglianza nella contribuzione sancito dall'art. 13 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino.

Contro la decisione non si è levata nessuna voce per contestare la legittimazione del Conseil constitutionnel ad intervenire su temi centrali per l'indirizzo politico di maggioranza.

Quanto il ruolo del Conseil constitutionnel è stato determinante nella composizione del quadro istituzionale nella fase di alternanza, tanto è stato influente sulle dinamiche relative alle tre coabitazioni. La prima coabitazione ebbe luogo, dopo anni di dibattiti che avevano esplorato tutti i possibili scenari (7), con le elezioni politiche del 16 marzo 1986: la vittoria della destra, sia pure di misura, impose a Mitterrand di nominare Jacques Chirac primo ministro.

La coabitazione tra un Presidente della Repubblica ed un Governo espressione di orientamenti politici

differenti poneva l'interrogativo sulla possibilità di tenuta dell'impianto costituzionale della Quinta Repubblica che nella preminenza del Capo dello Stato trovava la sua chiave di volta: non si poteva certo immaginare una Quinta Repubblica con un Presidente relegato ad una funzione notarile di garanzia costituzionale, lontano dall'indirizzo politico di governo. Ma il carattere essenziale della Quinta Repubblica fu garantito dal suo più acceso critico della prima ora: François Mitterrand.

Egli difese la preminenza del Capo dello Stato e la sua partecipazione alla funzione di indirizzo politico utilizzando in particolare due strumenti: l'enfaticizzazione delle attribuzioni tradizionalmente riconosciute come domaine réservé presidenziale, ovvero le politiche di difesa nazionale (con particolare riferimento alla gestione dell'armamento nucleare) ed il potere estero; e soprattutto l'uso ostruzionistico di alcuni poteri presidenziali di garanzia costituzionale. Rispetto al secondo di essi due sono le ipotesi significative.

La prima riguarda vicende che coincisero proprio con l'avvio della coabitazione ed assunsero il carattere di una presa di posizione presidenziale particolarmente significativa. Nella sua dichiarazione del 20 marzo 1986 Chirac, da poco nominato primo ministro, affermò di voler utilizzare lo strumento delle ordinanze previste dall'art. 38 della Costituzione, per la rapida realizzazione di alcuni punti del proprio programma di governo. La volontà dell'esecutivo si scontrava tuttavia con il rifiuto opposto dal Presidente della Repubblica Mitterrand, che interpretando in modo ultrapresidenzialista l'art. 13, 1° co., della Costituzione (in forza del quale «Il Presidente della Repubblica firma le ordinanze e i decreti deliberati dal Consiglio dei Ministri») rifiutava di firmare i provvedimenti deliberati dal Governo in tre occasioni (il 14 luglio, in relazione alla privatizzazione di imprese pubbliche, il 2 ottobre in relazione al découpage elettorale, il 17 dicembre in relazione al progetto sul riassetto degli orari di lavoro).

Di fronte alla decisa opposizione del Capo dello Stato il Primo ministro dovette desistere.

Altro strumento utilizzato da Mitterrand fu il rifiuto di convocare una sessione parlamentare straordinaria (8) opposto il 16 dicembre 1987 al Primo ministro Chirac. Rifiuto replicato al Primo ministro Balladur, il 30 giugno 1993, in occasione della seconda coabitazione. In entrambe le occasioni il Primo ministro dovette desistere.

Del resto il quadro non sarebbe mutato neppure con la terza coabitazione iniziata, a parti politiche invertite, nel 1997, tra il Presidente della Repubblica Chirac e il Primo ministro Jospin: emblematico il rifiuto di Chirac, il 13 febbraio 2001, di iscrivere all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri l'avant-projet sul

nuovo statuto della Corsica. Il significato del rifiuto può sicuramente essere individuato nella volontà di procedere alla riforma in questione solo dopo un approfondito dibattito. In esso è però facile riconoscere la volontà di riaffermare in termini generali il valore sostanziale della presidenza del Consiglio dei ministri attribuita dalla Costituzione al Capo dello Stato, e di ostacolare l'azione del governo Jospin. E ancora una volta il Primo ministro, per le stesse ragioni di forma costituzionale e di opportunità politica, dovette desistere.

La desistenza del primo ministro era l'unica via utile sul piano politico e praticabile su quello costituzionale.

Sul piano politico fu il Primo ministro Jacques Chirac a dare prova di lungimiranza: preso atto della possibilità concreta della gestione coabitazionista del potere, non aveva alcun interesse ad indebolire la funzione presidenziale che ambiva ad assumere e che avrebbe potuto esercitare (come in effetti sarebbe accaduto) nelle stesse condizioni.

Sul piano costituzionale la mancata attribuzione del potere di risolvere i conflitti costituzionali tra i poteri dello Stato al Conseil constitutionnel impediva di chiudere in termini formali lo scontro.

Nella definizione della posizione costituzionale del Governo e del Capo dello Stato in periodo di coabitazione (problema ora, forse, superato col passaggio al quinquennato e con l'inversione del calendario elettorale) il giudice costituzionale non ha giocato alcun ruolo: essa è stata oggetto di autoregolazione. L'impossibilità di dirimere quel conflitto tra poteri dello Stato ha però consentito al Conseil constitutionnel di procedere ulteriormente sulla strada della propria legittimazione: infatti il timore, sempre latente nel dibattito francese, dell'introduzione di un governo dei giudici, sarebbe stato alimentato da una presa di posizione del giudice costituzionale.

(7) Cfr. P. AVRIL, *Alternance et troisième tour: les intermittences de la Constitution*, in *Revue du droit public*, 1976, 1027 ss.

(8) La possibilità per il Capo dello Stato di impedire la convocazione straordinaria di una seduta parlamentare discendeva dal combinato disposto degli artt. 291° co., e 30 della Costituzione in forza dei quali «Il Parlamento è riunito in sessione straordinaria su richiesta del Primo ministro o della maggioranza dei membri dell'Assemblea Nazionale, su un ordine del giorno determinato». «Fuori dei casi nei quali il Parlamento si riunisce ordinariamente, le sessioni straordinarie sono aperte e chiuse con decreto del Presidente della Repubblica».

6. I rapporti col potere giudiziario.

I rapporti tra il Conseil constitutionnel e le altre giurisdizioni francesi è progressivamente mutato nelle diverse stagioni della instaurazione e del radicamento della giustizia costituzionale.

Essi possono essere visti in una duplice prospettiva: considerando le relazioni di carattere istituzionale tra

giudice costituzionale e giudici comuni, con particolare riguardo alle supreme magistrature; considerando l'influenza della giurisprudenza costituzionale sulla definizione della posizione del potere giudiziario. Nel corso dei primi quindici anni di vita del Conseil constitutionnel, la scarsità delle sue decisioni e l'incertezza sulla sua reale natura giurisdizionale, avevano reso sporadici i contatti con i giudici comuni.

Anche dopo la svolta del 1971 le occasioni formali di confronto furono molto limitate, da una parte dal modello a priori del controllo di conformità costituzionale che rendeva impossibile un conflitto tra giudicati; dall'altra dall'atteggiamento dei giudici ordinari che rifiutavano di spingersi sul terreno della costituzionalità (la Corte di cassazione ha costantemente rifiutato di pronunciare l'avvenuta abrogazione di leggi anteriori incompatibili con la Costituzionale del 1958).

Poteva darsi l'ipotesi di una divergenza di posizioni tra Conseil constitutionnel e Consiglio di Stato, chiamato in sede consultiva a rendere il proprio parere sui disegni di legge del Governo, ma anch'essa non ha mai assunto livelli degni di alcuna considerazione. L'unico momento di contatto significativo era determinato dalle decisioni interpretative del Conseil constitutionnel.

A partire dalla decisione 68-35 DC del 30-1-1968 il giudice costituzionale ha iniziato a dichiarare la conformità costituzionale di disposizioni legislative a condizione che venissero interpretate nel modo da esso indicato. Le c.d. *réserves d'interprétation* (sulle quali torneremo par. 12. e par. 27.) hanno rappresentato l'unica occasione di dialogo tra giudice costituzionale e giudici comuni: un dialogo unilaterale, dal momento che la forza di giudicato delle decisioni del Conseil constitutionnel (art. 62 Cost.) imponeva ai giudici comuni di aderire alla sua interpretazione senza poterne opporre (esplicitamente) una alternativa. Del resto le indagini sul seguito delle decisioni interpretative mostrano che i giudici comuni hanno tendenzialmente rispettato le indicazioni del Conseil constitutionnel, che per parte sua, ha cercato di tenere conto, nell'elaborazione dei suoi indirizzi interpretativi, degli orientamenti giurisprudenziali comuni maturati sugli ambiti legislativi nei quali la legge controllata sarebbe andata ad inserirsi.

L'avvio del controllo di conformità costituzionale delle leggi a posteriori, a partire dal marzo del 2010, ha naturalmente intensificato i punti di contatto tra giudice costituzionale e supreme magistrature comuni. Come avremo modo di vedere, anche lo sviluppo delle rispettive giurisprudenze sulla QPC ha per altro confermato l'andamento generale dei rapporti tra le giurisdizioni costituzionale e comuni: un sostanziale reciproco riconoscimento che non viene

messo in discussione dai pochi, e inevitabili, momenti di tensione.

Merita particolare attenzione, come abbiamo detto, il ruolo giocato dalla giurisprudenza del Conseil sulla definizione del ruolo costituzionale del potere giudiziario.

Il percorso della giurisprudenza costituzionale è delineato da alcune grandi decisioni.

Con la decisione 80-119 DC del 22-7-1980 il Conseil constitutionnel ha affermato il valore costituzionale del principio di indipendenza della magistratura stabilendo che esso riposa sull'art. 64 della Costituzione, per quel che concerne la magistratura ordinaria, e sui principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica (cfr. par. 10), per quel che riguarda la magistratura amministrativa. La conseguenza più rilevante di questa importante decisione (ribadita dalla decisione 84-179 DC del 12-9-1984) è stata quella di attribuire al Parlamento, e non più al Governo, il potere di disciplinare lo status giuridico dei magistrati amministrativi.

Il valore della indipendenza dell'autorità giudiziaria come baluardo della libertà dei cittadini è stato precisato con la decisione 98-396 DC del 19-2-1998. Con questa decisione il Conseil constitutionnel ha voluto sottolineare (a fronte di sempre più frequenti interventi legislativi che ammettevano all'esercizio della giurisdizione giudici non professionali) che l'indipendenza del magistrato passa attraverso le sue «capacità, virtù e talenti» che devono pertanto formare l'oggetto di una severa valutazione.

Alla luce di questo principio il Conseil constitutionnel ha stabilito (decisione 2002-461 DC del 29-8-2002, sulla creazione delle giurisdizioni di prossimità) che i giudici non professionali possono partecipare all'esercizio della giurisdizione solo in forma limitata e senza poter adottare misure limitative della libertà personale.

Questo orientamento è stato recentemente confermato con diverse decisioni. Con la decisione 2011-635 DC è stata dichiarata la non conformità parziale della legge relativa alla partecipazione dei cittadini al funzionamento della giustizia penale e al giudizio minorile (l. n. 2011-939 del 10-8-2011). Tale legge istituisce una nuova figura di giudice onorario, ossia i *citoyens assesseurs*. I nuovi giudici onorari chiamati ad integrare la composizione dei collegi giudicanti sono una figura simile a quella dei giurati delle Corti d'assise (di cui devono condividere le condizioni personali di onorabilità), ma distinta nella durata, non già limitata alla partecipazione ad un singolo processo, ma stabilita in dieci udienze nel corso di un anno. Il Conseil ha ribadito che il ricorso a figure di magistrati non professionali è ammissibile quando ad essi sia affidata "una parte limitata" delle funzioni normalmente attribuite ai magistrati togati, essendo co-

munque garantita la loro indipendenza. La garanzia delle libertà dei cittadini è inoltre assicurata dal fatto che i magistrati onorari non sostituiscono i giudici togati nell'esercizio delle loro funzioni, ma si limitano ad affiancarli integrando i collegi giudicanti. Inoltre (e qui viene in gioco l'art. 6 della Dichiarazione del 1789), l'ammissibilità della magistratura onoraria dipende anche da una valutazione circa le capacità dei cittadini chiamati ad esercitare la funzione giurisdizionale. Il Conseil ha affermato il principio per il quale i giudici onorari devono essere messi nelle condizioni di poter giudicare con consapevolezza delle questioni loro assegnate e sulla base di questa affermazione ha valutato le differenti ipotesi per le quali è prevista la loro competenza dichiarando la non conformità costituzionale delle disposizioni che attribuiscono la cognizione di materie ritenute eccessivamente complicate (reati ambientali, delitti contro la personalità dello Stato).

L'estensione del principio costituzionale di indipendenza ai giudici amministrativi è stato recentemente ribadito (decc. 2010-110 QPC, 2011-199 QPC e 2011-200 QPC) e ha portato alla declaratoria di non conformità costituzionale della disciplina che consentiva al Ministro degli affari sociali di nominare come relatori nelle controversie sottoposte alla Commissione centrale sugli aiuti sociali anche funzionari del ministero (dec. 2012-250 QPC); analogamente è stata dichiarata incostituzionale la composizione delle commissioni dipartimentali sugli aiuti sociali a causa della insufficiente garanzia di imparzialità offerta dai componenti, alcuni dei quali erano nella posizione di decidere su casi originati da procedimenti amministrativi cui avevano essi stessi partecipato (dec. 2010-110 QPC).

7. La tutela dei diritti.

La svolta giurisprudenziale del 1971 ha portato al completamento dell'edificio dello Stato di diritto in Francia.

La giurisprudenza costituzionale ha condotto alla elaborazione di una compiuta teoria dei diritti delle libertà fondamentali intervenendo sul piano sostanziale del loro riconoscimento e su quello procedimentale della loro tutela.

Rispetto al primo piano di intervento l'azione del Conseil constitutionnel si caratterizza da un lato per l'attribuzione di valore costituzionale ai diritti di libertà "classici", di tradizione liberale, dall'altro per il continuo riconoscimento di "nuovi" diritti, soprattutto nell'ambito delle libertà sociali.

Nell'una e nell'altra ipotesi il Conseil constitutionnel utilizza largamente il blocco di costituzionalità (par. 10.) ora fondando le proprie decisioni su specifiche disposizioni costituzionali (9), ora utilizzando più audacemente il proprio potere interpretativo identi-

cando l'esistenza di «principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica» (10).

Nella elaborazione della propria giurisprudenza in tema di diritti di libertà il Conseil ha dato prova di una sapiente capacità di bilanciamento tra le istanze espresse da testi tra loro molto lontani, nel tempo e nel fondamento ideale quali la Dichiarazione dei diritti del 1789 di ispirazione individualista e liberale e il Preambolo alla Costituzione del 1946 di ispirazione marcatamente sociale.

Tale bilanciamento trova la sua sintesi nella giurisprudenza sul principio di uguaglianza, declinato secondo la tecnica del giudizio di proporzionalità. Esso consiste in un giudizio di accettabilità dei sacrifici imposti dal legislatore alla libertà del cittadino in relazione al perseguimento di una finalità considerata costituzionalmente legittima.

In forza di questa lettura del principio di uguaglianza il Conseil constitutionnel ha ribadito che il legislatore possa disciplinare in modo diverso situazioni differenti e prevedere deroghe per ragioni di interesse generale, purché, nell'uno e nell'altro caso, la diversità di trattamento sia in rapporto diretto con l'obiettivo della normativa che la stabilisce (decc. 2010-88 QPC, 2011-165 QPC) e sia orientata da un criterio obiettivo e razionale (2010-99 QPC, 2011-121 QPC, 2011-158 QPC); per la stessa ragione il giudice costituzionale ha negato l'automatismo per il quale il principio di eguaglianza imporrebbe di trattare in modo diverso persone che si trovano in situazioni differenti (decc. 2011-136 QPC e 2011-175 QPC).

Sul piano della tutela procedurale la giurisprudenza costituzionale ha preso le mosse dall'art. 34 della Costituzione, che attribuisce al Parlamento la competenza sulle regole che garantiscono i diritti di libertà, per affermare il concetto di "incompetenza negativa", sul quale ci siamo già soffermati e torneremo ancora a riflettere (par. 4; par. 13). Il Conseil constitutionnel è giunto ad affermare l'esistenza di una riserva di legge generale in materia di diritti fondamentali.

Una riserva di legge che il Conseil constitutionnel ha voluto orientare e connotare materialmente. Con la decisione 84-181 DC del 10-11 ottobre 1984 il giudice costituzionale non si è limitato a consacrare il valore costituzionale della libertà di stampa. Esso ha affermato che (cons. 37) trattandosi di una libertà fondamentale la legge può regolamentarne l'esercizio soltanto per renderlo più effettivo o per conciliarlo con altre regole o principi di valore costituzionale.

L'intervento del giudice costituzionale è stato altrettanto significativo per quel che concerne la riserva di giurisdizione.

L'art. 66 della Costituzione stabilisce che «nessuno può essere detenuto arbitrariamente. L'autorità giudiziaria, custode della libertà individuale, assicura il

rispetto di questo principio alle condizioni previste dalla legge».

Il riferimento al principio che vuole l'autorità giudiziaria custode della libertà individuale è stato però per molto tempo non considerato dalle autorità pubbliche che gli attribuivano il valore di una clausola di stile. Sulla base di una smisurata fiducia nel principio di legalità (frutto, anch'essa, della mentalità legicentrica) si riteneva che l'azione della pubblica amministrazione, da esso informata e limitata, fosse sufficiente a garantire la libertà dei cittadini.

Il Conseil constitutionnel ha superato questa concezione con una grande decisione che può essere paragonata, per le ricadute sulla tutela delle libertà, alla decisione del 16 luglio 1971.

Con la decisione 76-75 del 12-1-1977 il Conseil constitutionnel ha affermato molto chiaramente che l'intervento necessario della autorità giudiziaria rappresenta uno dei principi essenziali su cui riposa la protezione della libertà individuale.

Tale decisione ha assunto una portata fondamentale perché il giudice costituzionale, con la giurisprudenza successiva e fino agli anni novanta del secolo scorso, ha inteso estendere il concetto di libertà individuale ben oltre i confini dell'habeas corpus, comprendendovi la protezione di tutti gli ambiti di libertà dell'individuo.

Dagli anni novanta il Conseil constitutionnel è tornato ad un atteggiamento di maggiore chiusura: il giudice costituzionale nella sua giurisprudenza più recente ritiene sufficiente che la libertà del cittadino sia comunque assicurata dall'azione di un organo terzo e imparziale.

In tal senso è significativa la giurisprudenza sulle autorità amministrative indipendenti con la quale ha affermato che un'autorità amministrativa indipendente possa esercitare un potere sanzionatorio, nella misura in cui ciò risulti necessario per lo svolgimento dei suoi compiti e a condizione che si assicuri il principio di legalità ed il diritto di difesa, nonché i principi di indipendenza e di imparzialità dell'organo decidente (dec. 2012-280 QPC). L'imparzialità è stata concepita come necessaria distinzione tra potere di iniziativa dell'azione e potere decisorio (dec. 2011-200 QPC).

Suggerisce molti spunti sull'attuale atteggiamento del giudice costituzionale, in relazione al tema delle azionabilità dei diritti e della definizione del contenuto della riserva di giurisdizione, la decisione 2011-626 DC sulla legge organica n. 2011-333 del 29 marzo 2011 relativa al Difensore dei diritti (11). Il Conseil ha avuto l'occasione per definire meglio i connotati dell'organo introdotto con la riforma costituzionale del 2008. In particolare esso stabilisce che il Difensore dei diritti (cons. 5), configurato dalla legge organica quale "autorità costituzionale indipendente"

non può essere considerato un organo costituzionale. Da ciò discende che il Difensore dei diritti non possa godere di una immunità penale generale, ma sia immune solo per le opinioni espresse nei suoi provvedimenti e per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni: sarà quindi pienamente responsabile per le eventuali violazioni del segreto d'ufficio e per ogni violazione delle disposizioni della legge organica che stabiliscono le procedure che si applicano alla sua azione (cons. 6). Il giudice costituzionale precisa inoltre che, per garantire l'indipendenza dell'organo, l'art. 1, paragrafo 1, 2° co., della legge, in forza del quale i sostituti del Difensore dei diritti sono nominati su proposta di questo dal Primo ministro, può essere ritenuto conforme a Costituzione solo con la riserva di interpretazione che assicuri al Difensore stesso la possibilità di ottenerne la revoca (cons. 11). Ulteriore riserva di interpretazione (cons. 16) riguarda la conformità costituzionale dell'art. 29 della legge relativo ai provvedimenti che il Difensore dei diritti può adottare: in ossequio al principio di indipendenza della autorità giudiziaria, quando essi siano relativi a denunce presentate da cittadini sul funzionamento della giustizia o sulla condotta di un magistrato, non possono avere altra natura che quella di una informativa al Ministro della giustizia per le sue valutazioni.

