

LA GIURISPRUDENZA DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL NEL BIENNIO 2011-2012

a cura di PASQUALE COSTANZO

con i contributi di MASSIMO CAVINO, PASQUALE COSTANZO e PAOLO PASSAGLIA * **

SOMMARIO: **I. IL QUADRO ISTITUZIONALE.** 1. “...vous êtes devenus une cour constitutionnelle...”. – 2. “Présider ou juger, ce n’est pas le même métier”. – **II. IL CONTENZIOSO ELETTORALE COSTITUZIONALE:** 3. Il Conseil constitutionnel “dominus” delle elezioni presidenziali. – 4. Il Conseil constitutionnel giudice del contenzioso elettorale politico. – **III. LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE.** 5. La solida via del contrôle a priori. – 6. La saisine: profili soggettivi. – 7. Segue: profili oggettivi. – 8. Quale radicamento del contrôle a posteriori? – 9. L’instaurazione del giudizio. – 10. La fase decisoria. – **IV. ASPETTI DI MERITO NELLA GIURISPRUDENZA DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL: LE DINAMICHE ISTITUZIONALI.** – 11. Governo e Parlamento nel procedimento legislativo. – 12. La giurisdizione (tra regole organizzative e garanzie processuali). – 13. L’ammodernamento del sistema delle garanzie. – 14. Il Conseil constitutionnel confrontato con la crisi economica. – **V. LE SITUAZIONI SOGGETTIVE TRA PRINCIPI E DIRITTI.** 15. Il principio di eguaglianza. – 16. Certezza del diritto e legittimo affidamento. – 17. Ius puniendi e principio di legalità. – 18. I diritti politici. – 19. Il caleidoscopio giurisprudenziale delle libertà della persona. – 20. I rapporti familiari. – 21. I rapporti economici e sociali. – **VI. L’ASSETTO TERRITORIALE DELLA REPUBBLICA.** 22. Profili organizzativi e funzionali. – 23. La libera amministrazione delle collettività locali.

I. IL QUADRO ISTITUZIONALE.

1. “...vous êtes devenus une cour constitutionnelle...” – “D’organe régulateur de la Constitution, vous êtes devenus une cour constitutionnelle, considérée comme telle par les autres juridictions constitutionnelles en Europe”: è con tali parole, pronunciate, in occasione della cerimonia degli auguri per il nuovo anno, il 7 gennaio 2013, da François Hollande (novizio nella circostanza, essendo stato eletto Presidente della Repubblica appena il maggio precedente), che il *Conseil constitutionnel* ha ottenuto il riconoscimento più solenne di una realtà istituzionale¹, peraltro, ormai da tempo, consolidatasi presso gli operatori giuridici e gli studiosi non soltanto transalpini².

* I paragrafi (e i sottoparagrafi) 5, 6, 7, 11, 13, 14, 19.2, 19.5, 19.7(b), 21.3, 21.7, 21.8, 21.9 e 22 si devono a MASSIMO CAVINO; i paragrafi da 1, 2, 3 e 4 a PASQUALE COSTANZO; i paragrafi (e i sottoparagrafi) da 8, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 19.1, 19.3, 19.4, 19.6, 19.7(a), 20, 21, 21.2, 21.4, 21.5, 21.6, 21.10 e 23 a PAOLO PASSAGLIA.

** L’*editio minor* del presente saggio è destinata alla pubblicazione sulla Rivista *Giurisprudenza Costituzionale* 2013.

¹ Cfr. in <http://www.elysee.fr/declarations/article/v-ux-du-president-de-la-republique-au-conseil-constitutionnel/>

² Superfluo sottolineare (almeno sulla carta) la differente (e più deferente) attitudine di Hollande nei confronti del *Conseil* rispetto al suo predecessore: cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2009-2010*, in *Giur. cost.*, 2011, 3853 s.

Verso tale meta³, il cui percorso questi appuntamenti biennali⁴ non hanno mancato di segnalare, una spinta propulsiva decisamente favorevole è stata impressa, a seguito della revisione costituzionale del luglio 2008 (artt. 61-1 e 62, comma 2, Cost.), dall'introduzione, anche nell'ordinamento della Quinta Repubblica, della possibilità di promuovere il controllo di legittimità costituzionale delle leggi dalla via incidentale o *a posteriori* (ribattezzato *et pour cause* in sede attuativa come *question prioritaire de constitutionnalité - QPC*⁵).

Sul promettente, se pur non privo di qualche ombra, funzionamento del nuovo accesso alla giustizia costituzionale, vale, più di ogni altro commento, l'analisi delle copiose decisioni rese fino ad oggi dal *Conseil*⁶. Prima di accingerci, tuttavia, all'ormai consueta disamina biennale della giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, sembra opportuno delineare, in modo del pari consueto e sia pure con la necessaria sintesi, i principali svolgimenti istituzionali, nonché le eventuali più specifiche vicende concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dello stesso *Conseil*, nel cui quadro il ridetto sindacato di costituzionalità, ma non solo quello⁷, è andato a collocarsi nel toro di tempo qui considerato.

In questa prospettiva, del resto, se già l'esordio di queste osservazioni ci ha portato ad accennare all'importante *turn-over* verificatosi al vertice dello Stato francese nel 2012⁸, occorre, ora, anche sottolineare come questa stessa circostanza abbia coinciso con un impegnativo coinvolgimento del *Conseil* nella relativa procedura⁹. Per altro verso, però, non potrebbe passarsi sotto silenzio il significato politico-istituzionale del ritorno (dopo l'ormai risalente e, fino a quel momento, unica, esperienza di François Mitterand¹⁰) di un esponente socialista al vertice dello Stato francese. In tale

³ Sulla posizione del *Conseil* nell'ordinamento transalpino, merita d'essere menzionata, tra le pronunce del biennio in considerazione, la dec. 2011-642 DC del 15 dicembre 2011. Il *Conseil constitutionnel* vi ha, infatti, dichiarato l'invalidità della norma attributiva alla Corte dei conti del controllo "*sur les cotisations et contributions sociales des 'organes juridictionnels mentionnés dans la Constitution'*", in violazione di quell'autonomia finanziaria già ritenuta corollario del principio della separazione di poteri (dec. 2001-448 DC; in proposito, cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2001-2002*, in *Giur. cost.*, 2003, 3311 s.), dopo avere accertato (sulla base dei lavori parlamentari) che, in tale formula, si sarebbe dovuto ricomprendere lo stesso *Conseil*.

