

***Il regolamento interno del Conseil constitutionnel sul giudizio a priori di  
conformità costituzionale delle leggi\****

*di Massimo Cavino –Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell’Università degli  
Studi del Piemonte orientale*

**ABSTRACT:** The essay analyzes the decision 2022-152 of the French Constitutional Council relative to the rules of procedure concerning the *a priori* constitutional review of legislation. In this perspective, the definition of the *thema decidendum* and the forms of participation are the most remarkable aspects.

**SOMMARIO:** 1. Il completamento delle norme sul funzionamento del Conseil constitutionnel. La giurisdizionalizzazione del giudizio a priori e l’apertura all’opinione pubblica. – 2. Il deposito, la presentazione e la registrazione dei ricorsi. – 3. L’organizzazione della procedura di istruzione. – 4. Lo svolgimento del giudizio.

**1. Il completamento delle norme sul funzionamento del Conseil constitutionnel. La giurisdizionalizzazione del giudizio a priori e l’apertura all’opinione pubblica**

Con la decisione 2022-152 ORGA dell’11 marzo 2022 il *Conseil constitutionnel* ha adottato – ai sensi dell’articolo 56 della *Ordonnance* 58-1067 del 7 novembre 1958 (di seguito “Legge organica sul *Conseil constitutionnel*) – il regolamento interno relativo alla procedura per il giudizio *a priori*

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

sulla conformità costituzionale delle leggi. Si tratta di un passaggio particolarmente significativo per l'organizzazione del giudice costituzionale francese poiché, per un verso viene colmata una lacuna nel quadro delle norme regolamentari per il suo funzionamento, per altro si completa il percorso di rinnovamento preannunciato dal suo presidente, Laurent Fabius, il 5 gennaio 2017, in occasione della cerimonia di auguri del Presidente della Repubblica<sup>1</sup>. Esso era stato articolato in tre punti essenziali: il completamento della giurisdizionalizzazione del giudizio di conformità costituzionale delle leggi; la cooperazione con i giudici costituzionali di Germania, Italia, Spagna e Portogallo e il dialogo con le Corti europee; l'apertura all'opinione pubblica rendendo l'azione del *Conseil* più trasparente.

La decisione n. 2022-152 ORGA incide direttamente sul primo e sul terzo obiettivo.

Il tema della giurisdizionalizzazione dell'azione del *Conseil constitutionnel* è stato centrale nel dibattito francese sulla giustizia costituzionale a partire dalla stagione costituente della Quinta Repubblica. Nel corso del dibattito costituente<sup>2</sup> l'idea di istituire un giudice costituzionale era stata fortemente avversata dal Generale De Gaulle e da Michel Debré<sup>3</sup>, timorosi della instaurazione di un governo dei giudici; e certamente il *Conseil constitutionnel* ha potuto vedere la luce perché non era concepito come tale: 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

---

<sup>1</sup> Il testo dell'intervento del Presidente Fabius è pubblicato sul sito del *Conseil constitutionnel* all'URL <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/ceremonie-de-voeux-du-president-de-la-republique-au-conseil-constitutionnel-3>.

<sup>2</sup> D. MAUS, *La naissance du contrôle de constitutionnalité en France*, in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, Paris, 2003, 730.

<sup>3</sup> Michel Debré, Guardasigilli, nel suo discorso al Consiglio di Stato del 27 agosto 1958 chiariva che «La création du Conseil constitutionnel manifeste la volonté de subordonner la loi, c'est-à-dire la décision du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution. Il n'est ni dans l'esprit du régime parlementaire ni dans la tradition française de donner à la justice, c'est-à-dire à chaque justiciable, le droit d'examiner la valeur de la loi. Le projet a donc imaginé une institution particulière que peuvent seuls saisir quatre autorités: le président de la République, le premier ministre, les deux présidents d'Assemblée. A ce Conseil d'autres attributions ont été données, notamment l'examen du règlement des Assemblées et le jugement des élections contestées, afin de faire disparaître le scandale des invalidations partisans. L'existence de ce Conseil, l'autorité qui doit être la sienne, représentent une grande et nécessaire innovation. La Constitution crée ainsi une arme contre la déviation du régime parlementaire» (*Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Vol.III/. Du Conseil d'Etat au référendum. 20 août – 28 septembre 1958*, La documentation Française, Paris, 1991 260).

un garante della Costituzione<sup>4</sup>. Del resto la migliore dottrina costituzionalistica nel riconoscerne la natura di giudice costituzionale indicava la sua peculiarità proprio nell'averne una giurisdizione limitata al controllo esterno sulla legittimità delle procedure normative<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>.