(9) In tal senso cfr. la decisione 76-75 DC del 12-1-1977 sulla libertà individuale fondata sull'art. 66 Cost., sulla quale torneremo più diffusamente poco oltre; la già citata decisione 81-132 DC del 16 gennaio 1982 che riconosce il fondamento costituzionale dei diritti di proprietà e di impresa private rispettivamente negli artt. 17 e 4 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789.

(10) Si consideri in tale prospettiva la già ricordata decisione 71-44 DC del 16-7-1971 che ha consacrato il valore costituzionale del diritto di libertà di associazione. Ma anche le decisioni: 76-70 DC del 2-12-1976 sul diritto di difesa; 77-87 DC del 23-11-1977 sulla libertà di insegnamento e sulla libertà di coscienza; 80-119 DC del 22-7-1980 sull'indipendenza della magistratura amministrativa; 83-165 DC del 20-1-1984 sull'autonomia dei professori universitari; 86-224 DC del 23-1-1986 sulla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di annullamento e riforma degli atti amministrativi; 89-256 DC del 28-7-1989 sulla riserva di giurisdizione in materia di tutela della proprietà privata immobiliare; 2003-457 DC del 13-3-2003 sulla necessaria attenuazione delle sanzioni penali applicate ai minori; 2011-157 QPC del 5-8-2011 sull'applicabilità di norme speciali in Alsazia-Mosella. In argomento cfr. V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, Economica, Paris, 2001.

(11) La disciplina è completata dalla l. n. 2011-334 del 29-3-2011.

8. Il Conseil constitutionnel e l'organizzazione territoriale della Repubblica.

Nel corso di un ventennio – dalla legge del 2 marzo 1982 alla revisione costituzionale del 28 marzo 2003 – il diritto costituzionale francese ha elaborato le dinamiche dei rapporti tra i diversi livelli di governo alla

luce del principio di decentramento territoriale della Repubblica.

I vari passaggi politici che hanno condotto fino alla riforma costituzionale sono stati assistiti dalla giurisprudenza del Conseil constitutionnel, capace di orientare le scelte del legislatore.

In effetti la disciplina dei principi fondamentali della “libera amministrazione” delle Collettività territoriali è attribuita alla legge dal 3° co. dell'art. 34 della Costituzione. Il Conseil constitutionnel ha riempito di contenuto il principio di libera amministrazione stabilendo che esso presupponga che ogni collettività territoriale sia retta da un consiglio eletto e dotato di poteri effettivi (dec. 85-196 DC del 8-8-1985, cons. 10) e rinnovato con una cadenza elettorale ragionevole (90-280 DC del 6-12-1990, cons. 8).

L'affermazione per la quale il principio di libera amministrazione è rispettato solo quando alla collettività territoriale sono attribuiti poteri effettivi comporta per altro il riconoscimento di un necessario equilibrio tra funzioni e risorse trasferite dallo Stato. In tale prospettiva il Conseil ha stabilito che quando lo Stato trasferisce nuove funzioni alle collettività territoriali deve dotarle delle risorse necessarie (dec. 2010-109 QPC; dec. 2011-142/145 QPC).

Il Conseil constitutionnel ha inoltre elaborato il principio del rifiuto di una necessaria omologia delle istituzioni locali. Pur nel quadro dell'unità della Repubblica e degli interessi nazionali (dec. 82-137 DC del 25-2-1982), il giudice costituzionale ha stabilito che il legislatore può diversificare la struttura delle amministrazioni locali in ragione di specifiche esigenze (dec. 82-149 DC del 28-12-1982, cons. 6., relativa alla legge sulla organizzazione amministrativa di Parigi, Marsiglia e Lione). In tal modo il giudice costituzionale ha attribuito al legislatore il potere di costruire un sistema delle autonomie territoriali a geometria variabile.

L'applicazione del principio di attenzione per la diversità delle istituzioni locali è stata estesa anche alle vicende relative ai dipartimenti d'oltre mare, ai territori d'oltre mare e infine alle collettività d'oltre mare.

L'affermazione di questo principio rappresenta però anche un limite per il legislatore.

Emblematica è in tal senso la vicenda che ha condotto alla decisione dec. 2011-637 DC. Chiamato a pronunciarsi sulla legge organica relativa al funzionamento delle istituzioni della Polinesia francese il Conseil constitutionnel ha dichiarato l'illegittimità di 4 articoli (dal 49 al 52) inseriti in prima lettura all'Assemblea nazionale, ma relativi alla Nuova Caledonia (12). Il giudice costituzionale (cons. 21 e 22) ha ritenuto che il fatto di introdurre norme relative ad un'altra collettività d'oltremare non sia sufficiente a soddisfare la regola di cui all'art. 45 della Costitu-

zione che impone una stretta connessione tra testo votato ed emendamenti (cfr. *supra*, par. 4).

Le vicende dell'oltremare mettono frequentemente in tensione il principio di differenziazione della amministrazione locale e il principio di tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico.

La giurisprudenza del Conseil individua nel legislatore il solo soggetto istituzionale deputato ad operare il bilanciamento tra i due principi (non quindi il Governo) ribadendo ancora una volta la centralità della legge anche nell'architettura costituzionale della Quinta Repubblica.

Si veda in tal senso la decisione 2011-636 DC che ha dichiarato conforme a Costituzione, con riserva di interpretazione, la legge organica n. 2011-883 del 27-7-2011 sulle collettività disciplinate dall'art. 73 della Costituzione. La legge organica è finalizzata a dare seguito alla trasformazione dei dipartimenti e delle regioni di Guyana, Martinica, Guadalupa, Réunion, Mayotte in collettività territoriali ad autonomia speciale. L'art. 73 della Costituzione stabilisce che tali collettività possono adattare l'applicazione del diritto metropolitano alle proprie esigenze, previa autorizzazione della legge. La legge organica oggetto del giudizio disciplina il regime delle autorizzazioni stabilendo che esse devono essere trasmesse dal Primo ministro ad uno dei due rami del Parlamento quando l'adattamento riguardi l'applicazione della legge, mentre possono essere concesse da un decreto del Governo quando esauriscono i loro effetti sul piano regolamentare. Il Conseil (cons. 4) riprende la riserva già formulata nella dec. 2007-547 DC (legge organica sulle disposizioni statutarie e istituzionali dell'oltre-mare) secondo la quale le autorizzazioni all'adattamento dell'applicazione del diritto alle esigenze territoriali possono essere concesse solo dal Parlamento e non con un decreto del Governo adottato ai sensi dell'art. 38 Cost.

(12) Cfr. J. BENETTI, *Première censure de "cavaliers" dans une loi organique*, in *Constitutions*, 2011, 494 s.

9. Il controllo di costituzionalità delle leggi: l'oggetto del giudizio a priori.

L'art. 61 della Costituzione disciplina due distinte ipotesi di controllo preventivo di conformità costituzionale: una di controllo obbligatorio ed una di controllo provocato.

Nella sua formulazione originaria il 1° co. dell'art. 61 stabiliva che dovessero essere obbligatoriamente sottoposte al controllo preventivo del Conseil constitutionnel le leggi organiche ed i regolamenti delle Camere.

La ragione della obbligatorietà del controllo sulle leggi organiche è implicita nella particolare copertura che l'art. 46 della Costituzione assicura loro; il

controllo dei regolamenti parlamentari è invece una ulteriore manifestazione della particolare "tutela" cui il Parlamento doveva essere sottoposto nella intenzione del Costituente.

Tra i regolamenti parlamentari oggetto del controllo obbligatorio del Conseil deve essere incluso anche il regolamento del Parlamento costituito in Alta corte per i giudizi sulla responsabilità del Presidente della Repubblica. Infatti con la decisione n. 2014-703 DC del 19-11-2014 il Conseil constitutionnel si è pronunciato sul progetto di legge organica (Legge organica n. 2014-1392 del 24-11-2014) di attuazione dell'art. 68 della Costituzione, relativo al procedimento di destituzione del Presidente della Repubblica nell'ipotesi che questi si sia reso responsabile di una grave mancanza, incompatibile con la prosecuzione del mandato. In quella occasione (13) il giudice costituzionale, prendendo le mosse dalla natura parlamentare dell'Alta corte, ha dichiarato (cons. 25) che, in ossequio al principio di chiarezza e di sincerità dei dibattiti parlamentari, le norme relative alla disciplina del procedimento di destituzione, ulteriori a quelle disposte dalla Costituzione e dalla legge organica, devono essere adottate con un regolamento deliberato dalla stessa Alta corte; regolamento che, ancora in ragione della natura parlamentare dell'organo, dovrà essere sottoposto al controllo obbligatorio dello stesso Conseil constitutionnel ai sensi dell'art. 61 Cost. La revisione del 2008 ha introdotto una nuova ipotesi di controllo obbligatorio stabilendo che debbano esservi sottoposte le proposte di legge referendaria di cui all'art. 11 della Costituzione: su questo particolare tipo di controllo obbligatorio torneremo più diffusamente poco oltre, soffermandoci sul regime generale delle leggi referendum.

Il 2° co. dell'art. 61 prevede invece la possibilità, per il Presidente della Repubblica, il Primo ministro, i Presidenti delle Camere e (dopo la riforma del 1974) almeno sessanta deputati o sessanta senatori, di provocare il controllo preventivo delle leggi.

L'aspetto più problematico nella interpretazione della disposizione costituzionale è stato rappresentato dalla estensione da attribuirsi al concetto di "legge". L'art. 61, 2° co., si riferisce infatti genericamente alle "leggi" senza distinguere tra quelle approvate in via ordinaria dal Parlamento e quelle approvate con lo strumento referendario di cui all'art. 11 della Costituzione. Ciò avrebbe pertanto potuto condurre il Conseil constitutionnel a pronunciarsi sulla conformità costituzionale delle une come delle altre.

Non è stata però questa la scelta del giudice costituzionale.

Il Conseil si pronunciò per la prima volta sul tema (decisione 61-20 DC del 6 novembre 1962) in occasione della revisione costituzionale che, con un uso improprio della procedura referendaria di cui all'art.

11, introdusse l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica nel 1962.

Chiamato ad esprimersi sulla conformità costituzionale di quella legge referendaria il giudice costituzionale stabilì (cons. 2) che benché l'art. 61 della Costituzione non precisi alcunché, lo spirito della Costituzione, che ha attribuito al Conseil constitutionnel il ruolo di organo regolatore dell'attività dei poteri pubblici, permette di escludere che esso possa controllare le leggi referendarie che sono espressione diretta della sovranità nazionale.

La stessa posizione è stata ribadita con forza trent'anni più tardi con la decisione 92-313 DC del 23-9-1992 (14). Chiamato a pronunciarsi sulla conformità costituzionale della legge referendaria di autorizzazione alla ratifica del trattato di Maastricht, il Conseil constitutionnel ha affermato (cons. 2) che l'equilibrio tra i poteri, così come disciplinato dalla Costituzione, impedisce che siano oggetto di sindacato di costituzionalità le leggi referendarie in quanto espressione diretta della sovranità popolare.

Il giudice costituzionale non ha più utilizzato l'argomento teleologico dello spirito della Costituzione contrapposto alla sua lettera, ricorrendo all'argomento, in linea teorica più controllabile, della interpretazione sistematica.

La posizione assunta dal giudice costituzionale comporta il rischio di sottrarre al controllo di conformità costituzionale leggi di grande impatto. Si deve infatti considerare che dopo la revisione costituzionale del 1995 l'art. 11 della Costituzione – che nella sua formulazione originaria concerneva soltanto leggi sulla organizzazione dei poteri pubblici e di autorizzazione alla ratifica di trattati – è stato modificato consentendo l'approvazione referendaria di leggi di riforma della politica economica e sociale e di organizzazione dei servizi ad esse relativi.

Tale criticità non è stata risolta neppure dalla revisione costituzionale del 2008.

La riforma del 2008 ha modificato profondamente la disciplina costituzionale di cui all'art. 11 della Costituzione stabilendo (1° co.) che i *progetti* di legge referendaria di iniziativa governativa o di iniziativa congiunta delle Camere possono comprendere anche interventi di riforma delle politiche ambientali e, soprattutto, stabilendo che una *proposta* referendaria possa essere formulata anche da un quinto dei membri del Parlamento con il sostegno di un decimo degli elettori iscritti nelle liste elettorali (3° co.): il nuovo impianto costituzionale, attuato con notevole ritardo, attribuisce pertanto all'opposizione parlamentare lo strumento dell'iniziativa referendaria.

Inoltre, come abbiamo visto, la riforma del 2008 ha modificato l'art. 61, 1° co., della Costituzione prevedendo come obbligatorio il controllo delle *proposte* di legge referendaria di cui all'art. 11.

La nuova disciplina costituzionale delle leggi referendarie è applicabile a partire dal 1° gennaio 2015.

Infatti la legge di revisione costituzionale n. 2208-724 del 23-7-2008, all'art. 46-I, ha subordinato l'entrata in vigore del novellato art. 11 della Costituzione alla approvazione di una legge organica di attuazione: e tale legge organica, n. 2013-1114 del 6-12-2013, in forza del proprio art. 10, è in vigore dal 1° gennaio 2015.

L'art. 11 della Costituzione prevede pertanto due distinte ipotesi di consultazioni referendarie: quelle su *progetti di legge* di iniziativa governativa o di iniziativa congiunta delle due Camere di cui al 1° co.; quelle su *proposte di legge*, di iniziativa di un quinto dei parlamentari (3° co.).

Ma l'art. 61 della Costituzione prevede come obbligatorio il controllo sulle sole *proposte di legge*. Ciò significa che i *progetti di legge* referendaria di iniziativa governativa (o di iniziativa congiunta delle due Camere, vale a dire della maggioranza) sono sottratti al controllo preventivo.

E la legge organica n. 2013-1114, nell'introdurre il capitolo VI bis alla legge organica sul Conseil constitutionnel, lo ha rubricato «Esame di una proposta di legge depositata ai sensi del terzo comma dell'art. 11 della Costituzione».

La legge organica sul Conseil constitutionnel, così come novellata, dispone (art. 45-2) che il giudice costituzionale debba verificare, entro un mese dalla trasmissione della proposta di legge, che siano rispettate le norme procedurali di cui all'art. 11 Cost. e che nessuna delle disposizioni sia contraria alla Costituzione.

Per il vero l'introduzione di un controllo obbligatorio sulle proposte di legge referendaria potrebbe avere delle ricadute anche sull'iter dei progetti governativi. Come abbiamo anticipato, e come avremo modo di vedere oltre (par. 25.), al Conseil constitutionnel è attribuita la vigilanza sul corretto svolgimento delle operazioni referendarie; vigilanza che esso esplica anche pronunciando pareri sui diversi atti preliminari alla procedura.

Autorevole dottrina (15) ha affermato che nell'esercitare tale funzione consultiva il Conseil constitutionnel potrebbe dichiarare di essere competente a pronunciarsi solo in relazione a progetti di legge referendaria conformi a Costituzione rifiutando di esprimere il proprio parere su quelli ritenuti non conformi: il risultato del mancato parere del Conseil constitutionnel non potrebbe che essere il blocco della procedura referendaria.

Questa ipotesi potrebbe in futuro trovare conforto nella giurisprudenza relativa alle proposte di legge referendaria: il Conseil constitutionnel nel controllare le proposte di legge referendaria potrebbe porre le premesse per un controllo efficace sui progetti gover-

nativi considerati in sede consultiva. Del resto, in forza dell'art. 62 Cost., la forza di giudicato delle decisioni del Conseil constitutionnel vincola tutti i pubblici poteri, quindi anche il Conseil constitutionnel quando esso esercita le sue funzioni di vigilanza sulle operazioni referendarie.

Un profilo sul quale questa influenza potrebbe esercitarsi in modo più diretto è quello relativo alla omogeneità e alla chiarezza del quesito referendario.

Il Conseil constitutionnel si è già pronunciato sul punto con la decisione n. 87-226 DC del 2-6-1987 (relativa alla legge di organizzazione della consultazione delle popolazioni della Nuova Caledonia prevista dal 1° co. dell'art. 1 della l. n. 86-844 del 17-7-1986) stabilendo (cons. 3) che non possono essere oggetto di uno stesso quesito disposizioni dal contenuto eterogeneo perché fondate su distinte norme costituzionali.

Si può immaginare che il Conseil constitutionnel nell'esercitare il controllo preventivo sulle proposte di legge referendaria possa sviluppare questo principio e sulla base di esso incidere anche sui progetti governativi valutati in sede consultiva.

Un altro aspetto problematico nella definizione dell'oggetto del controllo di conformità costituzionale delle leggi è quello relativo alle leggi costituzionali. La Costituzione francese stabilisce alcuni limiti alla approvazione di leggi costituzionali: l'art. 7 stabilisce all'ult. co. che esse non possono essere adottate durante un periodo di vacanza della Presidenza della Repubblica o durante il periodo intercorrente tra la dichiarazione di impedimento permanente e l'elezione del nuovo Capo dello Stato; l'art. 89 stabilisce al 4° co. che non possono compromettere l'integrità territoriale e al 5° co. che non possono modificare la forma repubblicana dello Stato.

L'esistenza di limiti alla revisione pone il problema della possibilità di controllare la legittimità delle leggi costituzionali in relazione alle disposizioni che li stabiliscono.

Il dibattito in dottrina è sempre stato molto acceso e la posizione prevalente, per la quale le leggi di revisione costituzionale non possono essere oggetto di controllo da parte del Conseil, manifesta quanto sia radicata nella cultura francese l'idea della immanenza del potere costituente, l'idea che nessuna decisione assunta dalla generazione presente possa vincolare quelle future.

Il Conseil constitutionnel, dopo avere esitato, è giunto a sostenere di non poter controllare la conformità costituzionale delle leggi di revisione.

Con la sentenza 92-312 DC relativa alla ratifica del Trattato di Maastricht il Conseil ha dichiarato (cons. 19) che il potere di revisione costituzionale è manifestazione della sovranità nazionale e che pertanto può intervenire liberamente sul testo della Costituzione,

a condizione però che rispetti i limiti che essa stabilisce agli artt. 7, 16 e 89 (il limite di cui all'art. 16 che disciplina l'esercizio dei poteri eccezionali del Capo dello Stato è implicito nella definizione delle condizioni di fatto che lo giustificano).

Il giudice costituzionale sembrava pertanto aperto alla possibilità di controllare le leggi costituzionali alla luce di quegli specifici parametri costituzionali. Esso ha però fugato ogni dubbio con la decisione 2003-469 DC del 26-3-2003. Chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della revisione relativa alla organizzazione del decentramento territoriale della Repubblica, esso ha affermato molto nettamente (cons. 2) che nessuna disposizione costituzionale gli attribuisce il potere di controllare la legittimità delle leggi di revisione.

Tra le ipotesi di controllo provocato è ricompresa quella relativa agli impegni di diritto internazionale. L'art. 54 della Costituzione stabilisce che il Presidente della Repubblica, il Primo ministro, i Presidenti delle Camere e (dal 1992) almeno sessanta deputati o sessanta senatori possono adire il Conseil constitutionnel affinché esso verifichi la conformità costituzionale di un impegno di diritto internazionale assunto dalla Francia. Qualora il giudice costituzionale ravvisi un contrasto tra disposizioni dell'accordo internazionale e della Costituzione la ratifica e l'esecuzione del primo saranno subordinate alla revisione della seconda.

Particolare attenzione merita la giurisprudenza costituzionale relativa ai rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione Europea. Essa rappresenta un aspetto particolare della relazione tra giudizio di costituzionalità e di convenzionalità: pertanto rinviato al par. 15 dedicato all'approfondimento di questo tema.

(13) In argomento M. CAVINO, *La conformità costituzionale del procedimento di destituzione del Presidente della Repubblica in Francia*, in *Consulta OnLine*, 2014.

(14) La posizione è stata confermata anche rispetto al controllo a posteriori dalla decisione 2014-392 QPC del 25-4-2014 di cui diremo al par. 19.

(15) F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, Economica, Paris, 1980, 271.

10. *Il parametro del controllo a priori: il blocco di costituzionalità.*

La struttura della Costituzione francese è complessa e si compone di due parti.

La prima parte consiste nel Preambolo che apre la Costituzione del 1958 e che richiama la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 così come confermata e completata dal preambolo della Costituzione del 1946, e che, dal 2005, rinvia ai diritti e doveri riconosciuti dalla Carta dell'ambiente del 2004: essa reca la disciplina costituzionale dei diritti di libertà.

La seconda parte consiste nell'articolato della Costituzione del 1958 che definisce il quadro dei rapporti tra il popolo sovrano ed i poteri che agiscono in suo nome: la forma di governo e il tipo di Stato, intesi, l'una e l'altro, in senso ampio.

La portata normativa della prima parte è stata oggetto di dibattito poiché non sono mancate voci che attribuivano al preambolo il valore di una solenne proclamazione di principi di indirizzo politico rivolti ai poteri dello Stato ma non immediatamente vincolanti.

Come abbiamo avuto modo di vedere il Conseil constitutionnel ha assunto una posizione differente e, a partire dal 1971, ha ritenuto di controllare la conformità costituzionale delle leggi anche alla stregua del parametro offerto dalle fonti richiamate dal Preambolo della Costituzione.