⁴ In *Giur. cost.*, 1991, 3413 ss.; 1993, 4163 ss.; 1995, 3831 ss.; 1997, 4216 ss.; 1999, 3367 ss.; 2001, 3253 ss.; 2003, 3267 ss.; 2005, 415 ss.; 2007, 3723 ss.; 2009, 4115 ss. e 2011, 3853

⁵ Cfr. l'art. 1 della l. org. n. 2009-1523 del 10 dicembre 2009, di modifica dell'ord. n. 58-1067 del 7 novembre 1958, recante la legislazione organica sul *Conseil constitutionnel*. Com'è noto, l'idea sottesa ad una simile etichetta è non solo quella della pregiudizialità logica della risoluzione della questione di costituzionalità rispetto al giudizio principale, ma anche della "priorità" cronologica del parametro invocabile (appunto, quello costituzionale) rispetto ad altri pure rilevanti parametri in materia di tutela dei diritti, quali esemplarmente le convenzioni internazionali. Peraltro, per la contestazione, da parte della Cassazione francese, di un simile meccanismo in quanto contrastante con la *primauté* del diritto dell'Unione europea (v. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2009-2010*, cit., 3867 s.).

⁶ Cfr. la rassegna del biennio precedente (P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2009-2010*, cit., 3883 ss.), nonché, *infra*, i paragrafi 8-10, 12, 15-19 e 24. Una scheda statistica del primo triennio di applicazione della QPC è rinvenibile in <http://www.Conseil-constitutionnel.fr/Conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/mars-2013-3-ans-de-QPC-quelques-chiffres.136319.html>. Cfr., inoltre, il dossier *Le Conseil constitutionnel: trois ans de QPC* (con i contributi di J. BONNET, A. BOTTON, A. DISANT, N. FRICERO, F. JACQUELOT, O. LE BOT e A. ROBLLOT-TROIZIER), in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 40, 2013.

⁷ Pare, ormai, superfluo soffermarsi sulle varie e articolate attribuzioni del *Conseil*, rinvenibili degli artt. 7, 11, 13, comma 4, 16, 37, 39, 41, 46, 54, da 56 a 63, 74 e 77 Cost. (per una panoramica dettagliata, può vedersi P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, 2009, 453 ss.).

⁸ Precisamente, a seguito del doppio turno elettorale del 22 aprile - 6 maggio 2012.

⁹ Cfr., *infra*, il paragrafo 3.

¹⁰ Cfr. P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, cit., 78 ss.; P. PASSAGLIA, *La Costituzione dinamica*, Torino, 2008, 302 ss.; M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, 170, nota 25.

scelta dell'elettorato d'oltralpe¹¹, confermata nelle successive elezioni del 10 e 17 giugno 2012, per l'Assemblea Nazionale (che, anche da parte loro, hanno tenuto intensamente impegnato il *Conseil* nella sua veste di giudice elettorale¹²), è parsa, infatti, evidente la volontà di cambiamento non solo delle politiche rigoriste, giudicate socialmente sbilanciate, attuate sotto la presidenza di Nicolas Sarkozy, ma anche dell'atteggiamento francese a livello dell'Unione europea, rivendicandosi il tradizionale protagonismo rispetto ad attitudini reputate eccessivamente subalterne all'indirizzo, specie economico e monetario, imposto dall'altra sponda del Reno¹³.

Neanche l'anno prima, era, per vero, mancato un appuntamento elettorale, sia pure di diversa "grandezza", ma non, per questo, privo di qualche ricaduta sull'attività del *Conseil*. Ci si riferisce alle consultazioni riguardanti circa la metà dei dipartimenti¹⁴, svoltesi nel doppio turno del 20 e 27 marzo 2011, considerate, a ragione, un importante *ballon d'essai* della situazione politica generale, dato che precedevano immediatamente i passaggi elettorali dianzi accennati¹⁵. L'evento ha comportato, però, anche taluni aspetti più marcatamente istituzionali: può rammentarsi, innanzi tutto, che i consiglieri generali eletti, assieme a quelli usciti dalle elezioni del 9 e 16 marzo 2008, hanno potuto partecipare al rinnovamento parziale del Senato del 25 settembre 2011 (anche qui con un, sia pur modesto, incremento del contenzioso elettorale davanti al *Conseil*¹⁶). In secondo luogo, i medesimi consiglieri hanno (del tutto consciamente) ottenuto un mandato di soli tre anni rispetto agli ordinari sei, come conseguenza della l. n. 2010-145 del 16 febbraio 2010, uscita, peraltro, immune dal controllo dal *Conseil* (dec. 2010-603 DC), "*dans la perspective d'une réforme future*"¹⁷. Una tale riforma¹⁸ sarebbe dovuta, infatti, derivare dalla successiva l. n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010, recante l'abolizione del vecchio sistema di elezione cantonale¹⁹, sicché, allo scadere del triennio di carica, nel 2014, ai consiglieri generali eletti nel 2011 sarebbero dovuti subentrare le inedite figure dei consiglieri territoriali. Al proposito, tuttavia, come effetto dell'accennato cambio della guardia al Palazzo dell'Eliseo, è sopravvenuta la l. n. 2013-403 del 17 maggio 2013, che, se va oltre l'orizzonte temporale di questa rassegna, non può non essere qui menzionata, dato che, con essa, si sono abrogate

¹¹ Per un'analisi degli esiti di queste elezioni presidenziali, cfr. i contributi pubblicati dalla *Revue pol. parlam*, 2012, avril-septembre, 18 ss.