Solo a partire dagli anni settanta del secolo scorso il *Conseil constitutionnel* assume le caratteristiche di un vero giudice costituzionale. Un primo passaggio è dato dalla decisione n. 71-44 DC del 16 luglio 1971 con cui dichiarò non conformi alla Costituzione alcune disposizioni legislative che avrebbero modificato la legge del 1° luglio 1901 sulla libertà di associazione, assumendo come parametro il principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica della garanzia della libertà di associazione. Con quella decisione il *Conseil* ha guardato per la prima volta a parametri costituzionali esterni al testo della Carta del 1958 e, soprattutto, ha manifestato la sua indipendenza nei confronti del Governo, di cui, fino ad allora, era considerato un fedele alleato istituzionale. Ma naturalmente la svolta si realizzò con la revisione costituzionale del 21 ottobre 1974 che modificò l'articolo 61 della Costituzione permettendo che sessanta deputati o sessanta senatori<sup>7</sup> potessero adire il *Conseil constitutionnel*. Nel momento in cui il ricorso al giudice costituzionale non è più subordinato alla volontà di soggetti che sono espressione della maggioranza

---

<sup>4</sup> Dal resoconto della riunione del gruppo di lavoro dell'8 luglio 1958 si vede chiaramente che l'idea di un controllo di legittimità costituzionale era fortemente avversata dal costituente. La voce di chi (Aurillac) chiedeva che il *Conseil constitutionnel* potesse essere adito dalla Corte di cassazione e dal Consiglio di Stato è rimasta isolata. La presenza del *Conseil constitutionnel* è stata accettata solo perché François Luchaire ha sottolineato che «ne pouvant être saisi que par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat ne sera pas en réalité le gardien de la Constitution, mais permettra de régler certains litiges d'ordre juridique opposant les grands organes de l'Etat» (*Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Vol. I. Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, La documentation Française, Paris, 1987, 382).

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

<sup>6</sup> 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 e ss.

<sup>7</sup> La possibilità di introdurre una *saisine* parlamentare, permettendo ad un terzo dei componenti di ciascuna camera di ricorrere al *Conseil constitutionnel*, era già stata avanzata, senza successo, nella fase costituente. Cfr. gli interventi di Dejean e Waline nella seduta pomeridiana del 5 agosto 1958 del *Comité consultatif constitutionnel*, in *Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Vol. II, Le Comité consultatif constitutionnel de l'avant projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, La documentation Française, Paris, 1988, 177 e s.

politica<sup>8</sup> 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. Negli anni ottanta e novanta il *Conseil constitutionnel* rafforza la sua posizione tra le istituzioni repubblicane 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 ha assunto particolare rilievo la riforma costituzionale 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. E soprattutto, benché non abbiano avuto successo, 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 marzo 1990, e con il progetto di legge costituzionale n. 231, depositato al Senato il 10 marzo 1993 in seguito alle riflessioni del *Comité Vedel*<sup>9</sup>. 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, che porterà con la revisione del 2008<sup>10</sup> alla introduzione della QPC.

La progressiva giurisdizionalizzazione del giudizio di conformità costituzionale delle leggi, o meglio, la progressiva accettazione della sua natura giurisdizionale, si manifesta anche sul piano

---

<sup>8</sup> L. FAVOREU, *L'effet dissuasif du recours préventif en inconstitutionnalité. Étude de cas*, in *La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, Dalloz, Paris, 2005, 151 e ss. sottolinea come l'introduzione della *saisine* parlamentare abbia condotto, in diverse occasioni, la maggioranza parlamentare a eliminare le disposizioni di dubbia costituzionalità prima che il testo della legge venisse votato: la possibilità che il giudice costituzionale potesse censurare una o più disposizioni legislative su sollecitazione dell'opposizione può rappresentare un rischio politico che la maggioranza non vuole correre.

<sup>9</sup> François Mitterand il 2 dicembre 1992 affidava ad un Comitato consultivo presieduto da Georges Vedel il compito di approfondire 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 e ss.