Da quel momento, nel quale ha rivendicato la propria natura di Corte costituzionale, il Conseil è stato sempre più audace nella definizione del parametro che può essere rinvenuto nell'ambito di tutte le fonti richiamate dal Preambolo e che costituiscono il "blocco di costituzionalità" (16).

La natura normativa del blocco di costituzionalità è stata confermata in termini molto netti nel 2008 dal "Rapporto Veil". Il Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy aveva nominato (Décret n. 2008-328 du 9 avril 2008) un Comitato di riflessione sul Preambolo della Costituzione, presieduto da Simone Veil, con il compito di verificare se esso dovesse essere aggiornato.

La stessa lettera del decreto si riferisce alle disposizioni del Preambolo affermando che esse tutelano «diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione». E il Comitato Veil, nel rapporto che conclude la sua riflessione (affermando che il Preambolo non deve essere aggiornato), ribadisce che dopo la decisione del Conseil constitutionnel del 1971 tutte le norme del blocco di costituzionalità hanno un uguale valore di norma costituzionale.

Nell'ambito del blocco di costituzionalità particolare attenzione meritano le disposizioni del Preambolo della Costituzione del 1946 che si riferiscono a due categorie di principi costituzionali: i principi particolarmente necessari al nostro tempo e i principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica (PFRLR).

I primi sono elencati nello stesso preambolo e sono già stati utilizzati come parametro per giudizi di conformità costituzionale delle leggi: il principio di uguaglianza tra i sessi (decisione 81-133 DC del 30-12-1981); il principio di riconoscimento del diritto di asilo (decisione 79-109 DC del 9-1-1980); il principio del diritto al lavoro (decisione 83-156 DC del 28-5-1983); il principio di libertà sindacale (decisione 83-162 DC del 19/20-7-1983); il principio del diritto di

sciopero (decisione 79-105 del 25-7-1979); il principio di partecipazione dei lavoratori alla determinazione delle condizioni di lavoro e alla gestione delle imprese (decisione 77-79 DC del 5-7-1977); il principio di collettivizzazione dei servizi pubblici nazionali e dei monopoli di fatto (decisione 86-207 DC del 25/26-6-1986); il principio di organizzazione dell'insegnamento pubblico, gratuito e laico (decisione 77-87 DC del 23-11-1977); il principio del rispetto del diritto internazionale e di non aggressione verso la libertà dei popoli (decisione 75-59 DC del 30-12-1975); il principio di limitazione della sovranità, a condizioni di reciprocità, a vantaggio delle organizzazioni internazionali per la difesa della pace (decisione 76-71 DC del 30-12-1976).

I PFRLR sono invece soltanto richiamati dal preambolo che non ne fornisce alcuna definizione. Nel corso degli anni il Conseil constitutionnel ne ha elaborato un catalogo (par. 7, nota 10) fornendo anche gli elementi necessari per una loro, parziale, definizione. L'assenza di un preciso fondamento testuale ha indotto la dottrina a domandarsi entro quali coordinate dovesse mantenersi il giudice costituzionale per riconoscerne l'esistenza.

Il Conseil constitutionnel ha posto qualche punto fermo con la decisione 88-244 DC del 20-7-1988. Esso ha stabilito (cons. 12) che le leggi alle quali si deve fare riferimento per identificare i PFRLR sono quelle approvate dai regimi repubblicani antecedenti l'entrata in vigore della Costituzione del 1946 e che i principi suscettibili di integrare la categoria sono quelli che non siano mai stati derogati da alcun intervento normativo.

Così, in presenza di leggi repubblicane precedenti la Quarta Repubblica che abbiano univocamente e senza eccezioni affermato lo stesso principio il Conseil constitutionnel è abilitato a riconoscere l'esistenza di un PFRLR.

La scelta compiuta dal giudice costituzionale di escludere le leggi successive all'entrata in vigore della Costituzione del 1946 è una necessaria conseguenza del principio di rigidità costituzionale: ammettere che le leggi successive possano introdurre principi di rango costituzionale varrebbe ad attribuire al Parlamento un potere di revisione costituzionale fuori dai limiti e dalle procedure prescritti. Il Conseil constitutionnel ha negato la possibilità di riconoscere un diritto costituzionale vivente elaborato dal susseguirsi degli interventi legislativi.

Ulteriore precisazione è stata fornita dalla decisione 2013-669 DC del 17-5-2013 sulla legge relativa al matrimonio tra cittadini dello stesso sesso: il Conseil constitutionnel (cons. 21) ha infatti affermato che non tutti i principi affermati senza contraddizione dalle leggi repubblicane precedenti il 1946 possono assurgere al rango di PFRLR, ma soltanto quelli at-

inenti i diritti e le libertà fondamentali, la sovranità nazionale o l'organizzazione dei poteri pubblici. Questa decisione, se pure manifesta l'intenzione del Conseil constitutionnel di meglio definire la categoria dei PFRLR, mostra di quanta discrezionalità esso disponga. Il giudice costituzionale ha infatti negato che la differenza di sesso dei nubendi possa essere assunta a PFRLR in quanto non toccherebbe alcuno degli ambiti da esso indicati, neppure quello della disciplina dei diritti e delle libertà fondamentali, tra i quali certamente rientra il diritto di sposarsi e formare una famiglia (come lo stesso Conseil constitutionnel aveva affermato con la decisione 2010-92 QPC del 28-1-2011).

La libertà interpretativa del giudice costituzionale si manifesta anche nella elaborazione di ulteriori figure parametriche costruite, non già in relazione ad una specifica disposizione costituzionale, ma sulla base di una lettura sistemica del blocco di costituzionalità, volta a coglierne lo spirito.

Così il Conseil constitutionnel controlla la conformità costituzionale delle leggi in relazione a *principi di valore costituzionale, obiettivi di valore costituzionale e esigenze costituzionali*.

Si tratta di tre categorie non esattamente definite che possono essere distinte, guardando nel complesso la giurisprudenza costituzionale, sulla base della direzione della loro funzione normativa.

Così i principi di valore costituzionale sono norme di carattere marcatamente sostanziale, mentre gli obiettivi di valore costituzionale e le esigenze costituzionali hanno un carattere di strumentalità.

A titolo di esempio si può considerare il principio di chiarezza della legge (definito principio di valore costituzionale dalla decisione 2001-455 DC del 12-1-2002) che rappresenta una garanzia per la libertà dei cittadini ma che può essere pienamente operativo solo se questi sono messi nelle condizioni di poter accedere alla legge. Di lì l'obiettivo di valore costituzionale dell'accessibilità della legge: il Conseil (Decisione 99-421 DC del 16-12-1999, cons. 13) ha affermato che l'uguaglianza davanti alla legge, enunciata dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, e la garanzia dei diritti assicurata, dal suo art. 16, non sarebbero effettive se i cittadini non disponessero di una conoscenza sufficiente delle norme ad essi applicabili; essendo tale conoscenza necessaria alla applicazione dell'art. 4 della stessa dichiarazione, che istituisce la riserva di legge per la limitazione dei diritti, e dell'art. 5, in forza del quale tutto ciò che non è vietato dalla legge è concesso.

Dal 2005 appartiene al blocco di costituzionalità anche la Carta dell'ambiente del 2004. Il Conseil constitutionnel ha chiarito che i principi che essa esprime hanno rango costituzionale (dec. 2008-564 DC del 19-6-2008, cons. 49) e possono essere invocati per

la tutela di libertà costituzionali (decc. 2011-116 QPC; 2011-183/184 QPC; 2012-262 QPC; 2012-282 QPC, vedi *infra*, par. 20).

Deve infine essere ricondotto al blocco di costituzionalità anche l'accordo di Noumea che dopo la revisione costituzionale del 20 luglio 2008 definisce il quadro costituzionale dello statuto della Nuova Caledonia. Le sue disposizioni recano norme in deroga ai principi costituzionali, applicabili nel solo contesto neo-caledone.

(16) L'espressione «blocco di costituzionalità» è stata utilizzata la prima volta da Claude EMERI nel 1970 (*Chronique constitutionnelle et parlementaire française, vie et droit parlementaires*, in *Revue du droit public*, 1970, 678) commentando la decisione 69-37 DC del 20 novembre 1969: in quella occasione il Conseil constitutionnel si era pronunciato sulla conformità costituzionale di una modifica al regolamento dell'Assemblea nazionale valutandola alla stregua della Costituzione e della legge organica n. 58-1100 del 17-11-1958, relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari. Il concetto di blocco di costituzionalità, nella sua accezione generalmente accolta, è stato però elaborato da LOUIS FAVOREU a partire dal saggio *Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Mélanges Eisenmann*, 1975, 33. In argomento cfr. CH. DENIZEAU, *Existe-t-il un bloc de constitutionnalité?*, LGDJ, Paris, 1977, 11 ss.

11. *Le saisines.*

Come abbiamo visto il Costituente aveva originariamente riservato la facoltà di adire il Conseil constitutionnel alle quattro più alte cariche dello Stato al fine di svalutarne la natura di giudice costituzionale. Il Presidente della Repubblica non ha mai presentato alcun ricorso avverso una legge. Ciò in parte dipende dal fatto che, nella pratica ordinaria delle istituzioni, il Capo dello Stato e la maggioranza parlamentare sono espressione dello stesso orientamento politico: il primo non ha pertanto interesse a chiedere una censura sulle deliberazioni della seconda.

Tuttavia il ricorso al giudice costituzionale non è stato utilizzato neppure nei periodi di coabitazione. Come abbiamo visto, in tali circostanze, il Capo dello Stato ha utilizzato altri strumenti per esercitare pressioni sul Governo. La scelta di non impugnare le leggi davanti al Conseil è stata dettata dal timore, in caso di mancato accoglimento dei ricorsi, di vedere ulteriormente legittimata la maggioranza parlamentare. Essa ha però contribuito a rafforzare la credibilità istituzionale del giudice costituzionale tenendolo fuori dal dibattito politico contingente.

Il Presidente della Repubblica ha invece utilizzato a più riprese (17) il potere di adire il Conseil relativamente al controllo di compatibilità costituzionale degli impegni internazionali assunti dalla Francia (art. 54 Cost.). Abbiamo avuto modo di sottolineare che dopo la riforma costituzionale del 1992 tale controllo può essere avviato anche con *saisine* parlamentare ma che i ricorsi continuano ad essere presentati dal

Capo dello Stato. A prima vista può apparire paradossale che il controllo sull'impegno internazionale sia attivato dal soggetto che ha partecipato in prima persona alla sua negoziazione. La *saisine* presidenziale permette però di dare copertura costituzionale alla politica estera dell'Eliseo.

Il Primo ministro non avvia il controllo preventivo sulle leggi dal momento che, a differenza del Presidente della Repubblica, egli è sempre dello stesso orientamento della maggioranza parlamentare che le ha approvate. La legge organica sul Conseil constitutionnel stabilisce però (art. 17, 1° co.) che il controllo obbligatorio sulle leggi organiche sia avviato a sua iniziativa.

Frequenti sono invece i ricorsi presentati dal Primo ministro affinché il Conseil constitutionnel si pronunci in ordine al riparto di competenza tra potere legislativo e regolamentare. Rispetto a tale specifica questione egli può disporre di due strumenti: di quello di cui all'art. 41 della Costituzione che gli permette di opporre l'irricevibilità di una proposta di legge o di un emendamento depositata presso una Camera in ragione del suo contenuto materialmente regolamentare; nel caso il Presidente del ramo del Parlamento interessato non condivida la posizione del Primo ministro, questi può adire il Conseil constitutionnel che si deve pronunciare entro otto giorni (con decisione FNR, fin de non recevoir). Questa procedura è però scarsamente utilizzata dal Primo ministro: dal 1958 al 1979 si registrano solo 11 decisioni FNR e dal 1979 al 2014 non ne è stata pronunciata nessuna; il 26 giugno 2014 il Primo ministro ha avviato un procedimento FNR col quale però ha chiesto che il giudice costituzionale si pronunciasse non già sulla natura regolamentare di un provvedimento ma sul rispetto della legge organica relativa al procedimento legislativo. Il Primo ministro fa invece largo uso del secondo strumento che consiste nel ricorso ex art. 37, 2° co., della Costituzione che gli permette di adire il Conseil constitutionnel avverso leggi, anche già promulgate, affinché dichiarati la natura sostanzialmente regolamentare della loro disciplina.

I Presidenti del Senato e dell'Assemblea Nazionale sono tenuti in forza della legge organica sul Conseil constitutionnel (art. 17, 2° co.) a trasmettere il testo dei regolamenti (e delle eventuali modifiche) della Camera da essi presieduta.

L'introduzione della *saisine* parlamentare nel 1974 ha invece fortemente ridotto la portata dei ricorsi dei Presidenti delle Camere avverso le deliberazioni legislative; fino a quella data erano stati caricati di una qualche tensione politica i ricorsi del Presidente del Senato, che per ragioni contingenti, era l'unica carica istituzionale opposta al potere gollista. Con i ricorsi presentati dall'opposizione parlamentare tale ruolo di stimolo è venuto meno.

Le *saisines* dei presidenti delle Camere sono quindi piuttosto rari e si orientano a chiedere una verifica della correttezza di procedimenti legislativi ritenuti lesivi della posizione costituzionale della loro Assemblea (18).

Le *saisines* di gran lunga prevalenti sono quelle parlamentari, depositate da almeno sessanta deputati o sessanta senatori. Come abbiamo avuto modo di ricordare l'apertura alle opposizioni parlamentari della via di accesso al giudice costituzionale ha rappresentato il presupposto per la sviluppo della giustizia costituzionale francese.

L'art. 18, 1° co., della legge organica sul Conseil constitutionnel, stabilisce che la *saisine* è validamente presentata se depositata in una o più lettere che raccolgano complessivamente le firme di almeno sessanta deputati o senatori.

Tra le questioni che il Conseil constitutionnel ha affrontato in ordine alla regolarità delle firme necessarie per sostenere il ricorso, due paiono meritevoli di particolare attenzione: la prima relativa alla possibilità di un ripensamento dei parlamentari firmatari che manifestino in tal modo di voler rinunciare al ricorso; la seconda relativa alla possibilità di integrare con atti successivi la sottoscrizione fino al raggiungimento delle firme necessarie.

Il Conseil constitutionnel le ha risolte entrambe con la stessa decisione (96-386 DC del 30 dicembre 1996) negando l'esistenza di un diritto al ripensamento dei parlamentari sottoscrittori e ammettendo che il numero delle firme necessarie venisse raggiunto con tre lettere successive (la prima del 20 dicembre 1996 sottoscritta da cinquantacinque deputati, la seconda del 23 dicembre sottoscritta da quattro deputati, la terza del 24 dicembre sottoscritta da altri due deputati). La ratio della decisione, fortemente criticata dalla dottrina, era quella di consentire la maggiore apertura possibile della via di accesso al giudice costituzionale.

La legge organica sul Conseil constitutionnel non fornisce alcun elemento rispetto alla struttura delle *saisines* limitandosi ai profili formali della loro ricevibilità. Ciò ha condotto alla formulazione di *saisines* blanches, ovvero di ricorsi con i quali si richiede al giudice costituzionale di apprezzare la conformità costituzionale della legge senza indicare alcuno specifico profilo di illegittimità.

Le *saisines* blanches non sono rare. Esse sono di solito relative agli atti normativi che il Conseil deve obbligatoriamente controllare (leggi organiche e regolamenti parlamentari), mentre in relazione al controllo delle leggi ordinarie esse sono prevalentemente presentate dai Presidenti delle Camere. Il Conseil constitutionnel ha pacificamente ammesso questo tipo di ricorsi (decc. 86-211 DC del 26-8-1986; 91-299 DC del 2-8-1991) e, quando non ha ravvisato specifici

profili di incostituzionalità, si è pronunciato sulla totale conformità della legge.

L'art. 61 della Costituzione stabilisce che le leggi possono essere controllate prima della loro promulgazione da parte del Presidente della Repubblica. L'art. 10 della Costituzione dispone che il Capo dello Stato proceda alla promulgazione entro quindici giorni dalla approvazione della legge: il ricorso al giudice costituzionale sospende il termine per la promulgazione.

La presentazione di *saisines* al Conseil constitutionnel deve quindi avvenire in un tempo molto breve. Ma le questioni più delicate non sono poste dalla brevità del termine concesso per impugnare, quanto piuttosto dalla mancanza di un coordinamento tra la disciplina costituzionale della promulgazione e quella relativa al controllo a priori.

Se infatti è stabilito il termine massimo entro il quale il Capo dello Stato deve procedere alla promulgazione, non è invece stabilito un periodo intermedio, tra l'approvazione definitiva della legge e la sua promulgazione, utile a consentire l'impugnazione davanti al Conseil: il Presidente della Repubblica che volesse impedire il controllo di conformità costituzionale di una legge potrebbe promulgarla immediatamente dopo la sua approvazione.

Non si tratta di un caso di scuola: il 29 ottobre 1997 sessantadue senatori hanno depositato la propria *saisine* avverso la legge «portant réformes du service nationale» che il Presidente della Repubblica aveva promulgato il giorno prima. Il Conseil constitutionnel non ha potuto fare altro che dichiarare la propria incompetenza a decidere su una legge già promulgata (decisione 97-392 DC del 7-11-1997).

Il problema può trovare la sua soluzione sul piano delle convenzioni costituzionali ma è comunque stato sdrammatizzato dalla introduzione del controllo a posteriori.

(17) Valéry Giscard d'Estaing chiese nel 1976 il controllo sulla decisione del Consiglio delle Comunità Europee relativo all'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo (decisione 76-71 DC del 30-12-1976, in argomento V. COUSSIRAT-COUSTÈRE, *Le Conseil constitutionnel et l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée européenne*, in *Annuaire français de droit international*, volume 22, 1976, 805); François Mitterand attivò il controllo nel 1985 in relazione al protocollo n. 6 della Cedu sulla abolizione della pena di morte (decisione 85-188 DC del 22 maggio 1985, su cui L. FAVOREU, *La décision du 23 mai 1985 du Conseil constitutionnel relative au 6e protocole additionnel et la Convention européenne des Droits de l'homme (abolition de la peine de mort)*, in *Annuaire français de droit international*, volume 31, 1985, 868 ss.) e nel 1992 sul trattato di Maastricht; Jacques Chirac ha attivato il controllo nel 2003 sulla Carta europea delle lingue regionali e minoritarie e nel 2005 sul secondo protocollo del Patto internazionale sui diritti civili e politici e sul protocollo n. 13 della Cedu, l'uno e l'altro relativi alla abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza; nel 2007 Nicolas Sarkozy ha sottoposto al Conseil la compatibilità costituzionale della ratifica del Trattato di Lisbona; nel 2012 François Hollande

ha chiesto il controllo di compatibilità costituzionale del trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'ambito dell'Unione economica e monetaria. Nel 1999 la coabitazione tra Chirac e Lionel Jospin portò ad una situazione particolare, non più ripetuta: le *lettres de saisines* relative al Trattato di Amsterdam e al Trattato istitutivo la Corte penale internazionale furono firmate congiuntamente dal Presidente della Repubblica e dal Primo ministro.

(18) Cfr. le decc. 76-74 DC e 79-110 DC stimulate da ricorsi del Presidente dell'Assemblea Nazionale.

12. La tipologia delle decisioni.

La natura del giudizio a priori ha portato il legislatore organico a disciplinare le diverse tipologie di decisioni che lo definiscono in relazione agli effetti che esse possono produrre sulla promulgazione delle leggi.

La legge organica sul Conseil constitutionnel stabilisce che esso possa pronunciare una decisione dichiarativa di conformità costituzionale (art. 21); una decisione dichiarativa di non conformità parziale della legge con effetto impeditivo sulla promulgazione (art. 22) o una decisione di non conformità parziale abilitativo alla promulgazione (art. 23).

Le decisioni del primo tipo producono l'effetto di porre fine alla sospensione del termine di promulgazione.

Le decisioni del secondo tipo sono invece pronunciate quando sono ritenute non conformi a Costituzione una o alcune disposizioni del testo giudicato, ritenute però essenziali alla sua tenuta normativa complessiva.

In questo caso, in ragione della "inseparabilità" tra disposizioni conformi e non conformi, la legge non può essere promulgata.

L'ipotesi della dichiarazione di non conformità totale della legge non è stata contemplata dal legislatore organico che evidentemente la considerava implicita: se non possono essere promulgate leggi il cui contenuto è viziato da una o alcune disposizioni essenziali, a fortiori non potranno essere promulgati testi legislativi in ogni loro parte contrari alla Costituzione.

La differenza tra la dichiarazione di non conformità di una legge per vizi di disposizioni "inseparabili" dalle altre e una dichiarazione di non conformità totale è rilevante: essa consiste nella diversa possibilità di dialogo che il Conseil constitutionnel può instaurare con il legislatore.

La dichiarazione di non conformità parziale impeditiva può essere infatti variamente modulata: il giudice costituzionale può infatti dichiarare, puramente e semplicemente, che alcuni articoli della legge sono contrari alla Costituzione ed inseparabili dagli altri; oppure, pur affermando che le disposizioni incostituzionali ne sono inseparabili, può dire espressamente che le altre sono conformi a Costituzione (cfr. ad esempio la già citata decisione n. 81-132 DC del 16-1-1982, sulle nazionalizzazioni) dando al legislatore

una forte indicazione sulla possibilità di riprenderle in un nuovo percorso legislativo.