¹² Cfr., *infra*, il paragrafo 4.

¹³ Cfr. anche, *infra*, il sottoparagrafo 14.1.

¹⁴ Si è votato, infatti, in 2023 cantoni (ossia le circoscrizioni elettorali nell'ambito dei dipartimenti) metropolitani e d'oltremare, su un totale di 4055.

¹⁵ Da questo punto di vista, particolarmente significativi sono parsi sia la netta regressione delle forze politiche della destra moderata, con corrispondente progresso delle forze di sinistra (cui però ha fatto da contraltare un incremento di rilievo del Fronte nazionale), sia l'elevato tasso di astensionismo (interpretato come segno di conclamata sfiducia nella politica tradizionale), che ha superato, in entrambi i turni di votazione, la soglia di attenzione del 55%.

¹⁶ Cfr., *infra*, il paragrafo 4.

¹⁷ Cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2009-2010*, cit., 3908 s. Le decisioni DC sono tutte reperibili all'URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-dc.115785.html>.

¹⁸ Successivamente completata dal progetto approvato il 7 giugno 2011, ma mai trasformatosi in legge in quanto interamente censurato per motivi formali dal *Conseil constitutionnel* con la dec. 2011-632 DC del 23 giugno 2011 (cfr., *infra*, il paragrafo 6), così che, nella sostanza, verrà replicato dalla l. n. 2011-871 del 26 luglio 2011 (su cui, cfr. la dec. 2011-634 DC, *infra*, al paragrafo 22).

¹⁹ Per il sistema di elezione praticato, in estrema sintesi, può ricordarsi come metà dei consiglieri fossero, in base al Codice elettorale (artt. 191-193), rinnovati ogni tre anni a mezzo di uno scrutinio uninominale a doppio turno. Con la riforma, poi, la soglia da raggiungere per partecipare al secondo turno sarebbe stata elevata dal 10% al 12,5% degli elettori iscritti.

le disposizioni della precitata l. n. 2010-1563, istituendosi, nel contempo, anche in forza della l. org. n. 2013-402 di pari data, un diverso assetto del sistema di democrazia locale²⁰.

La riferita vicenda propone, però, questa volta in controluce, un ulteriore motivo di riflessione: se, infatti, essa gravita in un ambito, come quello delle riforme organizzative interne, in cui resta ancora possibile veder sensibilmente riflessa una mutazione politica come quella alla presidenza della Repubblica, in altri settori, paiono, invece, ormai prevalere logiche quasi completamente emancipate dalla dialettica politica interna. Nella fase temporale considerata, è stato il caso delle mutue dinamiche tra ordinamento nazionale ed Unione europea prodottesi in dipendenza della crisi finanziaria che ha interessato tutta l'Europa e della messa in campo di una revisione costituzionale mirante allo stabilimento progressivo in Francia dell'equilibrio di bilancio (cd. regola d'oro). Se, infatti, il tentativo ha vissuto inizialmente in maniera precaria, dato che il progetto è arenato per l'impossibilità di Sarkozy di mettere insieme la maggioranza (dei tre quinti) necessaria al Congresso²¹, non è men vero che l'intendimento, sottostante alla revisione, dovrà essere ripreso con Hollande (dato che a ciò costringeranno le clausole dei trattati europei del febbraio-marzo 2012²²) nell'ultimo scorcio del 2012²³: dapprima, con la l. n. 2012-1171 del 22 ottobre 2012, di autorizzazione alla ratifica del cd. *Fiscal Compact*²⁴, e il via libera del *Conseil constitutionnel* (dec. 2012-653 DC²⁵), e, quindi, con la l.

²⁰ Si pensi, tra l'altro, all'introduzione del sistema maggioritario binominale (uomo-donna), al *redécoupage* dei collegi elettorali o alla riconfigurazione dei consiglieri generali in dipartimentali. In un simile quadro di permanente tensione della materia concernente le collettività locali, può essere inserito anche il trittico di leggi organiche che ha riguardato l'Oltremare:

a) n. 2011-883 del 27 luglio 2011 (su cui, cfr., *infra*, la dec. 2011-636 DC, al paragrafo 22), approvata per consentire alle collettività d'oltremare disciplinate dall'art. 73 Cost. (Guadalupa, Guyana, Martinica, Réunion e, dal 2011, Mayotte) di esercitare pienamente la facoltà di adattamento e di adozione di norme ad esse riconosciuta dalla revisione costituzionale del 2003 (rileva anche la l. n. 2011-884 del 27 luglio 2011, a sua volta, concepita per consentire alla Guyana e alla Martinica l'attuazione di una comunità unica regione-dipartimento, approvata nel *referendum* del 24 gennaio 2010);

b) n. 2011-870 del 25 luglio 2011, che ha introdotto in Nuova Caledonia l'obbligo di dimissioni del governo locale in caso di dimissioni anche di uno soltanto dei suoi componenti (su cui, cfr., *infra*, la dec. 2011-633 DC, al paragrafo 22);

c) n. 2011-918 del 1° agosto 2011, recante misure di razionalizzazione dell'assetto istituzionale al fine di favorire la stabilità politica della Polinesia francese (su cui, cfr., *infra*, la dec. 2011-637 DC, al paragrafo 22).

²¹ Dopo essere stato approvato, in seconda lettura, da parte del Senato, l'11 luglio 2011, e, nel medesimo testo, in terza lettura, da parte dell'Assemblea nazionale, il 13 luglio successivo: addivenendosi, pertanto, da parte di Sarkozy, ad una rinuncia, ritenuta, all'epoca, provvisoria, in attesa della sperata rielezione.