<sup>10</sup> Per una lettura sistematica della grande riforma costituzionale del 2008 si vedano i saggi raccolti in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO, *La Quinta Repubblica Francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010. *Ivi* sia consentito rinviare in particolare a M. CAVINO, *L'eccezione di incostituzionalità delle leggi*, 123 e ss.

regolamentare. Il primo regolamento interno a stabilire norme di procedura dettagliate è stato adottato con la decisione 59-4 ORGA del 14 maggio 1959 in relazione alla procedura sul contenzioso elettorale di deputati e senatori. Lo stesso regolamento veniva poi modificato dalla decisione 86-39 ORGA del 5 marzo 1986<sup>11</sup> e in occasione di quella modifica Louis Favoreu sottolineava polemicamente: «On observera qu’aucune disposition analogue n’a été prise pour régler la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel statuant en tant que juge de la constitutionnalité des lois et règlements des Assemblées parlementaires»<sup>12</sup>. Malgrado le sollecitazioni della dottrina anche il secondo intervento regolamentare, per mezzo della decisione 88-51 ORGA del 5 ottobre 1988, non avrebbe riguardato il giudizio di conformità delle leggi, ma il procedimento relativo ai reclami avverso le operazioni referendarie. E neppure quando – con la decisione 2010-117 ORGA del 4 febbraio 2010<sup>13</sup> – ha adottato il regolamento sulla procedura per la QPC il *Conseil* ha ritenuto di dotarsi di quello relativo al controllo *a priori*.

Le ragioni di questa resistenza, superata solo con la decisione 2022-152 ORGA, devono essere colte nelle implicazioni politiche che il controllo preventivo, inevitabilmente, comporta in ragione delle dinamiche interne alla forma di governo e al rapporto tra maggioranza parlamentare e opposizione. Gli stessi giudici costituzionali potevano trovare vantaggioso non irrigidire la procedura conservando margini di vaghezza che potessero consentire un dialogo aperto con gli attori istituzionali coinvolti. La strategia del Presidente Fabius è di segno contrario. La procedimentalizzazione del controllo *a priori* deve consacrarne in via definitiva la giurisdizionalità senza lasciare spazio a possibili “letture politiche” delle sue decisioni. Nel già citato intervento del 2017 il Presidente affermava: «Nous avons aussi clarifié la portée de notre contrôle de constitutionnalité *a priori*: dans toutes nos décisions de ce type, nous insistons désormais expressément sur le champ exact des articles que nous jugeons, afin de ne plus laisser penser ou

<sup>11</sup> Ulteriori modifiche saranno apportate dalle decisioni 91-59 ORGA del 9 luglio 1991; 95-74 del 28 giugno 1995; 2013-126 ORGA del 22 febbraio 2013 e 2020-147 del 17 settembre 2020. In argomento cfr. A. VIDAL-NAQUET, X. MAGNON, *Quel(s) “juge(s)” pour les élections: le chemin dyspraxique de la modélisation à la mise en oeuvre pratique*, in *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2019, 23 e ss.

<sup>12</sup> L. FAVOREU, *Vie de l’institution*, in *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 1988, 466. Nello stesso senso B. GENEVOIS, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel en 1986*, *ivi*, 416

<sup>13</sup> Il regolamento è stato oggetto di successivi interventi ad opera delle decisioni 2010-118 ORGA del 24 giugno 2010; 2011-120 ORGA del 21 giugno 2011; 2013-128 ORGA del 22 novembre 2013. In argomento cfr. F. JACQUELOT, *La procédure de la question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel*, in *AJDA*, 2010, 950 e ss.; B. MATHIEU, *La réglementation des interventions devant le Conseil constitutionnel. Actualités*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, 4 luglio 2011, n° 27, 1317.

dire que le Conseil décernerait un blanc-seing de constitutionnalité à l'ensemble des dispositions que nous ne soulevons pas d'office».