Il giudizio di inseparabilità tra le disposizioni espressamente censurate e le altre viene condotto dal Conseil constitutionnel sulla base di due distinti ordini di considerazioni. Talvolta esso è fondato sulla impossibilità di dare attuazione alla legge in mancanza delle norme viziate; talvolta è fondato sull'argomento teleologico dell'intenzione del legislatore: il Conseil constitutionnel, ricorrendo anche ai lavori preparatori, ricostruisce l'intenzione del legislatore e valuta se la legge, amputata delle norme viziate, sia con essa compatibile (una delle frequenti ipotesi nelle quali un giudice costituzionale esercita la propria discrezionalità in nome di quella del legislatore).

Quando invece il Conseil constitutionnel dichiara la non conformità costituzionale di alcune disposizioni che possono essere separate dal resto del testo della legge questa può essere promulgata per la parte esente da censura. Queste decisioni, dette di conformità parziale in senso stretto, non comportano necessariamente la promulgazione. Secondo l'art. 23, 1° co., della legge organica, il Presidente della Repubblica può scegliere tra la promulgazione o il rinvio della legge al Parlamento per una nuova deliberazione.

Coerentemente con il ruolo che il Costituente aveva voluto assegnare al Conseil constitutionnel, la disciplina della legge organica prevede soltanto decisioni che si limitano a produrre un effetto sulla fase della promulgazione.

Le alternative consentite dal modello disegnato dal legislatore organico erano però troppo rigide rispetto alle potenzialità che il Conseil constitutionnel poteva sviluppare esercitando pienamente le sue funzioni di giudice costituzionale.

Per questo il Conseil, già nel 1968 (decisione 68-35 DC), e quindi prima della svolta del 1971, cominciò a pronunciare decisioni non espressamente previste dalla legge organica ma con essa compatibili: le decisioni di conformità costituzionale con riserva di interpretazione.

Con questo tipo di pronunce il Conseil dichiara che alcune delle disposizioni della legge sottoposta al suo giudizio sono conformi a Costituzione purché interpretate secondo i criteri da esso indicati nella motivazione.

Attraverso questo strumento il giudice costituzionale francese allarga il proprio orizzonte ben oltre la fase della promulgazione ed inizia a dialogare con tutti i soggetti chiamati a dare applicazione alla legge: con i giudici comuni, in particolare.

Fino alla introduzione del controllo di legittimità a posteriori le réserves d'interprétation hanno rappresentato l'unico canale di comunicazione aperto con i giudici (cfr. *supra*, par. 6). Si trattava per il vero di una comunicazione unidirezionale dal momento che

giudici comuni non avevano modo di proporre una propria interpretazione dovendosi limitare a ricevere quella del giudice costituzionale. Essi però potevano vantare nei confronti di quest'ultimo ampi margini di discrezionalità: una volta promulgata la legge, i giudici comuni chiamati ad applicarla avrebbero potuto a loro volta interpretare la riserva di interpretazione del giudice costituzionale, delimitandone il campo di applicazione.

Riflettendo sulla QPC avremo modo di vedere (par. 19) che l'introduzione del controllo di conformità costituzionale per via incidentale attribuisce a questo tipo di decisioni una nuova potenzialità. Per il momento limitiamoci a considerare le diverse classificazioni elaborate dalla dottrina costituzionalistica per distinguerle alla stregua dei loro effetti sul testo della legge controllata.

Le decisioni interpretative possono essere "neutralizzanti" se la riserva espressa dal Conseil constitutionnel consiste nella affermazione che la disposizione interpretata non può avere un determinato significato oppure nella negazione di un suo valore normativo.

Le réserves possono poi essere "costruttive" se, come le sentenze additive pronunciate dalla Corte costituzionale italiana, aggiungono alla disposizione interpretata una parte senza la quale essa sarebbe non conforme a Costituzione.

Infine, le riserve di interpretazione possono essere direttive se il Conseil constitutionnel formula delle raccomandazioni verso quanti (amministrazione e giurisdizione) saranno chiamati ad applicare la legge oggetto del suo giudizio.

13. *I vizi sindacabili.*

La dottrina francese opera una distinzione tra controllo esterno ed interno della conformità costituzionale delle leggi.

Col primo il Conseil constitutionnel esercita il suo ruolo di guardiano del riparto del potere normativo sindacando i vizi di competenza e di rispetto delle procedure legislative. Questo tipo di controllo viene definito esterno perché il giudice costituzionale verifica che siano rispettate le norme costituzionali che fanno da cornice al potere legislativo.

Come abbiamo già avuto modo di osservare, il giudice costituzionale, contrariamente alle intenzioni del Costituente, non ha interpretato il suo ruolo di garante delle competenze normative in una logica di contenimento del potere legislativo.

Il Conseil constitutionnel non si è limitato a dire (decisione n. 82-143 DC, cfr. *supra*, par. 4) che non può essere dichiarata incostituzionale una legge per il solo fatto che abbia disciplinato una materia assegnata al potere regolamentare del Governo; esso ha sanzionato il legislatore anche nell'ipotesi del mancato

esercizio delle proprie attribuzioni normative. Accanto ad un controllo sulla incompetenza positiva il Conseil constitutionnel ha introdotto un sindacato sulla incompetenza negativa del legislatore.

Il vizio di incompetenza negativa può essere rilevato anche d'ufficio dal Conseil constitutionnel e può consistere nel mancato esercizio del potere legislativo o anche (più frequentemente) in un esercizio insufficiente. Si consideri, a titolo di esempio, la decisione n. 2011-639 DC (Loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap) con cui il Conseil ha ritenuto non conforme a Costituzione una disposizione (l'art. 19) della legge oggetto del suo giudizio perché il legislatore, nel rinviare ad un decreto del Governo la determinazione delle esigenze di accessibilità degli edifici pubblici da parte dei disabili, non aveva fornito indicazioni sufficientemente precise, con ciò mancando al suo dovere di esercitare "con pienezza" le competenze legislative affidategli dalla Costituzione (conss. 10 e 7).

Il controllo di conformità esterno comprende anche il sindacato sui vizi della procedura legislativa che può essere anche molto penetrante e concernere le norme sulla posizione delle Camere nel procedimento legislativo, sul ruolo degli organi delle Assemblée, sulle prerogative dei parlamentari e sui poteri del Governo.

Recentemente il Conseil constitutionnel ha avuto modo di pronunciarsi sulla posizione del Senato nel procedimento legislativo: con la decisione 2011-632 DC esso ha dichiarato non conforme a Costituzione la prima versione della legge sul numero dei consiglieri territoriali per ogni dipartimento e per ogni regione perché l'iter legislativo era stato avviato con il deposito del progetto di legge presso l'Assemblée nazionale in violazione dell'art. 44, 2° co., Cost., in forza del quale i progetti di legge che hanno ad oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali devono essere in primo luogo esaminati dal Senato; con la dec. 2011-628 DC relativa alla legge organica sulla elezione dei Deputati e dei Senatori, il Conseil ha invece ribadito la sua giurisprudenza (19) sulla interpretazione del 4° co. dell'art. 46 della Costituzione (20) affermando che le leggi organiche relative al Senato sono quelle che recano una disciplina applicabile solo ad esso e non anche all'Assemblée nazionale.

Quanto invece al controllo del procedimento legislativo in relazione alle funzioni degli organi interni alle Camere si possono segnalare due decisioni: la decisione 2012-655 DC con cui il Conseil ha dichiarato non conforme a Costituzione il progetto di legge relativo all'housing sociale poiché votato nel testo del progetto originariamente depositato presso l'ufficio

di presidenza del Senato, senza considerare gli emendamenti approvati dalla competente commissione permanente, in violazione dell'art. 42, 1° co. della Costituzione; la decisione 2011-631 DC (Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité) ha dato, invece, modo al Conseil di pronunciarsi sui poteri della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari affermando che essa è l'unica sede nella quale può essere stabilita la concessione di un tempo supplementare per la discussione dei progetti di legge secondo quanto disposto dall'art. 49 del regolamento dell'Assemblée nazionale.

Per quanto concerne il controllo sui poteri del Governo e sulle prerogative dei parlamentari rinviamo a quanto già detto *supra* al par. 4 in tema di diritto di emendamento.

Con il controllo interno di conformità costituzionale il Conseil constitutionnel si pronuncia sul merito della disciplina legislativa valutando il contenuto delle scelte assunte dal legislatore nel quadro delle sue competenze normative.

In tali valutazioni il Conseil constitutionnel, al pari degli altri giudici costituzionali, si trova spesso a dover utilizzare il canone della ragionevolezza: quando le disposizioni della legge oggetto del suo giudizio realizzano un bilanciamento tra diversi principi costituzionali il Conseil constitutionnel dovrà valutare se esso sia ragionevole; se la compressione di un principio costituzionale a vantaggio di un altro sia giustificata o piuttosto frutto di scelte arbitrarie.

Il canone della ragionevolezza viene espresso dalla giurisprudenza francese con il concetto di proporzionalità. Il giudice costituzionale, massime nell'ambito dei giudizi relativi alla garanzia dei diritti, dopo avere designato la topografia del conflitto tra i principi costituzionali in questione, stabilisce se il sacrificio sopportato da quello più compresso sia o meno proporzionato.

L'uso del concetto di proporzionalità è il risultato di una evoluzione della giurisprudenza costituzionale francese.

In una prima fase il Conseil constitutionnel, nel censurare il bilanciamento operato dal legislatore, ha fatto riferimento ad un "errore manifesto" nelle sue valutazioni (21). Il concetto di errore manifesto, utilizzato esplicitamente per la prima volta nel 1982 (decisione 81-132 DC del 16-1-1982), veniva connotato dal giudice costituzionale in termini di oggettività: il Conseil non censurava cioè la decisione politica del legislatore ma l'erronea valutazione di fatto che l'aveva indotto ad assumerla. Si tratta con tutta evidenza di un artificio retorico: nel timore di essere accusato di ingerirsi in questioni squisitamente politiche il giudice costituzionale ammantava di oggettività empirica le proprie decisioni.

A partire dagli anni novanta del secolo scorso, raggiunta quella consapevolezza del proprio ruolo sulla quale ci siamo già soffermati, il Conseil constitutionnel ha progressivamente abbandonato il riferimento all'errore manifesto sostituendolo con un giudizio sulla proporzionalità tra benefici e sacrifici delle scelte legislative.

(19) Decr. 2009-576 DC del 3-3-2009, cons. 1; 2009-579 DC del 9-4-2009, cons. 1; 2009-595 DC del 3-12-2009, cons. 1; 2010-606 DC del 20-5-2010, cons. 1; 2010-608 DC del 12-7-2010, cons. 1; 2010-609 DC del 12-7-2010, cons. 1.

(20) Esso dispone che le leggi organiche relative al Senato devono essere approvate nello stesso testo da entrambe le Assemblée.

(21) Cfr. F. MONERA, *L'idée de République et la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2004, 160 s.

14. L'introduzione della eccezione di costituzionalità.

Dal 1° marzo 2010 il Conseil constitutionnel è abilitato al controllo di legittimità costituzionale delle leggi promulgate.

Il controllo a posteriori è stato introdotto con la riforma costituzionale del 23 luglio 2008 di cui ha rappresentato uno degli aspetti più qualificanti.

La possibilità di controllare la conformità costituzionale di leggi promulgate era stata già affermata dal Conseil constitutionnel con la decisione 85-187 DC (État d'urgence en Nouvelle-Calédonie) del 25-1-1985.

In quella occasione il giudice costituzionale aveva affermato (cons. 10) che una legge già promulgata avrebbe potuto essere oggetto di un controllo di conformità costituzionale in occasione del giudizio su una legge successiva che intervenisse a modificarne il contenuto; non avrebbe invece potuto essere controllata nel caso la legge successiva si limitasse a darne attuazione.

Per quanto significativa questa specifica ipotesi non valeva a mettere in discussione la natura preventiva del controllo di legittimità costituzionale delle leggi. Come abbiamo detto, il dibattito intorno alla possibilità di affiancare il controllo astratto con uno in via di eccezione (appena accennato nella fase costituyente) si era acceso a partire dagli anni novanta del secolo scorso in relazione ai due progetti di revisione costituzionale del 1990 e del 1993.

L'insuccesso di quei tentativi di riforma si deve cercare in due ordini di ragioni.

In primo luogo essi si svilupparono in un contesto politico fluido che non garantiva la continuità necessaria ad una revisione costituzionale di grande impatto quale era quella in questione.

Inoltre, sul piano istituzionale della organizzazione dei rapporti tra i poteri dello Stato coinvolti (legislatore, magistrature e giudice costituzionale), diversamente dalla revisione del 2008, la riforma avrebbe

avuto negli anni novanta un effetto dirompente (o almeno avvertito come tale).

Sotto questo ultimo profilo la differenza più significativa tra la fisionomia dell'ordinamento giuridico francese degli anni novanta del Novecento e quella di inizio secolo risiede nell'importanza attribuita al controllo di convenzionalità delle leggi operato dai giudici comuni.

I giudici comuni, a partire dal 1975 (cfr. paragrafo successivo) erano stati abilitati a disapplicare le leggi che contrastassero con le norme degli accordi internazionali ratificati dalla Francia: quel che appunto veniva definito come controllo di convenzionalità.

Ma la giurisprudenza comune in ordine al controllo di convenzionalità non aveva ancora raggiunto, negli anni novanta, dimensioni significative: si consideri che il Consiglio di Stato aveva ammesso questo tipo di controllo solo a partire dal noto arrêt Nicolo del 20-10-1989.

Ciò conservava nella coscienza giuridica francese l'immagine della intangibilità delle leggi promulgate. In quel contesto l'introduzione di un controllo di costituzionalità a posteriori poteva essere avvertita come un autentico choc culturale.

Per questo la dottrina francese era indotta ad assumere posizioni incerte, preoccupate di vedere snaturata la fisionomia del sistema, che nella stabilità della legge promulgata, espressione della volontà generale, manifestava la propria aspirazione alla *securité juridique*, intesa più come *certezza del diritto* che come *certezza dei diritti*.

Il quadro è successivamente mutato.

Il controllo di convenzionalità ha assunto dimensioni notevoli senza portare alle temute conseguenze sulla tenuta complessiva del sistema.

Naturalmente le perplessità non sono venute meno del tutto.

Del resto anche l'iniziativa politica del Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy, che ha condotto alla revisione del 2008, è parsa orientata alla cautela rispetto al tema del controllo a posteriori.

Quando ancora ricopriva la carica di Ministro degli interni (Voeux à la presse de Nicolas Sarkozy, 12-1-2006) egli si era espresso in termini decisamente favorevoli ad un controllo in concreto delle leggi. Ma nel discorso pronunciato a Epinal, il 12-7-2007, pur confermando il proprio favore verso l'introduzione della eccezione di costituzionalità, manifestava tutte le sue perplessità rispetto alle possibili ricadute sull'equilibrio tra i poteri e sulla struttura dell'ordinamento.

E piuttosto laconico era il riferimento alla eccezione di costituzionalità nella lettera del 18-7-2007 con la quale il Capo dello Stato conferiva al Comité Balladur l'incarico di riflettere intorno alla riforma delle

istituzioni; riflessione che ha rappresentato il fondamento per la revisione del 2008.

Le perplessità sono state però superate. L'eccezione di incostituzionalità è stata inserita nel progetto governativo di revisione costituzionale e oggi trova la sua disciplina nel nuovo art. 61.1 della Costituzione. Dal punto di vista procedurale il Comité Balladur aveva proposto l'introduzione di un nuovo art. 61-1 per il quale il Conseil constitutionnel avrebbe potuto essere investito del controllo di conformità costituzionale di una legge secondo il modello del giudizio incidentale: qualunque giudice avrebbe potuto sollevare, ma solo su istanza di parte, la questione di conformità costituzionale di una legge rispetto alle disposizioni della Costituzione relative al riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali. Una legge organica avrebbe dovuto definire i dettagli del procedimento. Si trattava di una proposta che, pur impedendone l'attivazione d'ufficio, riconosceva certamente un ruolo significativo ai giudici comuni. Essa non è stata accolta dal progetto governativo di legge costituzionale che nella sua formulazione ribaltava, per così dire, le coordinate della "diffusione" del giudizio e, più in generale, della posizione dei giudici comuni.

Da un lato veniva meno il riferimento esplicito ad una istanza di parte, così che sarebbe stato possibile per la legge organica di attuazione prevedere anche una attivazione d'ufficio del giudice a quo.

Dall'altro si prevedeva che soltanto la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato potessero, nei termini stabiliti da una successiva legge organica, adire il Conseil, fungendo da filtro tra giudice delle leggi e giudice a quo e riducendo, di conseguenza, lo spazio di quest'ultimo (22).

E questa è stata la soluzione accolta con la definitiva approvazione dell'art. 61-1 della Costituzione.

La disposizione costituzionale stabilisce che «1. Qualora, in occasione di un procedimento in corso dinanzi ad una giurisdizione, si sostenga che una disposizione di legge sia di pregiudizio ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione, il Conseil constitutionnel può essere investito di tale questione su ricorso del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione che si pronuncia entro un termine stabilito. 2. Le condizioni di applicazione del presente articolo sono stabilite con legge organica».

Il legislatore ha provveduto all'attuazione approvando la legge organica n. 2009-1523 del 10-12-2009 che stabilisce l'introduzione di un capitolo II bis nella ordinanza n. 58-1067 del 7-11-1958, Legge organica sul Conseil constitutionnel.

(22) Il doppio filtro era già stato proposto dal progetto di riforma costituzionale del 1990. La stessa proposta veniva poi ribadita anche dal rapporto del Comité Vedel.

15. La QPC: ovvero i rapporti tra costituzionalità e convenzionalità.

L'art. 55 della Costituzione dispone che «i trattati o gli accordi regolarmente ratificati o approvati hanno, dalla loro pubblicazione, una autorità superiore a quella delle leggi, a condizione di reciprocità, per ogni accordo o trattato».

Il Conseil constitutionnel non ha però ritenuto di considerare i trattati e gli accordi internazionali alla stregua di norme interposte, integrative del contenuto dell'art. 55 Cost. nella prospettiva di un controllo di conformità costituzionale.

Il giudice delle leggi, a partire dalla storica sentenza 74-54 DC, del 15-1-1975 (Interruption volontarie de la grossesse), ha affermato la diversa natura del controllo di costituzionalità delle leggi rispetto a quello intorno alla loro "convenzionalità" lasciando che quest'ultimo venisse condotto dai giudici comuni: dapprima dai giudici ordinari (la Corte di cassazione iniziò a dar seguito alla decisione 74-54 DC con la sentenza Cass. Ch. mixte, 24 mai 1975, Société des cafés Jacques Vabre), poi anche dai giudici amministrativi dalla sentenza Nicolo del Conseil d'Etat del 20 ottobre 1989.

Da quel momento essi possono procedere direttamente alla disapplicazione delle leggi ritenute contrarie a norme di diritto internazionale, tra le quali ha finito per assumere una importanza fondamentale la Convenzione europea per i diritti dell'uomo.

E i rapporti tra eccezione di costituzionalità ed eccezione di convenzionalità hanno rappresentato uno degli aspetti più delicati della riforma del 2008.

Il problema che si poneva al legislatore (costituzionale e organico) era estremamente semplice nella formulazione e difficile nella soluzione: come impedire che la possibilità di controllare la convenzionalità di una legge svuotasse di significato l'introduzione della eccezione di costituzionalità.

Rispetto all'agile strumento della disapplicazione, l'eccezione di legittimità costituzionale, così come disciplinata dall'art. 61-1 della Costituzione, sarebbe stata eccessivamente gravosa per i giudici comuni.

Si consideri infatti che il parametro che essi possono utilizzare è nella sostanza identico in un caso e nell'altro: le disposizioni costituzionali relative ai diritti di libertà che possono giustificare una eccezione di costituzionalità trovano facilmente il loro doppio nelle disposizioni della Convenzione europea per i Diritti dell'Uomo (o in altre norme internazionali patratte ratificate dalla Francia).

A fronte di tale sostanziale identità sarebbe stato naturale attendersi che il giudice procedente preferisse la strada del controllo di convenzionalità al percorso tortuoso (istanza alla Corte di Cassazione o al Consiglio di Stato, sospensione del giudizio a quo) del giudizio di costituzionalità.

In tale prospettiva il Comité Balladur aveva preso in considerazione l'ipotesi di attribuire in via esclusiva al giudice delle leggi anche il controllo della loro convenzionalità: ciò avrebbe però complicato i rapporti tra giudice costituzionale, magistrature supreme e giudici sovranazionali.

La soluzione del problema è stata trovata dal legislatore che con la legge organica di attuazione dell'art. 61-1 Cost. ha disciplinato i rapporti tra le due questioni attribuendo la priorità al controllo di costituzionalità.