²² Preannunciati nel Consiglio europeo dell'8 e del 9 dicembre 2011 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/126743.pdf): si tratta, notoriamente, del Trattato che ha istituito il Meccanismo europeo di stabilità (MES), fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, e della Decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE, che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, adottata a Bruxelles il 25 marzo 2011.

²³ Alla sola presidenza Sarkozy, vanno, invece, attribuite le leggi di ratifica n. 2012-323 e n. 2012-324 del 7 marzo 2012, della decisione del Consiglio europeo di modifica dell'art. 136 del TFUE e, rispettivamente, del trattato istitutivo del MES.

²⁴ Nel trattato è, dunque, posta la "regola d'oro" della finanza pubblica, per cui il *deficit* strutturale (escludendo, cioè, l'impatto di un'eventuale congiuntura economica) non deve superare lo 0,5% del PIL, pena l'attivazione di un meccanismo che obbligherà lo Stato interessato a formulare le misure correttive che intende adottare. Sono, invece, previste sanzioni quasi-automatiche (con avvertimenti da parte della Commissione europea prima delle ammende irrogate dalla Corte di giustizia), nel caso di uno sfioramento del *deficit* oltre il 3% del PIL (cfr., ancora, *infra*, al sottoparagrafo 14.1.)

²⁵ Cfr., *infra*, il paragrafo 6 ed il sottoparagrafo 14.1.

org. n. 2012-1403 del 17 dicembre 2012, concernente la programmazione e la *governance* delle finanze pubbliche²⁶, anche qui a seguito del favorevole riscontro del *Conseil* (dec. 2012-658 DC)²⁷.

Tornando, comunque, alle grandi leggi di riforma, alcune delle quali configurabili come la residua implementazione della revisione costituzionale del 2008 (su cui, ancora, il *Conseil* è stato chiamato puntualmente a pronunciarsi), è stato particolarmente l'anno 2011 (presidenza Sarkozy) a mettersi in evidenza; laddove il 2012 (presidenza Hollande) è parso, invece, già orientato secondo una logica di ulteriori assestamenti istituzionali. Appartengono, infatti, al primo versante del biennio la l. n. 2011-140 del 3 febbraio 2011, con cui s'è consentito agli organi parlamentari incaricati del controllo e della valutazione delle politiche pubbliche di disporre l'audizione dei soggetti ritenuti più indicati e di richiedere, se del caso, l'assistenza della Corte dei conti. Datano, poi, al 29 marzo 2011 sia la l. org. n. 2011-333, sia la l. n. 2011-334, relative al Difensore dei diritti (tese, la prima, a precisare lo statuto del nuovo organo previsto nel nuovo art. 71-1 Cost.²⁸, e, la seconda, a comminare le sanzioni in caso di mancato rispetto dei poteri d'indagine del Difensore stesso²⁹). Non estranea al medesimo *trend* può considerarsi, infine, la nuova normativa sulla partecipazione dei cittadini al funzionamento della giustizia penale davanti al Tribunale correzionale e nelle giurie popolari delle Corti di assise, recata dalla l. n. 2011-939 del 10 agosto 2011³⁰.

Sul secondo versante del biennio, spicca, invece, soprattutto, l'istituzione della "*Commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique*", denominata anche Commissione Jospin, dal nome del suo presidente, l'ex Primo Ministro Lionel Jospin. Creata con decreto n. 2012-875 del Presidente della Repubblica del 16 luglio 2012, ad essa è stato chiesto di "*définir les conditions d'un meilleur déroulement de l'élection présidentielle et [de s'interroger] sur le statut juridictionnel du président élu. Elle examinera également les voies d'une réforme des scrutins applicables aux élections législatives et sénatoriales, et formulera des propositions permettant d'assurer le non cumul des*

²⁶ Questa normativa organica, che, per l'essenziale modifica la procedura ed il contenuto della legge di programmazione delle finanze pubbliche e dei progetti delle leggi finanziarie, dà, dunque, anche attuazione al cd. *Fiscal Compact* dell'Unione europea, tra l'altro, istituendo un *Haut Conseil des finances publiques* quale organismo indipendente (cfr., anche, *infra*, il sottoparagrafo 14.1.) operante presso la Corte dei conti e competente a pronunciarsi in via consultiva sulle previsioni macroeconomiche e sul PIL poste a base della progettazione e legislativa in campo finanziario, specie in caso di scarto notevole tra i saldi in corso e quelli definiti dagli orientamenti pluriennali recati dalla legge di programmazione delle finanze pubbliche. Peraltro, sull'adozione di tale normativa organica, eloquenti paiono le seguenti espressioni di Hollande il 14 luglio 2012: "*Mais quoi que dise le Conseil constitutionnel (sic!), qui s'appliquera de toutes les manières, j'ai dit aux Français que la règle d'or, c'est-à-dire le retour à l'équilibre budgétaire, avec des agendas très précis, ne figurerait pas dans la Constitution. Parce que je considère que ce n'est pas dans la Constitution qu'un texte comme cela doit se trouver. Ça sera dans le cadre d'une loi organique, ça s'imposera aux lois ordinaires mais je ne considère pas qu'on doive figer dans le marbre de nos textes un engagement qui est forcément pour quelques années. La Constitution, ce n'est pas pour quelques années, c'est pour toujours*", in <http://www.elysee.fr/interviews/article/interview-du-14-juillet-du-president-de-la-republique/>.

²⁷ Cfr., *infra*, il sottoparagrafo 14.1.