Altro elemento di questa strategia di rinnovamento dell'azione del *Conseil constitutionnel* è dato dalla politica di apertura verso l'opinione pubblica: «Le cœur de notre mission est et demeurera bien sûr de rendre la justice. Mais il nous revient aussi de mieux faire connaître l'activité du Conseil et les principes fondamentaux de notre République». Esso comprende sostanzialmente due linee di azione: una campagna di comunicazione orientata ad avvicinare una grande platea all'istituzione<sup>14</sup> e una apertura del processo costituzionale che consenta un'ampia partecipazione anche a soggetti diversi dalle sue parti. Il regolamento adottato con la decisione 2022-152 ORGA è volto a realizzare questa seconda azione

## **2. Il deposito, la presentazione e la registrazione dei ricorsi**

Il regolamento si compone di tre capitoli relativi a: il deposito, la presentazione e la registrazione dei ricorsi (articoli 1-3); l'organizzazione della procedura di istruzione (articoli 4-13); lo

---

<sup>14</sup> In tal senso è molto chiara la posizione espressa dal Presidente Fabius nell'intervista sull'attività del 2021 pubblicata sul sito istituzionale del *Conseil constitutionnel* all'URL <https://www.conseil-constitutionnel.fr/rapport-activite-2021-numerique/#entretien>: «j'estime qu'une information large, objective, en direction à la fois des publics spécialisés et de la grande opinion entre dans notre office pour assurer un bon fonctionnement de la démocratie. Cela contribue à l'ouverture du Conseil qui, avec une plus grande «juridictionnalisation», sur laquelle nous pouvons encore progresser, est un des deux grands objectifs que je me suis fixé pendant ma présidence. À l'intention d'un public large, au-delà même des spécialistes, je compte beaucoup, en plus des initiatives déjà prises, sur le nouveau projet de «plateforme QPC» que nous lançons et dont je souhaite qu'il fonctionne avant la fin 2022. Il s'agit de rendre désormais accessibles sur internet l'ensemble des décisions, positives ou négatives, prises dans le cadre de la procédure QPC par l'ensemble des juridictions françaises. Nous n'avons en effet jusqu'ici qu'une vision partielle de la vie de cette procédure importante car nous ignorons le plus souvent ce qui est jugé au stade de la première instance. Le haut de la pyramide est connu et accessible, pas le bas. Une meilleure connaissance serait précieuse pour obtenir une vision exacte de ce que j'aime à appeler la «question citoyenne». Avec l'aide des deux ordres de juridictions, et le soutien appuyé de la première Présidente de la Cour de cassation, du Vice-président du Conseil d'État et du ministère de la justice auquel j'ai demandé l'intégration dans la démarche d'open data d'une métadonnée «QPC», nous offrirons concrètement cette vision d'ensemble à la fin de l'an prochain. L'information sur notre activité doit aussi toucher le public le plus large. Dans cet esprit, j'espère que nous pourrions reprendre rapidement nos audiences en région, interrompues pour cause de covid-19, car elles sont utiles et rencontrent un vrai succès. À travers les contacts noués sur place et grâce au relais de la presse régionale, nous touchons là un public diversifié, depuis les magistrats, les professeurs, les étudiants jusqu'au grand public, qui sont ainsi mieux informés du rôle et du fonctionnement réels du Conseil constitutionnel. Il reste encore des progrès à accomplir. Par exemple, combien de fois lit-on ou entend-on l'expression «l'avis du Conseil constitutionnel»? Or le Conseil ne donne pas d'"avis", il rend des "décisions": ce n'est pas la même chose. Bref, selon une formule fréquemment utilisée dans la diplomatie et... en athlétisme, «il existe encore des marges de progression».

svolgimento del giudizio (articoli 14-17); l'articolo 18 stabilisce che la nuova disciplina regolamentare sarà applicabile dal 1° luglio 2022.

L'articolo 1 non pone particolari questioni interpretative. Esso stabilisce che le *saisines* formulate ai sensi degli articoli 54<sup>15</sup> e 61<sup>16</sup> della Costituzione devono essere inviate al *Conseil constitutionnel* nella duplice forma della lettera con firma olografa e della trasmissione in forma elettronica e dispone che nell'ipotesi ex art. 61 Cost., la lettera o le lettere<sup>17</sup> devono indicare il nome di uno o più parlamentari come referenti abilitati a ricevere gli atti della procedura.