L'art. 23-2, 2° co., della legge organica sul Conseil constitutionnel dispone infatti che quando davanti ad un giudice siano eccepite la compatibilità di una legge con un impegno internazionale della Francia e la sua conformità a Costituzione egli dovrà prioritariamente decidere sulla seconda eccezione.

Il Parlamento ha voluto evidenziare in modo inequivocabile l'importanza della attribuzione della priorità alla questione di costituzionalità: mentre il progetto governativo proponeva di intitolare «De la question de constitutionnalité» il Capitolo II bis della legge organica sul Conseil constitutionnel, il testo definitivamente approvato reca la rubrica «De la question prioritaire de constitutionnalité».

La scelta del legislatore organico è sostenuta dalla volontà di ribadire la supremazia del fondamento costituzionale dei diritti di libertà dei cittadini francesi.

Essa presenta però alcuni aspetti problematici.

In primo luogo si pone la questione dei tempi del procedimento: o meglio dell'uso per interessi di parte dei tempi del procedimento.

Essendo nella sola disponibilità delle parti la scelta tra una eccezione di convenzionalità ed una di costituzionalità, determinando l'eccezione di costituzionalità la sospensione del processo a quo ed essendo invece di diretta competenza del giudice precedente la soluzione della questione di convenzionalità, pare del tutto evidente che a determinare le strategie processuali sarà l'interesse più o meno forte di una o più parti per la rapidità del giudizio comune.

Altra questione, assai più delicata, riguarda l'estensione della priorità della questione di legittimità costituzionale rispetto alle questioni di convenzionalità relative a norme di diritto comunitario.

Il progetto di legge governativo stabiliva una deroga alla regola della priorità che tenesse conto delle esigenze di adeguamento dell'ordinamento francese al diritto comunitario così che l'art. 23-2, 2° co., della legge organica sul Conseil constitutionnel avrebbe imposto ai giudici a quibus di pronunciarsi prioritariamente sulla eccezione di costituzionalità, salva la necessità di valutare le esigenze imposte dall'art. 88-1 Cost.

Il riferimento all'art. 88-1 della Costituzione, che san-

cisce l'adesione francese alla Unione Europea, è stato eliminato dal Parlamento che ha generalizzato la priorità della questione di costituzionalità rispetto a tutte le eccezioni di convenzionalità.

Di conseguenza, nel caso in cui una parte eccepisse l'incompatibilità di una disposizione legislativa con una norma di diritto comunitario immediatamente applicabile ed un'altra parte sollevasse sulla stessa disposizione di legge una eccezione di costituzionalità, la priorità della seconda questione finirebbe per ritardare la diretta applicazione della norma comunitaria.

E questo ritardo potrebbe essere considerato come una lesione della primazia del diritto comunitario così come interpretata dalla Corte di giustizia. Essa (sentenza Unibet del 13-3-2007) ha ricordato che: «42 anche se in via di principio spetta al diritto nazionale determinare la legittimazione e l'interesse ad agire di un soggetto dell'ordinamento, il diritto comunitario richiede tuttavia che la normativa nazionale non leda il diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale (v., in particolare, sentenze 11 luglio 1991, cause riunite da C87/90 a C89/90, Verholen e a., Racc. pag. I3757, punto 24 e Safalero, cit., punto 50). Spetta infatti agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto di tale diritto (sentenza Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, cit., punto 41). 43 A tal riguardo, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, sentenza 16 dicembre 1976, Rewe, cit., punto 5, e citate sentenze Comet, punti 1316; Peterbroeck, punto 12; Courage e Crehan, punto 29; Eribrand, punto 62, nonché Safalero, punto 49)».

Alla luce di queste perplessità la Corte di cassazione, con le sentenze Aziz Melki, n. 10-40001 e Selim Abdeli n. 10-40002 del 16 aprile 2010, ha sollevato una questione pregiudiziale avanti la Corte di giustizia affinché essa stabilisse se l'ordine di priorità imposto dall'art. 23-2 della legge organica sul Conseil constitutionnel fosse compatibile con i principi dell'ordinamento comunitario ed in particolare con l'art. 267 TFUE, relativo alle attribuzioni della stessa Corte di giustizia.

La Corte di Giustizia ha risolto la questione con la sentenza Aziz Melki et Sélim Abdeli, cause riunite, C-188/10 e C-189/10 del 22-6-2010 facendo salva la legislazione organica sulla QPC; alla luce però di alcune precisazioni.

Essa ha infatti stabilito che l'introduzione di una questione prioritaria di costituzionalità non sarebbe compatibile col diritto dell'Unione solo se alle altre giurisdizioni nazionali venisse impedito di sollevare la questione pregiudiziale comunitaria o di disapplicare la legge da esse ritenuta contraria al diritto dell'Unione, anche dopo un giudizio del Conseil constitutionnel che ne statuisse la legittimità costituzionale. Il contenuto della sentenza della Corte di giustizia era stato anticipato dalla decisione del Conseil constitutionnel n. 2010-605 DC del 12 maggio 2010 ove si affermava che la procedura per il controllo della Costituzionalità delle leggi non rappresenta un ostacolo al controllo della loro compatibilità con gli impegni di diritto internazionale. Ciò perché il giudizio di costituzionalità e di convenzionalità sono nettamente distinti, e quindi il valore di giudicato di una pronuncia sulla conformità costituzionale di una legge non impedisce ai giudici comuni di sottoporla ad una valutazione di convenzionalità; e perché l'art. 61-1 della Costituzione e gli artt. 23-1 ss. della legge organica sul Conseil constitutionnel non privano le giurisdizioni amministrative e ordinarie, anche quando trasmettono una questione prioritaria di costituzionalità, della facoltà o (qualora le loro decisioni non siano suscettibili di un ricorso giurisdizionale di diritto interno) dell'obbligo di investire la Corte di giustizia dell'Unione europea, di una questione pregiudiziale in applicazione dell'art. 267 TFUE.

Rispetto al diritto dell'Unione Europea la questione di costituzionalità non è dunque prioritaria. La convenzionalità, sub specie di comunitarietà, prevale sulla costituzionalità in tre ipotesi: nel caso in cui il giudice comune operi unicamente un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea; nel caso in cui il giudice comune disapplichì direttamente la disposizione di legge ritenuta inconvenzionale per contrasto col diritto comunitario; nel caso in cui le questioni di costituzionalità e di convenzionalità siano trattate simultaneamente.

La priorità della questione di costituzionalità è invece fatta salva rispetto ai rapporti di convenzionalità che abbiano a parametro fonti sovranazionali diverse dal diritto dell'Unione europea.

La specificità dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, rispetto a quelli con le fonti di diritto internazionale è imposta dalla natura anfibia del processo di integrazione europea. Essa è stata oggetto di una evoluzione nella giurisprudenza del Conseil constitutionnel relativa alle leggi di attuazione delle direttive comunitarie, formatasi nell'ambito del giudizio a priori.

Prendendo le mosse dall'art. 88-1 Cost., introdotto con la revisione del 1992 per sancire l'adesione della Francia all'Unione Europea, il giudice costituzionale (dec. n. 2004-496 DC del 10-6-2004, cons. n. 7) ha

stabilito che l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle leggi nazionali dovesse essere considerata alla stregua di una «esigenza costituzionale» (cfr. par. 10).

In tal modo il Conseil ha compiuto una raffinata operazione di adattamento tra gli ordinamenti: esso ha "costituzionalizzato" la supremazia del diritto dell'Unione Europea riconducendola ad uno degli elementi del blocco di costituzionalità, ribadendo che essa è il risultato di una scelta sovrana francese; nello stesso tempo ha fondato la sua argomentazione sull'art. 88-1 della Costituzione che sancisce l'applicazione diretta del diritto comunitario derivato. Come è stato osservato, l'esigenza costituzionale richiamata dal Conseil constitutionnel è trasparente: essa lascia intravedere la necessità di adeguare l'ordinamento interno a quello europeo determinata direttamente dal diritto dei Trattati.

In forza di questa particolare lettura il Conseil ha affermato di non considerare le norme di diritto comunitario derivato come parametri di un giudizio di conformità costituzionale, lasciando ai giudici comuni il compito di assumerle come parametro di giudizio della convenzionalità (si veda recentemente la già citata decisione 2010-605 DC del 12-5-2010, cons. 11). Ciò non senza eccezioni.

Elaborando la sua teoria dei controllimiti il Conseil ha precisato di poter procedere ad un controllo di conformità costituzionale di una legge di attuazione di direttiva comunitaria nell'ipotesi in cui le norme comunitarie in questione fossero contrarie a regole o principi relativi alla identità costituzionale della Francia (dec. n. 2006-540 DC del 27-7-2006, cons. da 17 a 20).

Inoltre esso ha affermato – dovendo pronunciarsi entro un mese, ai sensi dell'art. 61 Cost., e non potendo quindi sollevare una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia – di poter dichiarare la illegittimità costituzionale di una legge che fosse manifestamente in contrasto con la direttiva cui avrebbe dovuto dare attuazione (dec. n. 2006-543 DC del 30-11-2006, cons. 7).

L'introduzione della QPC ha portato il Conseil constitutionnel a rivedere parzialmente il suo orientamento.

Esso ha ribadito di poter controllare la conformità costituzionale di una legge che si limiti ad attuare una direttiva nella sola ipotesi che siano in gioco i principi relativi alla identità costituzionale della Francia (dec. n. 2010-79 QPC del 17-12-2010); per altro ha affermato con chiarezza che l'esigenza costituzionale di dare attuazione alle direttive non rientra, di per sé, tra i parametri che possono legittimare un ricorso per QPC (dec. 2010-605 DC del 20-5-2010, già citata).

Quanto invece alla possibilità di ricorrere in via pregiudiziale alla Corte di giustizia il Conseil constitu-

tionnel ha mutato orientamento. E ciò in ragione del fatto che l'art. 23-10 della legge organica sul Conseil constitutionnel stabilisce che la QPC debba essere decisa entro tre mesi, termine ritenuto sufficiente per adire in via pregiudiziale la Corte di giustizia secondo la procedura d'urgenza di cui all'art. 23 bis del protocollo n. 3 al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Così con la decisione n. 2013-314P QPC, del 4-4-2013, il Conseil constitutionnel ha sollevato per la prima volta una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in relazione alla attuazione della decisione quadro del 13-6-2002 sulla istituzione del "mandato d'arresto europeo").

16. Il procedimento incidentale: istanza di parte e giudici a quibus.

La disciplina costituzionale del controllo a posteriori è piuttosto laconica. L'art. 61-1 Cost. si limita ad introdurre lo schema di un doppio filtro stabilendo che solo la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato possono investire il Conseil constitutionnel di una eccezione di costituzionalità rilevata nel corso di un giudizio. Esso rimanda però la definizione del procedimento alla legge organica, a sua volta integrata dal decreto n. 2010-148 del 16 febbraio 2010 che ha adeguato al nuovo istituto i codici di rito tanto per i processi avanti i giudici ordinari che per quelli avanti i giudici amministrativi.

La disciplina complessivamente considerata, come vedremo, comprime notevolmente lo spazio di manovra dei giudici di merito a vantaggio delle supreme magistrature.

Il ridimensionamento del ruolo dei giudici comuni di merito emerge chiaramente dall'art. 23-1, 1° co., della legge organica che vieta loro di sollevare d'ufficio una questione di costituzionalità. Essi dovranno limitarsi a valutare le eccezioni delle parti che devono essere formalizzate in una istanza scritta che abbia ad oggetto esclusivo la questione di costituzionalità.

Inoltre la stessa disposizione prevede che il ricorso alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato possa essere esperito solo da parte di giudici ordinari o amministrativi.

La scelta di considerare le sole Juridictions rélevants du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation limita il numero dei giudici a quibus.

Sono infatti esclusi dall'ambito di applicazione della norma: il Tribunal des conflits, istituito dalla l. 24-5-1872, cui è attribuita la soluzione dei regolamenti di giurisdizione tra magistratura ordinaria e amministrativa; la Haute cour istituita con la revisione costituzionale del 23 febbraio 2007 per il giudizio sulla responsabilità funzionale del Presidente della Repubblica (diversamente dalla Cour de Justice de la République istituita per i reati ministeriali contro le

cui decisioni è ammesso ricorso in cassazione ai sensi dell'art. 33 della legge organica del 3-11-1993); la Cour supérieure d'arbitrage istituita dalla legge n. 50-205 dell'11-2-1950 con il compito di dirimere le controversie relative ai contratti collettivi di lavoro; i collegi arbitrali dal momento che la loro autorità discende dalla volontà delle parti e non dal potere dello Stato (Cass. 1^a civ., 18-11-1986, n. 85-10912 e n. 85-12112); le autorità amministrative indipendenti, che per quanto siano considerate come giudici dalla Corte Europea per i Diritti dell'Uomo in relazione all'applicazione dell'art. 6, § 1, Cedu (Engel e altri vs Paesi Bassi 8 giugno 1976; Sramek vs. Austria, 22 ottobre 1984; Dubus S.A. vs Francia, 11-6-2009) non possono essere considerate come tali in diritto interno.

Infine il 4° co. dell'art. 23-1 della legge organica esclude che la questione possa essere sollevata dalla Corte d'assise (in ragione della presenza della componente non togata del collegio).

La lettera delle disposizioni della legge organica potrebbe quindi essere considerata come una manifestazione della cautela del legislatore nei confronti del nuovo tipo di controllo.

Tuttavia, in tale prospettiva, si deve rimarcare l'atteggiamento tenuto dal Conseil constitutionnel in ordine alla ipotesi di poter sollevare una questione di costituzionalità avanti sé stesso, quando si pronuncia nelle vesti di giudice elettorale.

Tale ipotesi è senza dubbio esclusa dal fraseggio dell'art. 61-1 Cost. Malgrado ciò il Conseil constitutionnel, con la decisione n. 2011-4538 SEN del 12 gennaio 2012 ha ritenuto di poter decidere su una QPC sollevata avanti a lui nell'ambito di un contenzioso elettorale. Il commento autorizzato alla sentenza pubblicato sul sito internet del Conseil chiarisce che la posizione assunta dal giudice delle leggi è coerente con lo spirito della riforma del 2008, orientato alla difesa dei diritti costituzionali dei cittadini.

Non si può escludere che il radicamento del controllo a posteriori conduca ad altre decisioni più attente allo spirito che alla lettera dell'art. 61-1 della Costituzione.

17. Le condizioni di ammissibilità della QPC e il procedimento davanti alle supreme magistrature.

L'art. 23-2 della legge organica stabilisce i presupposti per la trasmissione della QPC alle supreme magistrature da parte dei giudici a quibus.

In primo luogo (1° co., n. 1) viene quella che potremmo definire la "pertinenza" della questione. Mentre il progetto governativo di legge organica prevedeva che l'oggetto dovesse essere una legge essenziale alla definizione del giudizio a quo (una autentica rilevanza), il testo definitivamente approvato ha allargato l'ambito delle situazioni comprese stabilendo che og-

getto della questione possa essere una legge in esso meramente “applicabile”.

Inoltre (1° co., n. 2) la legge non deve essere già stata dichiarata conforme a Costituzione nella motivazione e nel dispositivo di una sentenza del Conseil constitutionnel, salvo siano mutate le circostanze (vedi par. 21).

Infine (1° co., n. 3) viene il requisito della “serietà della questione”, imposto con una formulazione negativa al fine di consentire ai giudici a quibus di inviare questioni anche in presenza di un semplice *fumus boni iuris*. La disposizione prevede infatti che la questione possa essere sollevata quando «non è sprovvista di un carattere di serietà». Il concetto richiama quello della non manifesta infondatezza nel sistema italiano di giustizia costituzionale.

Quanto ai vizi sindacabili, il giudizio incidentale non differisce da quello a priori.

Come abbiamo visto, il 2° co. dell’art. 23-2, dispone la priorità della eccezione di costituzionalità su quella di convenzionalità.

L’ult. co. dell’art. 23-2 stabilisce che la decisione di trasmettere la QPC deve essere inviata alle supreme magistrature entro otto giorni dalla sua pronuncia, corredata delle memorie e delle conclusioni delle parti. La decisione con la quale il giudice di merito rifiuti di trasmettere una QPC non è suscettibile di autonoma impugnazione. Essa può però essere un autonomo motivo di impugnazione del provvedimento che decide la lite.

Il successivo art. 23-3 stabilisce poi (1° co.) la sospensione del giudizio a quo fino alla decisione del Conseil constitutionnel prevedendo però alcune deroghe: non vi può essere sospensione quando a causa del giudizio a quo una persona sia privata della libertà personale (2° co.); quando il giudice a quo sia tenuto a procedere d’urgenza per disposizione di legge o regolamento (3° co.); quando la sospensione arrechi un pregiudizio irrimediabile o ritenuto eccessivo per una delle parti (4° co.).

Il Conseil constitutionnel si è pronunciato, ai sensi degli artt. 46, 5° co., e 61, 1° co., della Costituzione, sulla legge organica con la decisione n. 2009-595 DC del 3-12-2009 e ai *Considérants* 18 e 23 ha affermato che le disposizioni che consentono al giudice a quo di pronunciarsi su questioni urgenti, senza attendere l’esito del giudizio di conformità costituzionale, possono essere considerate legittime solo se interpretate nel senso di permettere alle parti interessate di beneficiare della decisione del giudice delle leggi, a ciò non potendo essere opposto il giudicato formatosi nel giudizio comune.

Gli artt. 23-4 ss. della legge organica disciplinano le disposizioni applicabili davanti alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato.

In particolare l’art. 23-4 stabilisce che essi debbano

sollevare la questione davanti al giudice delle leggi quando, fermi i requisiti già valutati dal giudice a quo (il Conseil constitutionnel con la decisione 2010-1 QPC, cons. 6 e 7 ha stabilito di non potersi pronunciare sulla valutazione compiuta dalla Corte di cassazione e dal Consiglio di Stato sulla applicabilità della legge al processo a quo), ritengano che essa sia «nouvelle» o abbia un «caractère sérieux» (23).

Per quel concerne il carattere di novità della questione il Conseil constitutionnel, con la già citata sentenza n. 2009-595 DC (cons. 21), ha affermato che esso debba essere valutato alla stregua di criteri differenti in relazione al parametro e all’oggetto: si deve infatti considerare come nuova una QPC che abbia quale parametro una disposizione costituzionale che non sia ancora stata oggetto di una interpretazione da parte del giudice costituzionale; quanto all’oggetto non è invece sufficiente che una legge non sia stata precedentemente esaminata dal giudice costituzionale perché la questione di cui è oggetto sia considerata nuova. Rispetto all’oggetto sarà compito del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione valutare la novità della questione: se, ad esempio, dovessero essere sollevate numerose QPC in relazione ad una stessa disposizione di legge le supreme magistrature potrebbero concludere che essa pone una questione nuova, meritevole di una decisione definitiva da parte del Conseil constitutionnel.

Quanto al giudizio sulla serietà della questione che deve essere condotto dalle supreme magistrature, il fraseggio della disposizione mostra come esso debba essere più stringente, in coerenza con la logica del doppio filtro: mentre i giudici a quibus possono ritenere sufficiente che la questione non sia sprovvista di un carattere di serietà, il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione devono valutare (in positivo) la sua effettiva serietà.

Per quanto concerne i tempi della decisione, l’art. 23-4 indica in tre mesi il termine entro il quale essi si debbono pronunciare. Nel caso in cui il termine non sia rispettato la QPC viene trasmessa d’ufficio al Conseil constitutionnel (ciò che si è verificato, ad esempio, nel giudizio concluso con la dec. 2012-283 QPC). La decisione di non trasmettere la QPC al giudice costituzionale non è suscettibile di alcuna impugnazione (dec. 2012-237 QPC).

Una QPC può essere sollevata per la prima volta anche durante il giudizio su una impugnazione avanti il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione. Questa ipotesi è disciplinata dall’art. 23-5 della legge organica che impone alle supreme magistrature di verificare le condizioni di ammissibilità previste dai numeri 1 e 2 del 1° co. dell’art. 23-2 (applicabilità della legge al processo in corso e assenza di una precedente pronuncia del Conseil constitutionnel) e di pronunciarsi sulla novità e sulla serietà della questione. Valgono

per il resto le stesse norme applicabili avanti le altre giurisdizioni.

Pare utile sottolineare come la possibilità per le parti di scegliere di sollevare una QPC per la prima volta davanti al Consiglio di Stato e alla Corte di cassazione attribuisca una geometria variabile alla fase di instaurazione del giudizio incidentale di costituzionalità: infatti, non potendo i giudici a quibus sollevare d'ufficio la QPC, il funzionamento dello schema del doppio filtro è nella disponibilità delle parti che, secondo il proprio interesse, potranno decidere se attivarlo.

(23) La disposizione ricorda l'art. L.441-1 del Code de l'organisation judiciaire relativo agli avis de la Cour de cassation: «Avant de statuer sur une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation». La stessa disciplina era stata introdotta nell'ambito della giurisdizione amministrativa dall'art. 12 della legge n. 87-1127 del 31-12-1987 (entrata in vigore il 1° gennaio 1989) consentendo di chiedere analoghi pareri al Consiglio di Stato. La dottrina francese non ha però mostrato particolare interesse a questa similitudine.