²⁸ Su cui, cfr., *amplius, infra*, la dec. 2011-626 DC, al paragrafo 13. Circa una percepita contiguità istituzionale tra il *Defenseur des droits* ed il *Conseil constitutionnel* (evidentemente, a seguito dell'introduzione della QPC), può ricordarsi la proposta, formulata il 4 febbraio 2011 da Jack Lang, di concentrare le sedi delle due istituzioni in un unico "*hôtel du Droit constitutionnel*" (nei locali dell'Hotel de la Marine, situato in Place de la Concorde dirimpetto all'Assemblea nazionale, quando dopo il 2014 non saranno più occupati dallo Stato Maggiore della Marina). Ciò che, tra l'altro, consentirebbe allo stesso *Conseil* di superare le difficoltà logistiche in cui ormai si trova al Palais Royal: cfr. in <http://www.lefigaro.fr/culture/2011/02/03/03004-20110203ARTFIG00798-14idees-pour-l-hotel-de-la-marine.php#lang>.

²⁹ Cfr. anche, *infra*, il paragrafo 13.

³⁰ Su cui, cfr., *amplius, infra*, la dec. 2011-635 DC, al paragrafo 13. Mette conto, per completezza, di citare anche la l. n. 2011-575 del 26 maggio 2011, relativa all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo, che ha fissato le modalità transitorie per ricoprire i due seggi supplementari, accordati alla Francia fino al 2014, dal Trattato di Lisbona.

mandats de membres du parlement ou du gouvernement avec l'exercice de responsabilités exécutives locales. Elle définira des règles déontologiques de nature à garantir la transparence de la vie publique". Tale commissione ha, quindi, concluso tempestivamente i suoi lavori con una relazione, rimessa al Capo dello Stato il 9 novembre 2012, articolata in 35 proposte³¹.

2. "*Présider ou juger, ce n'est pas le même métier*".– Gli intenti riformatori di Hollande, manifestati durante la cerimonia degli auguri, cui s'è fatto all'inizio riferimento ed alla quale erano assai significativamente assenti i componenti di diritto dell'organo (in quanto *ex* presidenti della Repubblica, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac e Nicolas Sarkozy), non hanno risparmiato (ed è ciò che qui più direttamente interessa) lo stesso *Conseil constitutionnel*.

Come, del resto, già preannunciato durante la campagna elettorale, il neo eletto Presidente della Repubblica ha, infatti, chiaramente espresso il proposito di veder soppressa la detta categoria di componenti del *Conseil*, sia pure senza effetti retroattivi, principiando pertanto, da se medesimo³². Colto, evidentemente, da un profondo senso d'immedesimazione, ha fatto eco ad Holland il Presidente del *Conseil constitutionnel*, Jean-Louis Debré (malgrado la sua quasi proverbiale fedeltà a Chirac³³). Anche secondo il lapidario giudizio del figlio del collaboratore più apprezzato da De Gaulle, infatti, "*les anciens présidents de la République (...) n'ont plus leur place au Conseil constitutionnel qui, le président de la République a employé le terme, devient une cour constitutionnelle*"³⁴.

Ma, se tale questione sembra costituire il *leit-motif* della problematica concernente la composizione dell'organo di rue Montpensier nel biennio considerato, lo si deve soprattutto alla particolare circostanza per cui l'organico ordinario dei giudici "nominati" non ha, nello stesso periodo, subito mutamenti. Per la complessiva struttura del *Conseil*, può, quindi, senz'altro rinviarsi ai dati forniti nella precedente rassegna³⁵, con la sola novità costituita, dunque, dall'ingresso nel

³¹ Scaricabile in http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/rapport_commission_rdyv.pdf. Tra le proposte della Commissione, si segnala il mantenimento dell'immunità presidenziale nei termini attuali, sostituendo, però, alla *Haute Cour* il *Congrès*, fuorché per gli atti compiuti al di fuori delle funzioni di Capo dello Stato, per i quali potrebbe essere immediatamente celebrato il processo ordinario. Con riguardo all'elezione presidenziale, si raccomanda la sostituzione del sistema del "*parrainage des candidats par 500 élus*" con un "*un parrainage citoyen*" di almeno 150.000 firme. Si suggerisce, inoltre, la chiusura delle sezioni elettorali alle ore 20 sul tutto il territorio metropolitano. Quanto al sistema elettorale dell'Assemblea nazionale, si opta per il mantenimento dello scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno, ma con l'inserimento di una piccola dose di proporzionale nella misura di 58 deputati su 577. Si afferma, inoltre, l'opportunità d'incidere sull'attuale disciplina del cumulo di mandati, vietando la contemporanea assunzione della carica di parlamentare o di ministro e quella di capo o vicecapo di un esecutivo locale.

³² Suscitando, però, così il dissenso di quanti avrebbero voluto, invece, l'abbandono immediato della carica da parte degli *ex* presidenti, sia per una questione di omogeneità di trattamento (cfr., esemplarmente, il costituzionalista Philippe Blachèr, dalle cui affermazioni abbiamo tratto il titolo al paragrafo: "*pourquoi opère-t-il une telle inégalité? Les ex-présidents devraient cesser de siéger immédiatement pour corriger ce problème d'indépendance. Présider ou juger, ce n'est pas le même métier et on ne joue pas de la sorte avec la Constitution*": in <http://www.france24.com/fr/20130108-entree-automatique-ex-presidents-Conseil-constitutionnel-fin-une-absurdite-droit-hollande-renovation-sarkozy-chirac>); sia, ci pare più fondatamente, perché, per banali ragioni anagrafiche, la ricercata "normalizzazione" del *Conseil* potrebbe tardare a realizzarsi ... (in <http://www.causeur.fr/hollande-Conseil-constitutionnel,20703>).

³³ Tanto da infrangere, il 1° ottobre 2010, il proprio obbligo di riservatezza, col rendere noto di considerare l'instaurando processo nei confronti dello stesso Chirac "*inutile pour lui, pour la France*" (in http://www.lepoint.fr/societe/jean-louis-debre-proces-chirac-inutile-pour-lui-et-pour-la-france-01-10-2010-1243678_23.php).