Meritevole di maggiore attenzione è invece l'articolo 2 della decisione. Esso stabilisce che fuori dalle ipotesi di controllo preventivo necessario di cui al primo comma dell'articolo 61 Cost., la *saisine* deve indicare puntualmente le disposizioni che ne formano l'oggetto e le "esigenze costituzionali" che esse potrebbero compromettere. Si tratta di un passo in avanti assai rilevante poiché la decisione colma una lacuna della legge organica sul *Conseil constitutionnel* che, non fornendo alcun elemento rispetto alla struttura delle *saisines* e limitandosi ai profili formali della loro ricevibilità, ha consentito il formarsi della prassi delle cosiddette *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. Il *Conseil constitutionnel* ha pacificamente ammesso questo tipo di ricorsi (decc. 86-211 DC del 26 agosto 1986; 91-299 DC del 2 agosto 1991) e, quando non ha ravvisato specifici profili di incostituzionalità, si è pronunciato sulla totale conformità della legge.

---

<sup>15</sup> L'articolo 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.

<sup>16</sup> Nella sua formulazione originaria il primo comma dell'articolo 61 stabiliva che dovessero essere obbligatoriamente sottoposte al controllo preventivo del *Conseil constitutionnel* le leggi organiche ed i regolamenti delle Camere. 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'articolo 11 della Costituzione. Il secondo comma dell'articolo 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.

<sup>17</sup> Il *Conseil constitutionnel* a partire dalla decisione 96-386 DC del 30 dicembre 1996 ha ammesso che il numero di firme necessarie potesse essere raggiunto più lettere successive. In quella circostanza ammise il ricorso sostenuto da 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 (cfr. D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2013<sup>10</sup>, 187), era quella di consentire la maggiore apertura possibile della via di accesso al giudice costituzionale.

La pratica delle *saisines blanches* avrebbe potuto avere significative ricadute sul rapporto tra controllo *a priori* e controllo per QPC in relazione alla formazione del giudicato: si sarebbe potuta dare l'ipotesi di un uso strumentale di tale forma di ricorso, volto alla formazione di un giudicato sulla conformità costituzionale dell'intera legge controllata *a priori*, opponibile alla proposizione di QPC su singole disposizioni. Per evitare questa possibile chiusura verso il controllo incidentale il legislatore del 2009<sup>18</sup>, all'articolo 23-2, comma 1, della legge organica sul *Conseil constitutionnel*, ha indicato tra i presupposti che il giudice *a quo* deve valutare per attivare il filtro della Cassazione o del Consiglio di Stato per una QPC, 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*<sup>19</sup>. La formulazione della disposizione della legge organica impedisce che il giudicato costituzionale si possa ritenere formato su *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 dicembre 1999). Ma anche nel caso contrario di dichiarazioni di conformità espresse dal dispositivo ma non nella motivazione: quel che appunto avveniva per le decisioni a seguito di *saisines blanches*, con le quali il *Conseil*

<sup>18</sup> La legge organica n. 2009-1523 del 10 dicembre 2009 ha stabilito l'introduzione di un capitolo II bis, relativo al procedimento per QPC alla Legge organica sul *Conseil constitutionnel*.

<sup>19</sup> Questo principio sopporta però una deroga significativa: esso non vale in caso di "mutamento delle circostanze". Rispetto ad esso 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 costituzionali, 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 luglio 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. § 2.2.6), 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).

nella motivazione si limitava a valutare la regolarità della procedura di approvazione della legge (cfr. dec. 2011-630 DC)<sup>20</sup>.

La nuova norma regolamentare muta il quadro in modo significativo e risolve il problema alla radice dal momento che limita la possibilità di *saisines blanches* per i soli atti normativi<sup>21</sup> sottoposti al controllo preventivo necessario per i quali non è possibile un ricorso per QPC.

L'articolo 3 prevede che le *saisines* siano registrate secondo il loro ordine di arrivo presso il segretariato generale del *Conseil* che ne dà immediata comunicazione al Presidente della Repubblica, al Primo ministro e ai Presidenti delle Camere. Il terzo comma dell'articolo impone la pubblicazione dell'atto di registrazione e del testo delle *saisines* sul sito internet del *Conseil*.

### **3. L'organizzazione della procedura di istruzione**

Il confronto tra la disciplina della fase istruttoria del procedimento *a priori* stabilita con la decisione 2022-152 ORGA e la disciplina della stessa fase del procedimento per QPC, nella versione consolidata dalla decisione 2013-128 ORGA, mostra differenze determinate dalla diversa natura del giudizio ma, soprattutto, una differente impostazione generale (conseguente alla differente impostazione dei due giudizi da parte della legge organica sul *Conseil*): la procedura per QPC pare essere maggiormente ispirata al principio dell'oralità del processo con la previsione di una udienza pubblica di trattazione nella quale le parti possono illustrare le proprie posizioni; quella per il giudizio *a priori* alla prevalenza della trattazione scritta.