18. *La QPC davanti al Conseil constitutionnel.*

Il giudizio del Conseil constitutionnel è disciplinato dagli artt. 23-8 ss. della legge organica, integrati dal regolamento interno adottato con la decisione 2010-117 ORGA del 4 febbraio 2010, e successive modifiche.

L'art. 23-8 della legge organica dispone che il Conseil constitutionnel comunichi la notizia del deposito di una QPC al Presidente della Repubblica, al Primo ministro e ai Presidenti delle Camere che hanno facoltà di presentare proprie memorie. Analoga comunicazione è prevista per le autorità politiche della Nuova Caledonia quando oggetto della QPC sia una legge neo-caledone.

Il successivo art. 23-9 stabilisce invece l'autonomia del giudizio di legittimità costituzionale rispetto al giudizio a quo: quand'anche il secondo dovesse estinguersi il primo proseguirebbe fino alla decisione.

L'art. 23-10 impone al Conseil constitutionnel di decidere entro il termine di tre mesi ed attribuisce alle parti di presentare, in contraddittorio, proprie osservazioni.

Particolarmente interessanti sono le norme del regolamento interno relative ai poteri istruttori del Conseil constitutionnel che può disporre anche lo svolgimento di audizioni (art. 6, 1° co.) alle quali possono partecipare le parti così come i soggetti menzionati all'art. 23-8 della legge organica. Inoltre è ammesso il deposito di memorie ad adiuvandum da parte di soggetti portatori di un particolare interesse alla soluzione della QPC (art. 6, 2° co.).

L'art. 23-10 precisa poi che l'udienza è pubblica salve

le ipotesi previste dal regolamento interno del Conseil. Questo assicura la pubblicità dell'udienza per mezzo di una sua trasmissione televisiva a circuito chiuso in una sala aperta al pubblico (art. 8, 2° co.). La stessa trasmissione, può essere diffusa sul sito internet del Conseil, previo consenso delle parti presenti (art. 9, 2° co.). Le limitazioni alla pubblicità dell'udienza, che possono giungere fino al suo svolgimento a porte chiuse, possono essere disposte solo per ragioni di ordine pubblico, per la tutela degli interessi di persone minori o per la tutela del diritto alla riservatezza (art. 8, 3° co.).

La decisione del Conseil constitutionnel deve essere comunicata tanto al Consiglio di Stato che alla Corte di cassazione, così come al giudice a quo, e deve essere notificata alle parti. Inoltre essa deve essere comunicata al Presidente della Repubblica, al Primo ministro e ai Presidenti delle Camere; e, nell'ipotesi prevista, alle autorità neo-caledoni.

Possono partecipare alla deliberazione solo i membri del Conseil che abbiano preso parte all'udienza (art. 11, 1° co., del regolamento interno).

Con la sua decisione il Conseil constitutionnel si pronuncia sempre sulla conformità costituzionale delle disposizioni legislative oggetto del giudizio. In ciò il giudizio a posteriori non si distingue in nulla dal giudizio a priori.

Il legislatore, costituzionale e organico, non hanno cioè previsto che, nel caso di rigetto, il giudice costituzionale si pronunci sulla infondatezza della questione: quando pronuncia una sentenza di rigetto il Conseil constitutionnel dichiara la conformità costituzionale della disposizione legislativa.

Come vedremo (cfr. par. 22) ciò ha importanti ricadute in ordine agli effetti delle sue decisioni.

19. *L'oggetto della QPC. Le disposizioni legislative e il diritto vivente: la diffusione del controllo.*

La definizione del thema decidendum presenta diversi aspetti problematici.

Relativamente all'oggetto del giudizio il Comité Balladur aveva indicato nella «legge» il solo atto normativo suscettibile di essere controllato a posteriori.

Il progetto governativo di riforma costituzionale aveva proposto di sostituire il riferimento alla «legge» con quello alle «disposizioni legislative». Tale proposta, accolta dal voto del Congresso, pare sicuramente adeguata alla funzione di controllo del Conseil che può consistere anche nella pronuncia di decisioni manipolative che non travolgono la totalità dell'atto legislativo.

Il progetto governativo voleva però limitare l'ambito del giudizio alle disposizioni legislative promulgate dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1958 nel timore di una eccessiva estensione del controllo che potesse, da un lato ritardare l'azione del giudice

delle leggi, dall'altro creare lacune troppo estese nella trama del diritto positivo. Questi timori non sono stati però condivisi dal Parlamento che ha superato la limitazione alle leggi successive all'ottobre del 1958, così che, in forza del nuovo art. 61-1 della Costituzione, qualsiasi disposizione legislativa potrà divenire oggetto di una questione di costituzionalità (24).

Giova per altro ricordare che l'attribuzione al Conseil constitutionnel del controllo della conformità costituzionale delle leggi precedenti la Costituzione del 1958 ha imposto di rivedere la competenza che il Consiglio di Stato si era attribuita (cfr. l'arrêt n. 287217 del 21-11-2005, Boisvert) di dichiarare "abrogate" le leggi anteriori alla Costituzione ad essa non conformi. Lo sviluppo coerente dell'ordinamento comporta il superamento di questo tipo di controllo da parte del Consiglio di Stato vista la sua nuova funzione di "portiere" del Giudice delle leggi.

Tra le fonti legislative precedenti il 1958 che potrebbero essere oggetto di una QPC possiamo annoverare le leggi approvate dalla repubblica di Vichy. L'ordonnance del 9-8-1944 sulla restaurazione della legittimità repubblicana affermò il principio dell'annullamento di tutti gli atti di natura costituzionale, legislativa e regolamentare adottati dopo il 16 giugno 1940, ma ebbe anche a precisare che la nullità avrebbe dovuto formare l'oggetto di una espressa e puntuale dichiarazione. Dal momento che alcune disposizioni possono non essere state espressamente annullate è possibile che esse formino l'oggetto di una QPC.

Né si può escludere che siano ancora in vigore atti adottati dai tre organi che si sono succeduti nella rappresentanza della Francia libera durante il secondo conflitto mondiale. Ci si riferisce agli atti del Comité de défense de l'Empire, creato il 27 ottobre 1940, cui era stata attribuita la forza della legge dall'art. 3 dell'ordonnance del 27-10-1940; agli atti del Comité national istituito il 27 ottobre 1940 con poteri legislativi e regolamentari; così come agli atti del Comité français de libération national (CFLN) istituito il 3 giugno 1943. In ipotesi potrebbero essere ancora in vigore anche gli atti di natura legislativa adottati dal Gouvernement provisoire de la République française tra il 3 giugno 1944, data della sua creazione nella continuità con il CFLN e il 2 novembre 1945, data di promulgazione della legge, con valore di Costituzione provvisoria, che attribuiva tutto il potere legislativo all'Assemblea nazionale costituente eletta il 21 ottobre precedente.

I provvedimenti adottati dal Governo per delegazione legislativa prima del 1958 non possono invece formare oggetto di una QPC. Essi a partire dal 1980 sono considerati come atti dell'amministrazione (legge del 7-7-1980; legge organica del 21-7-1980 e decreto del 31-7-1980).

Per quel che invece riguarda le disposizioni legislati-

ve approvate dopo il 1958 e contenute in atti diversi dalla legge del Parlamento, possono essere oggetto di una QPC le ordonnances con forza di legge adottate dal Governo ai sensi dell'art. 92 Cost. (abrogato dalla legge costituzionale del 4-8-1995) con le quali l'esecutivo nei quattro mesi successivi alla entrata in vigore della Costituzione del 1958 era abilitato a prendere le misure necessarie alla instaurazione del nuovo regime ma anche necessarie alla vita della Nazione ed alla protezione dei diritti di libertà dei cittadini. Alcune di queste disposizioni, malgrado l'abrogazione della norma costituzionale che ne costituiva il fondamento sono tuttora in vigore e possono rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 61-1 Cost.

Le ordonnances che il Governo può adottare ai sensi dell'art. 38 Cost. possono invece essere considerate di natura legislativa ai sensi dell'art. 61-1 Cost. solo in seguito ad una ratifica del Parlamento, così come quelle adottate ai sensi dell'art. 74-1 Cost.

Possono poi essere oggetto di una QPC le disposizioni di natura legislativa adottate dal Presidente della Repubblica nell'esercizio dei poteri eccezionali attribuiti dall'art. 16 Cost.

Devono poi essere incluse nel novero delle disposizioni legislative le lois du pays de Nouvelle-Calédonie cui l'art. 107 della legge organica n. 99-209 del 19-3-1999, relativa alla Nuova Caledonia ha espressamente attribuito la forza della legge.

Alcune disposizioni legislative sono invece escluse dall'ambito applicativo dell'art. 61-1 Cost.

Per le ragioni già viste (par. 9.) non possono essere oggetto di una QPC le leggi di revisione costituzionale e le leggi referendarie.

Rispetto a queste ultime il Conseil constitutionnel si è pronunciato con la decisione 2014-392 QPC del 25-4-2014 stabilendo che nessuna disposizione costituzionale e nessuna legge organica gli attribuisce il potere di valutare una QPC relativa ad una legge adottata dal Popolo francese con referendum.

Sono poi sottratti al controllo a posteriori i regolamenti parlamentari ma anche le leggi di autorizzazione alla ratifica di un trattato o di approvazione di un impegno internazionale. Queste ultime sono sottratte in ragione della particolare copertura loro assicurata dall'art. 55 Cost. e dalla esigenza di rispettare il principio pacta servanda sunt incluso tra i fondamenti del diritto internazionale evocati dal 14° co. del preambolo della Costituzione del 1946: questo principio si estende ai trattati e al diritto derivato comunitario in forza dell'art. 53, 1° co., Cost., così che non possono essere oggetto di QPC le norme di legge che attuano le direttive europee (cfr. par. 15) quando queste sono "precise e incondizionate" (cfr. le decisioni del Conseil constitutionnel 2004-498 DC e 2004-499 DC del 29-7-2004 e la sentenza del Consiglio di Stato, Ass. 8-2-2007, Arcelor).

Ma l'aspetto più problematico in relazione alla definizione dell'oggetto non risiede nel riconoscimento degli atti normativi che possono esservi ricondotti quanto, piuttosto, nella qualificazione della natura del controllo operato dal Conseil constitutionnel.

Benché si tratti di un controllo operato successivamente alla entrata in vigore delle leggi, la dottrina francese, muovendo dalla considerazione che esso è in ogni caso un giudizio sulla conformità a Costituzione di disposizioni legislative, lo ha qualificato come astratto: volendo con ciò sottolineare che il giudizio costituzionale non deve tenere conto delle vicende che concretamente sono accertate dai giudici a quibus.

Si tratta di un atteggiamento coerente con l'immagine, tradizionale nell'esperienza francese, della supremazia della legge rispetto ai suoi interpreti.

Sulla base di un orientamento analogo il Consiglio di Stato e il Conseil constitutionnel hanno ritenuto che rispetto alla definizione dell'oggetto della QPC sia irrilevante l'interpretazione della disposizione legislativa condotta dalle autorità amministrative (Consiglio di Stato n. 340142 del 9-7-2010; Conseil constitutionnel nn. 2010-14 QPC e 2010-22 QPC del 30-7-2010).

Quanto invece alla possibilità di controllare la conformità delle disposizioni legislative così come interpretate dalla giurisprudenza, l'idea che il controllo della conformità costituzionale delle leggi a posteriori dovesse comunque essere astratto (per quanto difficile da comprendere in un sistema che non ammette questioni sollevate d'ufficio dai giudici a quibus e quindi rimette l'avvio del procedimento alla valutazione, evidentemente concreta, degli interessi delle parti) ha inizialmente indotto la Corte di cassazione ad assumere un atteggiamento di forte chiusura: la Corte di cassazione ha cioè escluso che oggetto della QPC potesse essere il diritto vivente.

La Cassazione ha chiarito la sua posizione con tre sentenze del 19-5-2010. In particolare, con la decisione n. 12019, essa ha rifiutato di trasmettere una QPC al Conseil constitutionnel affermando che «la questione posta tende, in realtà, a contestare non la costituzionalità delle disposizioni che ne formano l'oggetto, ma l'interpretazione che ne ha dato la Corte di cassazione».

La Corte di cassazione ha pertanto inizialmente sostenuto che persino i propri orientamenti giurisprudenziali dovessero essere ritenuti irrilevanti nella definizione dell'oggetto della QPC.

Ciò può apparire paradossale agli occhi del giurista italiano, abituato a vedere nel riconoscimento del valore di diritto vivente alla giurisprudenza costante della Cassazione il baluardo del suo ruolo di giudice della legalità. L'atteggiamento della Corte di cassazione francese non deve però sorprenderci.

A determinarlo è la struttura a doppio filtro del controllo a posteriori. Non dobbiamo dimenticare che la dottrina del diritto vivente fu elaborata dalla Corte costituzionale italiana in una logica di self restraint, affinché il suo dialogo diretto con i giudici di merito non frustrasse le prerogative del giudice di legittimità. Il sistema francese del doppio filtro impedisce ai giudici di merito di dialogare direttamente con il Conseil constitutionnel; solo la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato possono adire il giudice delle leggi. In tale prospettiva il diritto vivente assume una connotazione affatto diversa: ammettere che si possa sollevare una QPC sulla interpretazione della legge fornita dalla Corte di cassazione significa mettere in discussione il suo ruolo di garante della legalità. Quel che la Cassazione non aveva intenzione di consentire.

Il Conseil constitutionnel si è orientato in modo esattamente contrario. Con una serie di decisioni (n. 2010-39 QPC del 6-10-2010, Cons. n. 2; nello stesso senso n. 2010-52 QPC del 14-10-2010, cons. n. 4), il giudice delle leggi ha affermato che oggetto della QPC non può essere soltanto la disposizione legislativa nel suo dato testuale, ma anche la sua capacità di incidere concretamente sulla libertà dei cittadini, determinata dalla interpretazione giurisprudenziale.

Le differenti posizioni non hanno però condotto ad un contrasto tra giudice della costituzionalità e Corte di cassazione (il Consiglio di Stato ha per il vero manifestato un atteggiamento favorevole verso l'ipotesi di un controllo della norma vivente; cfr. in tal senso le sentenze del 18-6-2010, n. 338638 e del 12-9-2011, n. 347444).

Lo scontro è stato evitato soprattutto in ragione dell'orientamento tenuto dal Conseil constitutionnel che ha riconosciuto (decisione 2011-120 QPC dell'8-4-2011, cons. 9) che la reale portata normativa dell'interpretazione giurisprudenziale può essere valutata solo quando si siano esplicitamente pronunciati i vertici delle magistrature amministrativa ed ordinaria.

Anche questa affermazione del giudice delle leggi, apparentemente banale, deve essere letta alla luce del procedimento a doppio filtro. Per comprendere la logica del sistema occorre ripercorrerne sinteticamente la dinamica: la QPC può essere sollevata in relazione alla interpretazione giurisprudenziale della disposizione legislativa; l'interpretazione giurisprudenziale può dirsi stabilizzata solo dopo che si siano pronunciati la Corte di cassazione o il Consiglio di Stato; solo la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato sono abilitati ad adire il giudice costituzionale. Alla luce di queste premesse le supreme magistrature ordinaria e amministrativa non si limitano a consolidare con la propria giurisprudenza la portata del diritto vivente ma finiscono per essere giudici della sua conformità costituzionale: qualora esse siano persua-

se della conformità costituzionale di una interpretazione di diritto vivente da loro elaborata non trasmetteranno al Conseil constitutionnel nessuna QPC che l'abbia ad oggetto.

Quel che per altro è stato espressamente chiarito dalla stessa Corte di cassazione con le decisioni rese il 20-5-2011 (25). La Cassazione era stata chiamata a trasmettere QPC al Conseil constitutionnel in relazione a diverse disposizioni penali, così come da essa costantemente interpretate, dai Tribunali di grande istanza di Parigi e di Nanterre. I giudici di merito formulavano però una richiesta di trasmissione diretta, senza valutazione da parte della Corte di cassazione poiché, a loro dire, essa non avrebbe potuto essere imparziale (come invece richiesto dall'art. 6, § 1, Cedu) nel giudicare la serietà di una questione sollevata in ordine ad un proprio orientamento giurisprudenziale.

La reazione della Corte di cassazione è stata molto dura. Con le sue sentenze essa ha affermato di essere l'unica istanza abilitata a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione della propria giurisprudenza.

La conseguenza di questa elaborazione giurisprudenziale è stata un mutato atteggiamento verso la definizione dell'oggetto della QPC da parte della stessa Corte di cassazione.

Il suo più recente orientamento (a partire dalle sentenze Cass. 1^a civ., 27-9-2011, n. 11-13488; Cass. soc., 28-11-2012, n. 11-17941) è infatti di apertura rispetto alla ipotesi di considerare quale oggetto della QPC una propria interpretazione della disposizione legislativa. Ciò non deve essere considerato come una contraddizione, ma piuttosto come un sviluppo coerente delle dinamiche che abbiamo appena descritto: la Corte di cassazione riconosce a se stessa il potere di giudicare un proprio orientamento conforme a Costituzione e quindi, in negativo, anche il potere di sollevare rispetto ad esso una QPC. In tal modo essa si lascia le mani libere nella prospettiva di eventuali revirements.

Nella prospettiva di questi rapporti tra giudice costituzionale e supreme magistrature comuni assumono una nuova importanza le decisioni di conformità con riserva.

Da un lato si deve ritenere che il Conseil constitutionnel non utilizzerà questo strumento nell'ambito del giudizio incidentale per contrastare l'orientamento di diritto vivente della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato: e ciò non tanto per un self-restraint con cui riconosca il diritto vivente ma più semplicemente perché le supreme magistrature comuni assai difficilmente solleveranno QPC su un proprio consolidato orientamento interpretativo.

Le decisioni di conformità con riserva diverranno invece strategiche quando la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato non avranno ancora stabilizzato

una propria giurisprudenza; quel che accade quando esse sono pronunciate nell'ambito del giudizio a priori o quando sono pronunciate a conclusione di giudizi incidentali aventi ad oggetto leggi più o meno nuove. In tali ipotesi l'interpretazione fornita dal Conseil constitutionnel, in ragione della autorità di cosa giudicata che la assiste (par. 27), sarà capace di determinare i futuri orientamenti delle supreme magistrature. Lo sviluppo dei rapporti tra giudice costituzionale e supreme magistrature in ordine alla definizione dell'oggetto, così come l'abbiamo descritto, ha evidenti ricadute sul piano della diffusione del giudizio a posteriori di costituzionalità.

Se lo schema del doppio filtro manifesta l'intenzione di accentrare il controllo sulle leggi, comprimendo lo spazio dei giudici di merito, è però del tutto evidente che esso, per le ragioni che abbiamo esposte, attribuisce alle supreme magistrature il potere di difendere la propria giurisprudenza affermandone la conformità costituzionale. Così che si può ben dire che in Francia il controllo di conformità costituzionale è diffuso presso tre giudici: il Conseil constitutionnel, la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato.

(24) Si veda ad esempio la decisione 2012-297 QPC del 21-2-2013, con cui il Conseil constitutionnel ha dichiarato conforme a Costituzione la legge del 18 germinale dell'anno X, ancora in vigore, che reca la disciplina dei culti in Alsazia e Mosella. Per il commento alla decisione cfr. E. FOREY, *Le Conseil constitutionnel au secours du droit local des cultes*, in *AJDA*, 2013, 1108 ss. (25) Ass. plén., 20-5-2011, ricorso n. 11-90.042, Bull. crim. 2011, Ass. plén., n. 5; Ass. plén., 20-5-2011, ricorso n. 11-90.033, Bull. crim. 2011, Ass. plén., n. 6; Ass. plén., 20-5-2011, ricorso n. 11-90.025, Bull. crim. 2011, Ass. plén., n. 7; Ass. plén., 20-5-2011, ricorso n. 11-90.032, Bull. crim. 2011, Ass. plén., n. 8. In argomento cfr. G. DRAGO, *La Cour de cassation, juge constitutionnel*, in *Revue du droit public*, 2011, 1438 ss.; Y. MAYAUD, *A propos des arrêts QPC du 20 mai 2011: point de vue d'un pénaliste*, *ivi*, 1446 ss.; D. ROUSSEAU, *La Cour a ses raisons, la raison les sient-elles!*, *ivi*, 1464 ss.

20. Il parametro del giudizio sulla QPC.

La definizione del parametro del giudizio a posteriori è stata dibattuta dalla dottrina e progressivamente precisata dalla giurisprudenza costituzionale.

Tutto il procedimento di revisione, compresa la riflessione del Comité Balladur, è stato orientato a chiarire che possano essere invocate le sole disposizioni costituzionali che garantiscono diritti e libertà. Pertanto occorre riflettere sul fraseggio della disposizione costituzionale che esplicitamente si riferisce ai «droits» e «libertés» (26) garantiti dalla Costituzione. In primo luogo si deve chiarire che le norme costituzionali che garantiscono i diritti e le libertà sono prevalentemente estranee al testo della Costituzione del 1958 e devono essere rintracciate nel blocco di costituzionalità (27).