³⁴ Cfr. in http://www.lexpress.fr/actualite/politique/Conseil-constitutionnel-jean-louis-debre-approuve-le-projet-de-francois-hollande_1206380.html.

³⁵ Cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2009-2010*, cit., 3858 e nota 19.

collegio, a far data dal 15 maggio 2012, di Sarkozy quale *ex* Presidente della Repubblica³⁶ (pervenendosi ad un ampliamento globale dell'organo mai visto, e, forse, impreveduto, di 12 componenti³⁷).

La partecipazione, quanto mai perigliosa, come subito appresso si vedrà, di Sarkozy al *Conseil* ha messo immediatamente al centro del dibattito il problema della compatibilità della carica di giudice costituzionale con la professione di avvocato dello stesso Sarkozy³⁸, laddove, se la prassi passata può leggersi nel senso del non cumulo delle due funzioni³⁹, la normativa di riferimento non sembrerebbe, per vero, fornire un chiaro e decisivo ausilio⁴⁰. Sicché, toccherebbe allo stesso *Conseil* pronunciarsi, in proposito, in via definitiva (sia pure con il margine di accondiscendenza spesso esibito nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza e disciplinari⁴¹), anche se può constatarsi come, finora, si sia atteso che queste ed altre simili questioni fossero superate dalla sensibilità degli stessi interessati. Può, del resto, leggersi in questo senso, nella fase temporale considerata, la decisione di Jacques Chirac di non prendere più parte ai lavori del *Conseil* a partire dal marzo 2011 (una dichiarazione ufficiale ha informato che “*à sa demande, Jacques Chirac ne siège plus au Conseil Constitutionnel depuis le mois de mars. Il n'est donc plus rémunéré depuis lors*”⁴²), coerentemente con l'allegazione medica, attestante al Tribunale correzionale, davanti a cui Chirac si trovava indagato per interessi privati in atti d'ufficio, la sua incapacità di assistere al processo.

Ma, a loro volta, le implicazioni della vicenda hanno fatto riemergere l'ormai risalente questione circa la facoltà, per un componente di diritto, di rassegnare le proprie dimissioni dal *Conseil*. Chirac, infatti, dopo aver subito, il 15 dicembre 2012, una condanna⁴³, non essendo espressamente prevista né una simile fattispecie, e neppure quella d'essere estromesso dal *Conseil*, ha scelto la soluzione

³⁶ A differenza di quanto avvenuto con Giscard D'Estaing e Chirac, Sarkozy ha voluto, da subito, prendere parte ai lavori del collegio con l'udienza pubblica del 19 giugno 2012 e la successiva camera di consiglio per le decc. 2012-259 DC e 2012-260 DC (per cui, cfr., *infra*, rispettivamente il paragrafo 19 e il sottoparagrafo 19.3.).

³⁷ Per altri dati, cfr., *infra*, anche la nota 72.

³⁸ Cfr. *L'avocat Nicolas Sarkozy pourrait reprendre la robe*, in <http://elections.lefigaro.fr/presidentielle-2012/2012/05/09/01039-20120509ARTFIG00473-l-avocat-nicolas-sarkozy-pourrait-reprendre-la-robe.php>.

³⁹ Come è stato nei casi di Robert Badinter, Roland Dumas e Monique Pelletier.

⁴⁰ L'art. 57 Cost. prevede direttamente solo l'incompatibilità con le cariche parlamentari e ministeriali. L'art. 3 dell'ord. organica n. 58-1067 del 7 novembre 1958 si limita a vietare ai componenti del *Conseil* di “*consulter sur des questions ayant fait ou susceptibles de faire l'objet de décisions du Conseil constitutionnel*”, mentre l'art. 4 del medesimo testo fissa l'incompatibilità con la posizione di membro del Governo, del Consiglio economico, sociale e ambientale, e, per effetto, dell'art. 40 della l. org. n. 2011-333 del 29 marzo 2011, anche con la carica di Difensore dei diritti, oltre ad estendere ai membri del *Conseil* le incompatibilità professionali dei parlamentari. Occorre, infine, tenere presente il decreto del 13 novembre 1959 circa il divieto, durante il mandato di giudice, di ricoprire posti di responsabilità o di direzione di un partito o gruppo politico e di accettare un mandato elettorale o una funzione elettiva “*qui n'était pas la leur avant le début de leur mandat*”.

⁴¹ Cfr. gli artt. 10 dell'ord. organica n. 58-1067 del 7 novembre 1958 e 6 del decreto n. 59-1292 del 13 novembre 1959. Non può dirsi, per vero, che lo specifico problema non fosse stato già in precedenza previsto, non venendo, però, decisamente affrontato proprio per il personale coinvolgimento di Sarkozy (cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2009-2010*, cit., 3859).

⁴² Cfr. in http://archives-lepost.huffingtonpost.fr/article/2011/09/05/2583123_jacques-chirac-n-est-plus-remunere-par-le-Conseil-constitutionnel-depuis-le-mois-de-mars.html.

⁴³ Può avere qualche interesse ricordare come, nel corso del processo a carico dell'*ex* Presidente della Repubblica, il tribunale correzionale avesse accolto la richiesta di sollevazione di una QPC, rinviandola, quindi, alla Corte di cassazione con contemporanea sospensione del processo. Tuttavia, la Suprema Corte non ha ritenuto di trasmettere, a sua volta, la questione al *Conseil constitutionnel* in quanto reputata fondata sull'erroneo assunto che la prescrizione (assunta nella specie violata a danno degli imputati) costituisca un *Principe fondamental reconnu par les lois de la République* - PFRLR (cfr. Cour de cassation - Assemblée plénière, arrêt n. 595 del 20 maggio 2011).

della messa in congedo, di cui, almeno, possono costituire altri esempi, anche se non sempre completamente comparabili, al di là del lessico, di volta in volta, impiegato, le “dimissioni” di protesta di Vincent Auriol del 25 maggio 1960⁴⁴, l’”autosospensione” di Roland Dumas del 24 marzo 1999⁴⁵, e, come vedremo, le successive “dimissioni” dello stesso Nicolas Sarkozy⁴⁶.