Lo sviluppo del procedimento è lineare. Il Presidente procede a nominare un giudice relatore (articolo 4); il collegio può stabilire di fissare un termine di chiusura dell'istruttoria e di pubblicare sul sito internet la data della lettura pubblica della sentenza: l'una e l'altra determinazione devono essere notificate agli autori del ricorso, al Presidente della Repubblica, al Primo ministro e ai Presidenti delle Camere (articolo 5). Agli stessi soggetti (ma nel caso di ricorso da parte di sessanta, o più, deputati o senatori, per mezzo dei referenti indicati ai sensi dell'articolo 1 del regolamento)

---

<sup>20</sup> In argomento cfr. M. CARPENTIER, *Pour de nouveaux "modèles" de justice constitutionnelle*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2016, 197, nota 57; O. LE BOT, X. MAGNON, A. VIDAL-NAQUET, *France*, in *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2017, 811.

<sup>21</sup> Si deve per altro sottolineare che le *saisines blanches* sono di solito relative proprio a tali atti normativi.

devono essere notificati tutti gli atti e i documenti ed essi hanno facoltà di produrre repliche in forma scritta (articolo 6). Tali notifiche avvengono per posta elettronica ferma la possibilità per il segretariato generale di ricorrere ad altri mezzi, se necessario (articolo 7). Tutti gli atti della procedura devono essere registrati presso il registro del segretariato generale (articolo 8).

La prevalenza della trattazione scritta emerge dalla disciplina degli interventi. L'articolo 9 stabilisce, infatti, che su iniziativa del giudice relatore il Primo ministro possa essere invitato a produrre osservazioni scritte: la possibilità che sia organizzata una audizione di membri del gabinetto dello stesso Primo ministro è solo eventuale. E se l'articolo 10, comma 1, prevede che i deputati e i senatori autori del ricorso possano chiedere l'audizione dei propri referenti, al comma 2 sottolinea come in tale occasione essi possano comunque depositare una memoria scritta. Memoria scritta che, in forza dell'articolo 11, rappresenta l'unica via di accesso per i deputati e senatori diversi da quelli autori del ricorso. E anche l'articolo 12, che, su iniziativa del giudice relatore, permette di consultare esperti non prevede audizioni ma soltanto la trasmissione di un parere scritto<sup>22</sup>.

Particolare attenzione merita l'articolo 13 del regolamento che introduce quella apertura ad un'ampia partecipazione di cui abbiamo detto. Esso dispone infatti che chiunque – a condizione di indicare con chiarezza la propria identità – possa inviare un contributo scritto all'indirizzo di posta elettronica del *Conseil constitutionnel*. I contributi, ai quali il *Conseil* non è tenuto a rispondere, non sono considerati come atti della procedura e non hanno effetti sul ricorso. Essi però saranno pubblicati – a condizione che non abbiano carattere ingiurioso, oltraggioso o diffamatorio – sul sito internet del *Conseil* lo stesso giorno della pubblicazione della sentenza. Difficilmente si può assimilare questa forma di partecipazione al *genus* dell'*amicus curiae* conosciuto in altre esperienze

---

<sup>22</sup> Con questa disposizione viene allineata la disciplina del giudizio *a priori* di conformità costituzionale delle leggi con quella dei procedimenti davanti alla Corte di cassazione al Consiglio di Stato. In tal senso l'articolo L. 431-3-1 del Code de l'organisation judiciaire, in forza del quale «Lors de l'examen du pourvoi, la Cour de cassation peut inviter toute personne dont la compétence ou les connaissances sont de nature à l'éclairer utilement sur la solution à donner à un litige à produire des observations d'ordre général sur les points qu'elle détermine». E l'articolo R.625-3 del Code de justice administrative dispone «1. La formation chargée de l'instruction peut inviter toute personne, dont la compétence ou les connaissances seraient de nature à l'éclairer utilement sur la solution à donner à un litige, à produire des observations d'ordre général sur les points qu'elle détermine. 2.L'avis est consigné par écrit. Il est communiqué aux parties. 3.Dans les mêmes conditions, toute personne peut être invitée à présenter des observations orales devant la formation chargée de l'instruction ou la formation de jugement, les parties dûment convoquées».

di giustizia costituzionale<sup>23</sup>: la norma regolamentare non prevede alcun particolare requisito soggettivo, né alcun limite oggettivo (rispetto ad esempio alla lunghezza del contributo).