Ciò non toglie che tutte le disposizioni della Carta del 1958 possono essere parametro per una QPC se

la loro violazione si riverbera nella lesione di un diritto costituzionale. In tal senso è emblematica la giurisprudenza relativa alla ammissibilità di QPC relative a leggi viziate da incompetenza negativa (decisioni 2010-95 QPC, 2011-134 QPC, 2011-176 QPC, 2011-171/178 QPC, 2011-221 QPC, 2011-223 QPC, 2012-230 QPC, 2012-231/234 QPC, 2012-254 QPC e 2012-277 QPC).

Si deve poi considerare che la riflessione costituzionalistica francese non ha elaborato il concetto di “libertà positiva” così che alcuni droits, in particolare i «droits sociaux» non si traducono in libertés, concepite, queste ultime, solo in senso negativo (28).

In tale prospettiva si può concludere che il riferimento a droits e libertés sia stato introdotto proprio per assicurare la garanzia costituzionale, non solo ai diritti di libertà negativa, ma anche ai diritti sociali.

E la giurisprudenza costituzionale ha confermato queste conclusioni ammettendo senza difficoltà che il 5° co. del preambolo alla Costituzione del 1946, che sancisce il diritto al lavoro, possa essere parametro per una QPC (decisioni nn. 2010-98 QPC; 2011-119 QPC, 2011-139 QPC; 2012-232 QPC).

Tuttavia non tutti gli obiettivi di perequazione sociale sono sanciti in norme espressamente attributive di diritti. Come abbiamo visto (cfr. par. 10), il diritto costituzionale francese conosce una categoria di norme costituzionali, gli objectifs de valeur constitutionnelle, il cui valore programmatico rappresenta certamente un limite per la discrezionalità del legislatore ma che non sono ritenute sufficienti per fondare l'esistenza di un diritto. Così il Consiglio di Stato (Association de réinsertion sociale du Limousin, 3-5-2002) ha avuto modo di chiarire che «se in una decisione del 21 luglio 1998 il Conseil constitutionnel ha qualificato come obiettivo di valore costituzionale la possibilità per ogni persona di disporre di un alloggio decente, non ha sancito l'esistenza di un diritto alla casa avente natura di principio costituzionale».

Il giudice costituzionale si è però orientato verso una tutela ampia dei diritti e delle libertà costituzionali così da ritenere che se gli obiettivi di valore costituzionale non possono essere, di per sé, parametro per una QPC (2010-77 QPC, cons. 3), essi possano essere invocati se la loro violazione comporta la lesione diretta di un diritto costituzionale. (2012-285 QPC, cons. 12).

L'apertura del giudice costituzionale verso una tutela ampia dei diritti costituzionali è stata manifestata anche dalla interpretazione estensiva della formula dell'art. 61-1 della Costituzione, in forza della quale ha assimilato alle disposizioni costituzionali che riconoscono i diritti e le libertà quelle che ne rendono possibile ed effettivo il godimento (decisioni 2010-5 QPC, cons. 3 e 5; e 2012-254 QPC cons. 3, 4 e 5).

(26) Il progetto di riforma del 1990 e la proposta Vedel del 1993 individuavano il parametro nei «droits fondamentaux reconnus à toute personne». Tale definizione avrebbe sicuramente aperto un grande dibattito intorno alla distinzione tra droits fondamentaux e droits non fondamentaux. Per questo il Comité Balladur e il legislatore costituzionale hanno scelto una formula diversa che non “aggettiva” i diritti e le libertà costituzionali.

(27) In riferimento alla Carta dell'ambiente il Conseil constitutionnel ha stabilito che tutte le disposizioni in essa contenute esprimono norme di rango costituzionale (2011-192 QPC del 10-11-2011) e applicabili in tutti i rapporti giuridici (2011-116 QPC del 8-4-2011). Il giudice costituzionale ha però precisato (2014-394 del 7-5-2014) che le sette proposizioni che precedono i dieci articoli della Carta non possono essere invocati per chiedere che sia sollevata una QPC mentre i primi quattro articoli della Carta possono essere fondamento di una QPC soltanto se la lesione del diritto costituzionale lamentata dal ricorrente sia determinata da un evento capace di produrre effetti nocivi per l'ambiente.

(28) Emblematica di questo atteggiamento culturale la decisione 2015-465 QPC del 24-4-2015, con la quale il Conseil, pronunciandosi in tema di azioni positive, ha stabilito (cons. 13 e 14) che il 2° co. dell'art. 1 della Costituzione, ove afferma che la legge favorisce condizioni di parità di accesso alle funzioni elettive e alle responsabilità sociali e professionali, non istituisce alcun diritto di libertà poiché compete al legislatore la facoltà di bilanciare tale principio con quelli espressi da altre norme costituzionali.

21. I rapporti tra controllo preventivo e QPC.

L'armonizzazione del controllo a priori e a posteriori rappresenta uno degli aspetti di maggiore interesse per lo sviluppo della giustizia costituzionale francese. L'art. 23-2, 1° co., della legge organica indica tra i presupposti che il giudice a quo deve valutare, per attivare il filtro della Cassazione o del Consiglio di Stato, il fatto che la disposizione di legge non sia già stata dichiarata conforme a Costituzione dalla motivazione e dal dispositivo di una decisione del Conseil constitutionnel. Questo principio sopporta però una deroga significativa: esso non vale in caso di “mutamento delle circostanze”.

Per comprendere la problematicità del tema, che incide in modo significativo sul valore di cosa giudicata delle decisioni pronunciate a priori, dobbiamo riflettere sia intorno alla formulazione del principio, sia intorno alla definizione dei presupposti della deroga. Come abbiamo detto la norma preclude la QPC in caso di precedente sentenza che abbia dichiarato la conformità della legge sia nella motivazione che nel dispositivo.

Il vincolo non opera pertanto nel caso di obiter dicta, nel caso cioè di dichiarazioni di conformità espresse dalla motivazione ma non nel dispositivo (in tal senso cfr. la decisione 2010-104 QPC in relazione alla precedente decisione 99-424 DC del 29-12-1999).

E neppure nel caso contrario di dichiarazioni di conformità espresse dal dispositivo ma non nella motivazione.

Questo secondo aspetto è particolarmente rilevante in relazione alle saisines blanches. Esse, come abbia-

mo visto, consistono in una generica richiesta di controllo sulla legge senza alcuna indicazione dei profili di conformità costituzionale. Un uso strumentale della *saisine blanche*, volto alla formazione del giudicato sul testo della legge complessivamente considerato, avrebbe potuto rappresentare un ostacolo alla proposizione di questioni prioritarie di costituzionalità su singole disposizioni. Quel che però non accade posto che il Conseil constitutionnel, decidendo a seguito di quel tipo di *saisines*, si pronuncia sulla conformità nel solo dispositivo limitandosi nella motivazione a valutare la regolarità della procedura di approvazione della legge (cfr. dec. 2011-630 DC).

Per quel che concerne il mutamento delle circostanze, la posizione inizialmente espressa dal giudice costituzionale (decisione n. 2009-595 DC, cons. 13), che lo ravvisava nelle ipotesi di revisione del parametro o di cambiamento, di diritto o di fatto, della portata della disposizione impugnata, è stata oggetto di successive precisazioni.

Il Conseil constitutionnel ha ribadito (2012-233 QPC) che l'introduzione di una nuova norma costituzionale costituisce cambiamento delle circostanze; non invece un mutamento della giurisprudenza costituzionale che si limiti a esplicitare principi, che il giudice costituzionale aveva comunque ricavato dalla interpretazione del parametro (in tal senso la già citata decisione n. 2010-104 QPC in relazione alla decisione 2005-520 DC del 22-7-2005).

Quanto all'oggetto, il giudice costituzionale ha mostrato di essere attento alla evoluzione del quadro legislativo che potrebbe incidere sulla legittimità di una disposizione per elementi sopravvenuti nel tempo trascorso dalla pronuncia sulla sua conformità costituzionale: con la decisione 2011-125 QPC il Conseil constitutionnel ha stabilito che la declaratoria di costituzionalità (pronunciata nel 1981 con la decisione 80-127 DC), riguardante disposizioni che avevano eliminato il diritto a richiedere l'assistenza di un avvocato in occasione della traduzione dinanzi al Procuratore della Repubblica, dovesse essere riconsiderata alla luce della successiva dichiarazione di non conformità (pronunciata nel 2010, dec. 2010-14/22 QPC) delle disposizioni che non riconoscevano questo diritto ai soggetti sottoposti a custodia cautelare. Rispetto invece alla interpretazione dell'oggetto (cfr. par. 19), il giudice costituzionale (2011-120 QPC) ha stabilito che un *revirement* della giurisprudenza può essere considerato cambiamento delle circostanze solo se confermato dalla relativa magistratura suprema (Cassazione o Consiglio di Stato).

22. Gli effetti delle decisioni.

Il 2° co. dell'art. 62 della Costituzione introdotto dalla legge costituzionale del 23-7-2008 dispone che: «Una disposizione dichiarata incostituzionale in for-

za dell'art. 61-1 è abrogata a far data dalla pubblicazione della decisione del Conseil constitutionnel o da una data ulteriore stabilita da questa decisione. Il Conseil constitutionnel determina le condizioni e i limiti ai quali gli effetti prodotti dalla disposizione sono suscettibili di essere rideterminati».

Il legislatore costituzionale ha dunque scelto di fare discendere dalla dichiarazione di incostituzionalità l'effetto della abrogazione.

L'annullamento, che era stato proposto dal progetto di legge costituzionale del 1990 e dal rapporto Vedel, non era stato preso in considerazione neppure dal Comité Balladur che tuttavia si era posto un problema che il legislatore costituzionale non ha adeguatamente considerato.

Il Comité aveva infatti proposto la via della abrogazione della disposizione di legge dichiarata incostituzionale, ma, tenuto conto della incidentalità del giudizio, aveva anche espressamente previsto che questa dovesse avere effetti retroattivi rispetto ai soli rapporti dedotti nel giudizio a quo.

La preoccupazione era evidentemente quella di trovare un equilibrio tra la soluzione dell'annullamento, avvertita come pericolosa sul piano della certezza del diritto, e la soluzione della semplice abrogazione che, proiettando i suoi effetti nel futuro, avrebbe frustrato le aspettative delle parti del giudizio a quo, rendendo inefficace lo stesso strumento del controllo a posteriori.

Il legislatore costituzionale ha scelto di non attribuire un effetto automatico alla decisione del Conseil sui giudizi pendenti, e quindi sul giudizio a quo ma di attribuire la più ampia discrezionalità al giudice delle leggi: questo, infatti, può, non soltanto gestire gli effetti della sua decisione per il futuro, stabilendo che l'abrogazione operi da una data ulteriore a quella della sua pubblicazione ma può anche, di volta in volta, valutare quali effetti la sua pronuncia debba avere, nel passato, sui rapporti regolati dalla legge dichiarata incostituzionale.

Astrattamente potrebbe pertanto essere ammessa l'ipotesi che il giudice costituzionale, dichiarata illegittima una legge, non ritenga di estendere l'effetto della sua decisione al giudizio a quo.

Il Conseil constitutionnel ha però delimitato pretoriamente (decisioni nn. 2010-108 QPC, cons. 5 e 2010-110 QPC, cons. 8 del 25-3-2011) gli effetti nel tempo delle sue decisioni di accoglimento stabilendo che, ferma la possibilità di apprezzarne caso per caso la portata, esse devono comunque estendere i propri effetti, in linea di principio, al giudizio a quo e a tutti i giudizi pendenti alla data della pronuncia.

Il giudice costituzionale non si è però mostrato sensibile ai soli interessi delle parti dei giudizi a quibus. Esso ha infatti chiarito che nella determinazione degli effetti delle proprie decisioni di accoglimento de-

ve comunque essere preservata la discrezionalità del legislatore: in tal senso è possibile posticipare l'effetto abrogativo dell'accoglimento per consentire al legislatore di avere il tempo sufficiente per adeguarsi senza creare lacune nella legislazione (decisione n. 2010-108 QPC cons. 6) (29).

Questo modo di procedere ad una abrogazione differita non è l'unico strumento di dialogo aperto dalla QPC tra giudice costituzionale e legislatore.

Il Conseil constitutionnel ha infatti iniziato a pronunciare decisioni monitorie con cui esorta il legislatore ad intervenire su una disciplina dichiarata conforme a Costituzione ma rispetto alla quale manifesta proprie perplessità (che potrebbero essere lette come il preavviso di un giudizio di cambiamento di circostanze e di una successiva dichiarazione di non conformità costituzionale) (30).

Può accadere che una disposizione legislativa sia giudicata dal Conseil per la seconda volta, essendo stata già dichiarata conforme a Costituzione con una pronuncia intervenuta successivamente al promovimento della questione. In tal caso il venir meno dell'oggetto della questione conduce ad un non lieu à statuer (dec. 2012-252 QPC, avente ad oggetto la stessa disposizione esaminata nella dec. 2012-234 QPC).

Per quel che riguarda gli effetti delle sentenze con le quali il Conseil dichiara la conformità costituzionale delle leggi impugnate vale quanto detto in ordine ai rapporti tra giudizio preventivo e successivo.

Il loro valore di giudicato (par. 27) è condizionato dalla disposizione di cui all'art. 23-2, 1° co., della legge organica che nello stabilire come presupposto dell'eccezione di incostituzionalità il fatto che la disposizione di legge non sia stata dichiarata conforme a Costituzione da una decisione del Conseil constitutionnel, salvo cambiamento di circostanze, non precisa se tale dichiarazione di conformità consegua ad un giudizio preventivo piuttosto che successivo: pertanto una legge dichiarata conforme a Costituzione con controllo successivo potrà essere oggetto di una nuova questione in caso di «cambiamento delle circostanze».

2013-320-321 QPC del 14-6-2013 (cons. 9). Sul tema cfr. E. QUINART, *Quand le Conseil constitutionnel propose la loi?*, in *AJDA*, 2014, 142 ss.

23. *Il Conseil constitutionnel giudice elettorale: la vigilanza sulle elezioni presidenziali.*

L'art. 58 della Costituzione stabilisce che «1) Il Conseil constitutionnel vigila sulla regolarità dell'elezione del Presidente della Repubblica. 2) Esso esamina i reclami e proclama i risultati dello scrutinio».

La disposizione costituzionale e le norme di attuazione della legge organica attribuiscono al Conseil un ambito di competenza molto ampio. Oltre al controllo successivo allo scrutinio, la «vigilanza» sulla regolarità dell'elezione comprende una serie di attività che si compiono prima e durante il procedimento elettorale.

La legge organica sul Conseil constitutionnel (art. 30) rinvia alle disposizioni della legge organica 62-1292 del 6-11-1962 relativa all'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale la quale, con un singolare incrocio normativo, rinvia agli artt. 46, 48, 49 e 50 (relativi alle attività di controllo sullo svolgimento del referendum) della stessa legge organica sul Conseil constitutionnel.

In forza di questo complesso quadro normativo il Conseil constitutionnel è destinatario di tutti gli atti preliminari allo svolgimento delle elezioni: decreti di convocazione degli elettori, testi regolamentari di applicazione; circolari ai prefetti e ai sindaci; documenti elettorali come i verbali e i modelli di scheda elettorale; atti di indirizzo ai candidati.

Su tutti questi atti il Conseil può esprimere il proprio parere.

Spetta al Conseil constitutionnel elaborare il formulario per i patrocini dei candidati, procedere a tutte le verifiche necessarie per redigere la lista dei candidati. Ogni candidato all'elezione presidenziale deve essere presentato da almeno cinquecento cittadini che ricoprano cariche politiche elettive. Ciascuno di essi invia al Conseil constitutionnel una presentazione di patrocinio secondo il formulario predisposto dallo stesso Conseil (par. I dell'art. 3 della l. n. 62-1292 del 6-11-1962). I cinquecento patrocini devono provenire da cittadini eletti in almeno trenta dipartimenti o collettività d'oltre-mare senza superare il limite di un decimo (ovvero cinquanta) per ogni singolo dipartimento o collettività. Tra le cariche elettive che abilitano al patrocinio sono comprese quella di sindaco, di parlamentare, di parlamentare europeo, di consigliere generale, di consigliere regionale ed in generale di membro di una assemblea territoriale elettiva ad esclusione dei consigli municipali: ciò porta ad un numero di più di quarantaduemila potenziali patrocinatori. I candidati alla presidenza possono raccogliere essi stessi le proposte di patrocinio e farle per-

(29) In dottrina si sottolinea come l'abrogazione differita, imponendo al Parlamento di legiferare per evitare l'apertura di un vuoto normativo, abbia attribuito una sorta di iniziativa legislativa di fatto al Conseil constitutionnel. Sul punto cfr. G. DRAGO, *L'influence de la QPC sur le Parlement ou la Loi sous la dictée du Conseil constitutionnel*, in *Jus Politicum*, 2011, n. 6 (www.juspoliticum.com); J. BONNET, *La revalorisation du Parlement et la QPC*, in *Politeia*, n. 23, 2013, 234 ss.; G. BERGOUIGNOUS, *La QPC et la revalorisation du Parlement*, in *Politeia*, n. 23, 2013, 252 ss.; A. VIDAL-NAQUET, *Le réflexe constitutionnel du législateur et la QPC*, in X. MAGNON-X. BIOY-W. MASTOR-ST. MOUTON, *Le réflexe constitutionnel. Question sur la question prioritaire de constitutionnalité*, Bruylant, Bruxelles, 2013, 123 ss.

(30) Cfr. le decisioni n. 2012-241 QPC del 4-5-2012 (cons. 32) e n.

venire al Conseil entro il sesto venerdì precedente il voto. Concluse le operazioni di controllo, l'elenco dei patrocinatori è pubblicato sul Journal Officiel; il Conseil forma poi la lista dei candidati stabilendo l'ordine con sorteggio.

Rispetto a questo aspetto della procedura il Conseil constitutionnel ha avuto modo di pronunciarsi con la decisione n. 2012-233 QPC del 21-2-2012. La questione era stata sollevata dal Consiglio di Stato su ricorso della candidata alla presidenza Marine Le Pen, leader del Fronte Nazionale, in relazione alla legge organica n. 76-527 del 18-6-1976 (di modifica della legge organica n. 62-1292 del 6-11-1962), nella parte in cui aveva elevato il numero di patrocini da cento a cinquecento prescrivendone la pubblicazione sul Journal Officiel: tale modifica, secondo la ricorrente, avrebbe condotto ad una violazione dei principi della segretezza del voto, del pluralismo delle opinioni e dell'uguaglianza di trattamento dei candidati. Il Conseil constitutionnel ha rigettato la questione affermando che la presentazione dei patrocini non può essere assimilata all'espressione di un voto e può pertanto essere pubblica, proprio in ossequio ai principi di trasparenza della vita pubblica e di pari trattamento dei candidati.

Compete poi al Conseil gestire, anche logisticamente, la preparazione dei seggi e degli uffici elettorali. In questa attività preparatoria sviluppata sul territorio il Conseil constitutionnel è affiancato da 1400 magistrati, ordinari e amministrativi, nominati come propri delegati.

Il giorno del voto (i giorni, in caso di ballottaggio) il Conseil assolve le funzioni di commissione elettorale nazionale, raccogliendo i verbali dei suoi delegati, e le eventuali contestazioni, in vista della proclamazione dei risultati, cui procede direttamente. Ove ravvisi gravi irregolarità, sulla base dei rapporti dei delegati, può annullare la proclamazione del voto presso l'ufficio elettorale interessato.

Dopo il voto il Conseil constitutionnel si pronuncia sui ricorsi presentati avverso singoli atti della procedura elettorale compresi quelli proposti dai candidati contro le decisioni prese dalla Commissione nazionale sui conti e sul finanziamento della campagna elettorale (31): come abbiamo avuto modo di ricordare il ricorso presentato da Nicolas Sarkozy nella sua veste di candidato (respinto con la decisione 2013-156 PDR del 4-7-2013), ha messo in luce la situazione di conflitto di interessi in cui può venirsi a trovare un ex Presidente della Repubblica (membro di diritto del Conseil) che sia tale perché uscito sconfitto dalla corsa al secondo mandato.

La legge organica sul Conseil constitutionnel (art. 31) riconduce alle attribuzioni relative all'elezione presidenziale anche la dichiarazione di impedimento e di vacanza prevista dall'art. 7 della Costituzione. La

norma organica si limita per altro a ribadire, senza ulteriori precisazioni, il contenuto della disposizione costituzionale: il Conseil può essere investito della questione soltanto dal Governo e deve pronunciarsi a maggioranza assoluta dei suoi membri.

(31) Essa è una autorità amministrativa indipendente che esercita il suo controllo durante la campagna elettorale. Sul regolare svolgimento della campagna elettorale esercitano la loro vigilanza anche la Commissione nazionale di controllo della campagna elettorale e il Consiglio superiore dell'audio-visuale.

24. *Il controllo sulla regolarità delle elezioni parlamentari.*

L'attribuzione al Conseil constitutionnel del controllo sulla regolarità delle elezioni di deputati e senatori da parte dell'art. 59 della Costituzione è una ulteriore manifestazione della volontà del Costituente di ridimensionare il ruolo del Parlamento: la verifica delle elezioni rappresenta infatti una delle attribuzioni in cui si esprime l'autonomia delle Camere.