Restando ancora sui profili attinenti allo *status* dei componenti del *Conseil*, l’avvio della *question prioritaire* ha dato prevedibilmente maggior spazio ad ipotesi non solo di astensione, già, per vero, verificatesi in passato⁴⁷, ma anche di ricusazione: valgono, ora, infatti, per i componenti del *Conseil*, le esplicite previsioni recate dall’art 4 del *Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité* (il cui comma 4 esclude, però, si noti, *a priori*, come causa di ricusazione il fatto che un componente del *Conseil* abbia partecipato all’elaborazione della legge impugnata).

Si segnalano, dunque, al proposito, nel torno di tempo considerato, almeno⁴⁸ le questioni sottese:

- alla dec. 2011-143 QPC⁴⁹, in cui il *Conseil*, per la prima volta dopo l’entrata in vigore della *question prioritaire*, è stato investito di una domanda di ricusazione di alcuni (ben sei!) suoi componenti proprio sul fondamento del loro coinvolgimento, sia pure in diversi ruoli, nell’approvazione della legge impugnata. La risposta del *Conseil* è stata prevedibilmente negativa per quanto ha riguardato i giudici Debré, Haenel e Steinmetz, laddove i giudici Barrot e Charasse hanno preferito astenersi, mentre Chirac, come già osservato in precedenza, aveva già, di propria iniziativa, disertato l’alto consesso;

- alla dec. 2011-142/145 QPC, dove si è assistito ad un’analogo vicenda con l’astensione dei predetti Barrot e Charasse⁵⁰;

- alla decc. 2011-208 QPC⁵¹ e 2011-220 QPC⁵², in cui la medesima domanda per il medesimo motivo è stata ancora una volta superata dall’autonoma decisione dell’interessato (Charasse) di astenersi;

⁴⁴ Com’è noto, Capo dello Stato sotto la Quarta Repubblica, dal 1947 al 1954, e, successivamente, membro di diritto del *Conseil constitutionnel* sotto la Quinta Repubblica, ma dimessosi, nel 1960, per protesta contro De Gaulle che, con una lettera del 18 marzo di quell’anno, aveva rifiutato la convocazione straordinaria dell’Assemblea nazionale ritualmente richiesta dalla maggioranza dei suoi componenti.

⁴⁵ Sulle vicende che hanno assillato la presenza e la presidenza di Roland Dumas al *Conseil*, si veda, *amplius*, P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 1995-96*, cit., 4219; ID., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 1997-98*, cit., 3367 ss.; ID., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 1999-2000*, cit., 3205 ss.; e ID., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2001-2002*, cit., 3270.

⁴⁶ Cfr., *infra*, il paragrafo 3. Resta, in ogni caso, evidente la diversa fisionomia assunta da tali vicende a seconda che i protagonisti siano giudici designati e, quindi, consapevolmente vocati ad una funzione a tempo pieno o giudici di diritto, per così dire, “paracadutati” nel *Conseil* con il loro bagaglio (di necessità squisitamente politico) di azioni e di relazioni col mondo esterno che non è solitamente facile (né desiderabile) azzerare.

⁴⁷ Per precedenti astensioni, si ricorda quella del presidente Badinter: cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 1993-94*, cit., 3841, nota 51, nonché del giudice Mazeaud, P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 1997-98*, cit., 3378. Nel contenzioso elettorale, si può segnalare il caso dell’astensione del presidente Dumas relativamente alla decisione 97-2120/2164/2196/2215/2259: cfr. P. COSTANZO, *ibid*, 3403.

⁴⁸ Occorre, infatti, rimarcare come la registrazione di questo tipo di circostanze non è sempre agevole.

⁴⁹ Cfr., *infra*, il paragrafo 23 (tutte le decisioni di questo tipo sono reperibili all’URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-qpc.48300.html>)

⁵⁰ Cfr., *infra*, il sottoparagrafo 9.2. ed il paragrafo 23.

⁵¹ Cfr., *infra*, il sottoparagrafo 10.3. ed il paragrafo 23.

⁵² Cfr., *infra*, i sottoparagrafi 10.3. e 21.3, nonché il paragrafo 12.

- alle dec. 2011-117 QPC e 2012-230 QPC, che hanno registrato l'astensione, rispettivamente, dello stesso presidente del *Conseil* e di Haenel⁵³;
- alla già citata dec. 2012-653 DC⁵⁴, relativa al controllo sul *Fiscal Compact*, nella quale si è avuta la spontanea astensione di Sarkozy, che, come Presidente della Repubblica, aveva negoziato il trattato in questione;
- alla dec. 2012-271 QPC⁵⁵, dove Sarkozy, di fronte ad una domanda di riconsunzione, ha optato per l'astensione;
- alla dec. 2012-281 DC⁵⁶, che ha visto l'astensione di Jacqueline de Guillenchmidt e Renaud Denoix de Saint Marc.

Passando rapidamente dal piano organizzativo a quello dell'assetto delle fonti disciplinanti la giustizia costituzionale, oltre a quanto potrà essere specificamente osservato in merito al contenzioso elettorale sia presidenziale, sia parlamentare⁵⁷, si segnalano, nel biennio di riferimento, alcune modifiche al già evocato *Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité*, che è stato, infatti, novellato, per la seconda volta dalla sua adozione⁵⁸, con la decisione 2011-120 ORGA del 21 giugno 2011⁵⁹. Le relative modifiche, concernenti gli artt. 6 e 10, sono visibilmente ispirate dall'intento di potenziare il contraddittorio e, quindi, la qualità istruttoria delle QPC: l'art. 6 ha, infatti, autorizzato i soggetti portatori di un "*intérêt spécial*" (quindi anche senza essere stati direttamente parte del giudizio *a quo*) ad indirizzare al *Conseil* osservazioni entro il termine di tre settimane dalla trasmissione della QPC, quale risulta dal sito internet del *Conseil* stesso; mentre l'art. 10 ha esteso anche a tali soggetti la possibilità, prima riservata alle sole parti "dirette", d'intervenire anche nel dibattimento.