Da ciò discende la possibilità che il giudice costituzionale si trovi ad essere destinatario di una quantità di interventi di differente natura, molti dei quali di nessuna utilità. La *ratio* della norma risiede però altrove, nella volontà di mostrare come il *Conseil* si muova al centro dei dibattiti e delle questioni che agitano la società francese, partecipandovi Esso stesso: in tal senso si può leggere la contestuale pubblicazione della decisione e dei “contributi popolari”. Difficile non rimanere perplessi di fronte a questa evoluzione che pare andare oltre l’apertura del processo costituzionale ad istanze sociali qualificate, per approdare ad una ricerca di consenso non priva di accenti populistici.

Si deve per altro sottolineare che la possibilità di ricorrere al parere di esperti come la possibilità per chiunque di depositare proprie osservazioni non sono ammesse nel giudizio per QPC.

#### **4. Lo svolgimento del giudizio**

Il superamento dello stato d’eccezione La disciplina dello svolgimento del giudizio si limita a considerare le ipotesi di astensione e ricsuzione.

Per quanto concerne l’astensione l’articolo 14 del regolamento per il giudizio *a priori* e l’articolo 4, comma 1, del regolamento per il giudizio per QPC stabiliscono una disciplina del tutto identica, prevedendo che ogni membro del collegio che ritenga di doversi astenere deve informare il Presidente. Non vi è alcuna particolare indicazione sui presupposti della astensione.

Parzialmente differente è invece la disciplina della ricsuzione. L’articolo 15 del regolamento introdotto con la decisione 2022-152 ORGA stabilisce che gli autori di una *saisine*, il Presidente della Repubblica, il Primo ministro o il Presidente di un’assemblea parlamentare possono chiedere

---

<sup>23</sup> Sul cfr. D. DE BÉCHILLON, *Réflexion sur le statut des “portes étroites” devant le Conseil constitutionnel*, in *Le Club des juristes*, 2017. L’autore sostiene (pagina 48) che non sia necessaria alcuna particolare riforma regolamentare per ammettere la figura dell’*amicus curiae* nel processo costituzionale, soprattutto in relazione al giudizio *a priori* poiché «le contentieux dont il s’agit est profondément atypique, abstrait et privé de “parties” au sens processuel du terme. Cela majore dans de vastes proportions l’espace de liberté disponible. Mettons donc que le Conseil puisse faire un peu ce qu’il veut dans ce registre, au moins sur le principe, et que l’évolution dont il est ici question puisse être envisagée sur le mode le plus léger, voire le plus informel». Si tratta però di una posizione in controtendenza rispetto al percorso di giurisdizionalizzazione cui abbiamo fatto cenno.

la riconsuazione di un giudice con istanza scritta adeguatamente motivata. In caso di mancata acquiescenza del giudice interessato il *Conseil* vota sull'istanza senza la sua partecipazione e si esprime con una decisione. Non sono previste specifiche ragioni che possano giustificare la riconsuazione. L'articolo 4 del regolamento di procedura per QPC stabilisce una disciplina sostanzialmente analoga, ma al comma 4 dispone che il solo fatto che un membro del collegio abbia partecipato alla deliberazione della legge oggetto del giudizio non è, di per sé, ragione sufficiente per la sua riconsuazione. Il fatto che questa precisazione non sia stata formulata nel regolamento per la procedura *a priori* non deve però sorprendere: esso, diversamente da quello per QPC, ha per oggetto norme di legge che sono appena state votate dal Parlamento ed è pertanto assai improbabile che un giudice costituzionale abbia potuto partecipare alla loro elaborazione, posto che l'articolo 57 della Costituzione stabilisce che le funzioni di giudice costituzionale sono incompatibili con quelle di membro del Governo e del Parlamento.

Gli articoli 16, e seguenti del regolamento non presentano particolari questioni interpretative e disciplinano gli aspetti formali della redazione della decisione e della sua pubblicazione.