La legge organica sul Conseil constitutionnel stabilisce (art. 33) che il ricorso avverso l'elezione di un deputato o di un senatore può essere presentato, entro dieci giorni dalla proclamazione, soltanto da un elettore iscritto nelle liste elettorali della circoscrizione nella quale essa ha avuto luogo o da un cittadino che abbia presentato la sua candidatura. Il ricorso può essere presentato direttamente al Conseil constitutionnel o al Prefetto competente per il territorio della circoscrizione interessata; il Conseil constitutionnel riferisce, senza ritardo, alla Camera interessata, in ordine ai ricorsi ricevuti (art. 34).

Il procedimento si svolge in forma scritta ed il ricorrente può pertanto allegare memorie a sostegno della propria posizione (art. 35).

La procedura si può articolare in modo differente a seconda del grado di complessità della questione da decidere.

Il Conseil (art. 38, 2° co.) può decidere, senza contraddittorio, di respingere i ricorsi che risultino essere manifestamente irricevibili o che pongano questioni sulla procedura elettorale ininfluenti sull'esito del voto.

Per le questioni più complesse la procedura si articola invece in due fasi, istruttoria e decisoria.

La fase istruttoria è assegnata ad una commissione (art. 38, 1° co.). L'art. 36 della legge organica sul Conseil constitutionnel stabilisce che esso formi al proprio interno tre commissioni di tre membri ciascuna: la designazione dei commissari avviene sorteggiando separatamente i membri nominati dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Senato e dal Presidente dell'Assemblea nazionale. Il 2° co. dello stesso articolo prevede che ogni anno, entro la metà di ottobre, sia formata una lista di dieci relatori aggiunti scelti tra consiglieri di Stato e magi-

strati della Corte dei conti. Essi non hanno diritto di voto.

Il Presidente del Conseil assegna il ricorso ad una delle tre commissioni e nomina un relatore che può essere scelto anche tra i relatori aggiunti (art. 37).

I poteri istruttori delle Commissioni, e del Conseil, sono decisamente estesi. Essi includono il potere di ordinare un'inchiesta e ottenere la consegna di tutti i documenti ritenuti utili, soprattutto in relazione alla regolarità delle spese per la campagna elettorale. Il relatore è anche abilitato a ricevere testimonianze (art. 42). Le commissioni possono poi inviare un proprio membro per effettuare un sopralluogo (art. 43). L'avvio del procedimento viene comunicato all'eletto contestato che può produrre memorie e documenti a difesa della sua posizione, ricevuti i quali, vengono trasmessi gli atti al plenum del Conseil per la decisione (artt. 38 e 39).

La decisione del Conseil può consistere nell'annullamento della elezione o in un a rettifica del decreto di proclamazione dell'eletto (art. 41).

Inoltre, se il procedimento mette in evidenza che un candidato si trova in una delle condizioni di ineleggibilità previste dal codice elettorale può dichiararne l'ineleggibilità, e, nel caso sia stato eletto, annullarne l'elezione (art. 41-1 della legge organica introdotto dall'art. 14 della legge organica 2011-410 del 14-4-2011).

Nell'esercizio del controllo della regolarità delle operazioni elettorali il Conseil constitutionnel esercita sicuramente la funzione giurisdizionale: come abbiamo avuto modo di ricordare (par. 16) esso ha ritenuto di essere abilitato in tale veste a sollevare avanti se stesso una QPC (decisione n. 2011-4538 SEN del 12-1-2012).

25. Il controllo sulla regolarità delle procedure referendarie.

L'art. 60 della Costituzione attribuisce al Conseil la vigilanza sulla regolarità delle procedure referendarie.

Le attività di vigilanza sono del tutto analoghe a quelle condotte in occasione delle elezioni presidenziali (la cui disciplina, come abbiamo visto, rinvia a quella prevista dalla legge organica per i referendum).

Tutti gli atti preliminari al voto vengono trasmessi al Conseil constitutionnel che su di essi si limita ad esprimere pareri.

La legge organica 2013-1114 del 6-12-2013 ha introdotto il capitolo VI bis alla legge organica sul Conseil constitutionnel, in attuazione del novellato art. 11, 3° co., Cost. Rispetto a questa specifica ipotesi il Conseil constitutionnel, nella sua veste di garante della correttezza formale del procedimento referendario, è tenuto a verificare che la proposta di legge referen-

daria sia effettivamente stata presentata da almeno un quinto dei membri del Parlamento, che abbia rispettato i termini previsti dalla Costituzione e che abbia ricevuto il sostegno di almeno un decimo degli elettori iscritti nelle liste elettorali.

Il Conseil organizza sul territorio le operazioni di voto attraverso l'ausilio dei suoi delegati e svolge, durante lo scrutinio, le funzioni di commissione elettorale nazionale.

Dopo il voto esso assicura la regolarità delle operazioni di spoglio, decide su eventuali ricorsi e procede alla proclamazione dei risultati.

Il Conseil constitutionnel con la decisione n. 88-51 ORGA del 5-10-1988 ha stabilito che i ricorsi avverso singoli atti della procedura possono essere presentati da cittadini che abbiano però fatto verbalizzare la propria intenzione di reclamo all'atto del voto e, entro quarantotto ore dalla fine dello scrutinio, dai prefetti.

La proclamazione dei risultati del referendum non comporta l'entrata in vigore della legge referendaria, comunque soggetta alla promulgazione del Presidente della Repubblica.

26. I pareri sull'esercizio dei poteri eccezionali da parte del Presidente della Repubblica.

Il Conseil constitutionnel può essere chiamato a pronunciare il proprio parere sulle condizioni di esercizio dei poteri eccezionali da parte del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 16 della Costituzione. Tale disposizione costituzionale nella sua formulazione originaria stabiliva che «Quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del suo territorio o l'esecuzione dei suoi impegni internazionali sono minacciati in modo grave ed immediato ed il regolare funzionamento dei poteri costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste dalle circostanze, previa consultazione ufficiale del Primo ministro, dei Presidenti delle Assemblee e del Conseil constitutionnel; egli ne informa la nazione con un messaggio; queste misure devono essere ispirate dalla volontà di assicurare gli strumenti affinché i poteri pubblici possono assolvere alla loro funzione nel minor tempo possibile. Il Conseil constitutionnel è consultato in proposito; il Parlamento si riunisce di diritto; l'Assemblea nazionale non può essere sciolta durante l'esercizio dei poteri eccezionali».

Si tratta di un istituto che a tutti gli effetti richiama la dittatura romana. Rispetto alla magistratura classica si possono tuttavia osservare alcune differenze significative. Il dittatore romano assumeva i poteri non sulla base di una autonoma valutazione ma in seguito ad una decisione dei Consoli. Il Presidente francese assume invece i pieni poteri, senza alcuna limitazione (il Parlamento si riunisce di diritto ma non

può deliberare alcunché contro le decisioni presidenziali) in condizioni previste in via generale dalla Costituzione ma di cui egli, ed egli soltanto, stabilisce la concreta ricorrenza. I pareri ufficiali del Primo ministro, dei presidenti delle camere e del giudice costituzionale (32) sono infatti obbligatori ma non vincolanti.

Ma l'aspetto più inquietante della disposizione, nella sua originaria formulazione, risiedeva nella assenza di un termine all'esercizio dei poteri eccezionali: se il dittatore romano poteva mantenere i pieni poteri per un periodo massimo di sei mesi il Presidente francese avrebbe potuto esercitarli per il periodo necessario a superare il pericolo per il regolare funzionamento delle istituzioni repubblicane, essendo egli stesso a stabilire la durata di quel periodo (33).

Già durante la fase costituente il Comité consultatif constitutionnel, presieduto da Paul Reynaud, nella seduta mattutina del 31 luglio 1958, ha discusso e valutato positivamente, rimanendo inascoltato, la possibilità di subordinare l'esercizio dei poteri di cui all'art. 16 ad un avis del Conseil constitutionnel, che avesse però un effetto vincolante.

La necessità di procedere ad una revisione costituzionale che introducesse un termine all'esercizio dei poteri eccezionali era stata ripresa dal Comité Vedel che suggeriva di attribuire ai Presidenti delle Camere il potere di sollecitare, con una azione congiunta, un parere del Conseil constitutionnel sul permanere dei presupposti indicati dall'art. 16.

Nello stesso senso si erano orientate le riflessioni del Comité Balladur e la revisione costituzionale del 2008 ha novellato il testo dell'art. 16 prevedendo, all'ult. co., che trascorsi trenta giorni dall'inizio dell'esercizio dei poteri eccezionali i Presidenti delle Camere, sessanta deputati o sessanta senatori possano adire il Conseil constitutionnel affinché verifichi il permanere delle condizioni che l'hanno determinato; il Conseil constitutionnel può inoltre procedere d'ufficio a questa valutazione una volta trascorsi sessanta giorni dall'inizio dell'esercizio dei poteri eccezionali. Occorre tuttavia sottolineare che anche la nuova formulazione della disposizione costituzionale non qualifica come vincolanti i pareri resi dal Conseil constitutionnel.

Né particolari precisazioni sono fornite dalla legge organica sul Conseil constitutionnel che, al capitolo VIII si limita a stabilire che, quando viene consultato ai sensi dell'art. 16 Cost., il Conseil constitutionnel si deve riunire immediatamente (art. 52), dovendo motivare e rendere pubblico il proprio parere (art. 53). La legge organica prevede poi (art. 54) che il Presidente della Repubblica comunichi al Conseil gli atti che intende adottare per ottenere un parere anche su di essi.

Si può pertanto dubitare della reale efficacia dei pa-

rieri espressi dal giudice costituzionale in ordine alla possibilità di vincolare il Presidente della Repubblica. Per altro non sono mancate in dottrina (ma prima della revisione del 2008) voci che, sottolineando l'eccezionalità dei presupposti che giustificano l'adozione dei pieni poteri, hanno sostenuto che, ove sia necessario per fronteggiare un pericolo troppo imminente per attendere la pronuncia del parere del Conseil constitutionnel (oppure nel caso limite in cui lo stesso Conseil non sia in condizione di riunirsi), il Capo dello Stato possa decidere prima che sia reso (34).

Del resto lo stesso Conseil constitutionnel, nell'unica occasione in cui ha dovuto pronunciarsi sull'applicazione dell'art. 16, ha chiaramente manifestato la volontà di conservare un ruolo marginale: come abbiamo già ricordato, il 14 settembre 1961, pronunciandosi sulla Demande d'avis relativa alla possibilità per l'Assemblea nazionale di accogliere e votare una mozione di sfiducia nel periodo di applicazione dell'art. 16 della Costituzione il Conseil aveva affermato di non essere competente posto che le sue attribuzioni dovevano trovare uno specifico fondamento costituzionale, assente nel caso di specie.

(32) Il Conseil constitutionnel è stato chiamato a pronunciarsi il 23 aprile 1961 in relazione ai fatti di Algeria.

(33) Emblematica è in tal senso l'unica occasione in cui un Presidente francese ha fatto uso dei poteri attribuitigli dall'art. 16. Il Presidente De Gaulle vi fece ricorso dal 23 aprile al 30 settembre 1961. Il 23 aprile 1961 il Presidente usava i propri poteri eccezionali per fronteggiare la rivolta delle *quattro giornate di Algeri*. Sedata la rivolta continuava tuttavia ad esercitarli sulla base di una valutazione soggettiva della pericolosità permanente della situazione algerina.

(34) F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, cit., 392; L. FAVOREU-L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1995, 128.

27. Il valore di giudicato delle decisioni del Conseil constitutionnel.

L'art. 62, 2° co. della Costituzione dispone che «Le decisioni del Conseil constitutionnel non sono suscettibili di ricorso. Esse si impongono ai pubblici poteri e a tutte le autorità amministrative e giurisdizionali». La disposizione attribuisce alle decisioni del Conseil constitutionnel (escludendo dal suo ambito di applicazione i numerosi pareri che esso è chiamato a rendere) l'autorità assoluta di cosa giudicata, con tutte le conseguenti ricadute sul piano sostanziale e processuale (35).

Per quel che concerne le decisioni assunte fuori dal giudizio di conformità costituzionale della legge, in relazione alla sussistenza di un impedimento del Presidente della Repubblica, sulla regolarità delle elezioni del Presidente della Repubblica, dei deputati e dei senatori e sulla regolarità dei referendum previsti dalla Costituzione (artt. 7, 58, 59 e 60 Cost.),

l'orientamento originario del Conseil constitutionnel era molto rigido nella affermazione della intangibilità del giudicato. Il giudice costituzionale sosteneva che l'art. 62, 2° co., impediva di impugnare le decisioni sia avanti un'altra autorità, sia avanti se stesso (decisione 58-90 bis, AN, Lozère, 2° circ., primo considérant, del 5-5-1959).

Il Conseil constitutionnel ha tuttavia modificato la sua posizione originaria in seguito alla approvazione da parte del Governo del decreto 14-3-1964 che, all'art. 7, prevedeva la possibilità di ricorrere allo stesso Conseil avverso la sua decisione di chiusura delle lista per le elezioni presidenziali.

La disposizione si poneva evidentemente in netto contrasto con la prima frase del 2° co. dell'art. 62 Cost., eppure il Conseil constitutionnel chiamato a pronunciarsi in applicazione del decreto 14 marzo 1964, in occasione delle presidenziali del 1969 (Decisione 69-18 PDR del 17-5-1969), è entrato nel merito della questione sottoposta al suo giudizio senza soffermarsi sulla conformità costituzionale della procedura.

Per avere una giustificazione del radicale cambiamento di prospettiva si è dovuto attendere la decisione 95-77 PDR del 9 aprile 1995. In quell'occasione il Conseil ha sottolineato (cons. 1) che il decreto 14-3-1964 era stato adottato sulla base dell'art. 3-V della legge del 6-11-1962, relativa alla elezione diretta del Presidente della Repubblica: e poiché quella legge era stata adottata in via referendaria, e quindi costituiva l'espressione diretta della volontà popolare, essa poteva attribuire al Governo i più ampi poteri in vista della sua attuazione». La particolare posizione delle leggi referendarie, sulla quale ci siamo soffermati, ha giustificato il revirement.

In relazione ai giudizi di conformità costituzionale delle leggi è opportuno considerare lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale distinguendo le due fasi, precedente e successiva alla introduzione della QPC.

Il percorso giurisprudenziale prende le sue mosse con la decisione 62-18 L del 16-1-1962 ove, al primo considérant, si afferma che l'autorità di cosa giudicata afferisce non solo al dispositivo ma anche alle motivazioni che lo sostengono.

Il secondo passaggio è successivo di più di vent'anni e si realizza con due distinte pronunce.

Con la decisione 88-244 DC del 20-7-1988 (cons. 18) il Conseil sembra tornare sui propri passi e seguire una strategia interpretativa restrittiva e formalista sostenendo che l'autorità di cosa giudicata di una propria pronuncia è limitata alla sola dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni di legge oggetto del giudizio e non può essere invocata rispetto ad una legge diversa. Al contrario però la decisione 88-244 DC ha posto le basi per la successiva apertura

compiuta dal Conseil con la decisione 89-258 DC del 8-7-1989 che stabilisce (cons. 12 e 13) che il principio per il quale l'autorità di cosa giudicata di una dichiarazione di incostituzionalità non può essere invocata verso una legge diversa da quella che fu oggetto del giudizio non può essere applicato nel caso che una nuova legge riproduca, con una forma differente, lo stesso contenuto di quella censurata.

I principi enunciati dal Conseil constitutionnel sono pertanto tre:

(a) l'autorità di cosa giudicata copre non solo il dispositivo delle decisioni ma anche la motivazione che le sostiene;

(b) l'autorità di cosa giudicata di una decisione è limitata alla dichiarazione di non conformità costituzionale delle disposizioni rispetto alle quali è stata pronunciata e non può essere richiamata in relazione a leggi diverse;

(c) l'autorità di cosa giudicata di una decisione può essere richiamata in relazione a leggi che abbiano un contenuto *sostanzialmente* analogo a quella rispetto alla quale è stata pronunciata.

L'applicazione di questi principi, in considerazione delle diverse tecniche decisorie e dei rapporti "di sistema" tra giudice delle leggi e giudici comuni, porta al superamento di quegli angusti ambiti, soggettivi ed oggettivi, in cui la *struttura a priori del giudizio* di conformità avrebbe potuto limitare il giudicato costituzionale.

Infatti l'applicazione del principio (a) è presupposto essenziale alla efficacia delle decisioni di conformità costituzionale con riserva di interpretazione (par. 12). Esso è però rilevante anche quando ad essere oggetto di una espressa linea interpretativa del Conseil constitutionnel non è l'oggetto ma il parametro. Il principio (a) permetteva al giudice costituzionale di disporre di uno strumento di interazione forte nei confronti dei giudici e della amministrazione anche nella fase in cui il controllo di costituzionalità era soltanto preventivo. Nel momento in cui si afferma l'autorità della "cosa interpretata" dal Conseil constitutionnel, l'efficacia delle sue decisioni di natura interpretativa non è più presidiata dalla sua sola autorevolezza. O, forse, l'autorità della cosa interpretata costituiva un utile argomento formale di sostegno alla sua autorevolezza.

E in effetti abbiamo già avuto modo di sottolineare come i giudici comuni abbiano sostanzialmente fatto proprie le riserve di interpretazione del giudice costituzionale sulla conformità dell'oggetto e le linee interpretative sul significato da attribuire al parametro (par. 12).

Non sono però mancate occasioni di eclatante ribellione.

Di particolare interesse è la decisione n. 481 del 10-10-2001 della Assemblée plénière della Corte di cas-

szazione. Chiamata a pronunciarsi sulla sospensione in corso di mandato dei procedimenti penali a carico del Presidente della Repubblica Jacques Chirac la Cassazione ha rifiutato di seguire l'interpretazione dell'art. 68 Cost. fornita dal Conseil constitutionnel con la decisione n. 98-408 DC del 22-1-1999. Il giudice costituzionale si era pronunciato, ai sensi dell'art. 54 Cost., sulla compatibilità costituzionale delle norme contenute nello statuto della Corte penale internazionale, firmato a Roma il 18-7-1998 e nella motivazione (cons. 16) aveva sostenuto l'esistenza di un generale privilegio di giurisdizione a vantaggio del Presidente della Repubblica che avrebbe determinato la sospensione dei processi a carico di Chirac (36).

La Corte di cassazione ha negato l'esistenza del privilegio sottraendosi alla autorità del giudicato costituzionale sostenendo che essa, pur afferendo anche alla motivazione, è limitata ai soli testi che formano l'oggetto del giudizio: poiché il Conseil si era pronunciato sulla compatibilità costituzionale del testo dello statuto della Corte penale internazionale, e tale testo non doveva essere applicato dai magistrati inquirenti in relazione alle vicende di Chirac, si poteva concludere per una sostanziale diversità di oggetto.

L'introduzione della QPC ha inciso profondamente sulla autorità di cosa giudicata delle decisioni del Conseil constitutionnel.

Per quel che concerne le decisioni di non conformità costituzionale l'aspetto più interessante è quello della possibilità attribuita al giudice costituzionale di differirne nel tempo gli effetti (vedi *supra*, par. 22).

Quanto invece alla decisioni di conformità costituzionale, la disciplina organica delle condizioni di ammissibilità della QPC, ha ridimensionato la forza del giudicato prevedendo che essa copra le dichiarazioni

di conformità espresse sia nel dispositivo che nelle motivazioni e permettendo che siano sollevate questioni su leggi già dichiarate conformi a Costituzione in caso di mutamento delle circostanze.

Rispetto alla ammissibilità delle QPC il principio (a) è stato dunque precisato: il giudicato non copre *anche* le motivazioni; esso copre le dichiarazioni espresse nelle motivazioni *solo se* funzionalmente collegate al dispositivo e copre il dispositivo *solo* in relazione alle motivazioni che lo sostengono.

Il ridimensionamento del giudicato relativo alla valutazione del cambiamento di circostanze opera nei confronti del Conseil constitutionnel che può dichiarare non conforme a Costituzione una legge in precedenza dichiarata conforme; ma opera anche a vantaggio dei giudici comuni, ed in particolare della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, che nel valutare le questioni avanzate dalle parti valutano la "tenuta" del giudicato costituzionale rispetto alle circostanze nelle quali la legge dovrà essere applicata.

Benché, in ultima istanza, il Conseil constitutionnel rimanga padrone del suo giudicato, potendo dichiarare che le circostanze non sono mutate, questo nuovo potere interpretativo in capo alle supreme magistrature comuni può essere certamente una nuova occasione di dialogo.

MASSIMO CAVINO

(35) Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 340554 del 15-5-2013 (in *AJDA*, 2013, 1639 ss.) ha affermato in termini espliciti che le decisioni del Conseil constitutionnel sono provviste dell'autorità assoluta di cosa giudicata, ricavandone la conseguenza processuale di poter rilevare d'ufficio il vizio della sentenza del giudice di merito che non l'abbia rispettata.

(36) Sulla vicenda cfr. M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, 216 ss.