II. IL CONTENZIOSO ELETTORALE COSTITUZIONALE.

3. Il *Conseil constitutionnel* "*dominus*" delle elezioni presidenziali. – Dei molteplici ruoli, tutti previsti (o reputati impliciti) nell'art. 58 Cost., che il *Conseil* è chiamato a svolgere nel delicato passaggio istituzionale dell'elezione del Capo dello Stato, si è già avuto occasione di ragionare in diverse occasioni nelle precedenti rassegne⁶⁰.

⁵³ Cfr., *infra*, i sottoparagrafi 9.3. e 10.1., nonché il paragrafo 18

⁵⁴ Cfr., *infra*, il paragrafo 6 ed il sottoparagrafo 14.1

⁵⁵ Cfr., *infra*, il sottoparagrafo 9.5.

⁵⁶ Cfr., *infra*, i sottoparagrafi 9.3. e 21.7.

⁵⁷ Cfr., *infra*, i paragrafi 3 e 4.

⁵⁸ Una prima modifica, all'art. 12, era stata, infatti, introdotta con la dec. 2010-118 ORGA del 24 giugno 2010.

⁵⁹ Su tali profili, che registrano senz'altro un avanzamento equilibrato rispetto al regime del contraddittorio della nostra Corte costituzionale, cfr. B. MATHIEU, *La réglementation des interventions devant le Conseil constitutionnel*, in *Semaine juridique*, 2011, 1317, s. MENETREY, *L'encadrement des observations en intervention devant le Conseil constitutionnel*, in *Actualité Dalloz* del 13 luglio 2011 (le decisioni del tipo citato nel testo sono tutte reperibili all'URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-orga.114583.html>).

⁶⁰ Cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 1995-96*, cit., 4227 ss.; ID, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2001-2002*, cit., 3275 ss.; ID, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2007-2008*, cit., 4138 ss. Rispetto all'ultima di tali occasioni (2007), il panorama (inteso in senso lato, comprensivo, cioè, della disciplina elettorale sostanziale e di quella processuale) delle fonti nella materia ha registrato i cambiamenti introdotti dal decreto 2011-1837 dell'8 dicembre nel decreto n. 2001-213 dell'8 marzo 2001 (necessari particolarmente a seguito delle modifiche degli statuti delle collettività d'oltremare). Immutata, invece, è rimasta la restante disciplina (cfr. gli artt. 6 e 7 Cost.; gli artt. 30, 36, commi 2 e 3, 46, 48, 49 e 50 della l. attuativa n. 62-1292 del 6 novembre 1962; gli artt. LO 127; LO 135-1; da L 1 a L 43; L 45; da L 47 a L 52-2; da L 52-4 a L 52-14; L 52-

Circa le attività dispiagate dal *Conseil* nel 2012, non ci si è discostati dal *cliché* ormai consolidato⁶¹. Così, nell'ambito della sua funzione consultiva, il *Conseil* è intervenuto in sede di formulazione del decreto n. 2012-256 del 22 febbraio 2012, di convocazione dei comizi elettorali, del decreto n. 2012-254 di pari data, relativo alla *Commission nationale de contrôle* istituita dal decreto n. 2001-213 dell'8 marzo 2001, nonché a proposito di una fitta serie di atti e adempimenti di origine ministeriale o di competenza della *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP) e del *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA). I suoi diretti compiti di natura organizzativa hanno preso, invece, avvio con la redazione del *Formulaire de présentation des candidats*, per poi proseguire con la ricezione e la verifica delle sottoscrizioni delle candidature (cd. *parrainages*), il controllo della regolarità delle operazioni elettorali⁶², il computo dei voti⁶³ e la proclamazione dei risultati del primo⁶⁴ e del secondo turno⁶⁵.

Circa lo specifico aspetto del contenzioso elettorale presidenziale, le pronunce rese sono state poche e di marginale interesse, riflettendo, peraltro, situazioni analogamente presentatesi in precedenza. Questa considerazione vale, dunque, per le quattro decc. 2012-146 PDR, 2012-147 PDR, 2012-148 PDR e 2012-149 PDR del 22 marzo, 2012, dirette a rispondere a reclami contro la lista di candidati alla presidenza e recanti tutte dispositivi di rigetto, come anche per la dec. 2012-151 del 2012, l'unica resa successivamente alla proclamazione di Hollande quale vincitore del ballottaggio con Sarkozy.

In tale quadro, ha finito per presentare un maggiore, sia pur indiretto, interesse la questione risolta con la dec. 2012-233 QPC del 21 febbraio 2012, che ha visto come ricorrente Marine Le Pen⁶⁶. Della

15, comma 4; d L 52-16 a L 52-18; da L 53 a L 55; da L 57 a L 78; L 85-1; da L 86 a L 111; L 113; L 114; L 116; L 117; L 199; L 200; L 203; L 293-1; L 293-2; L 330-4; L 338; da L 385 a L 389; L 392; L 393; da L 451 a L 453; L 477; L 504; L 531; da R 1 a R 25; da R 27 a R 29; da R 32 a R 34; R 39; R 39-1 A; R 39-1 B; R 39-2; da R 39-6 a R 39-10; R 40; da R 42 a R 66-1; da R 67 a R 93-3; da R 94 a R 96; da R 201 a R 203; R 213; R 213-1; R 285; R 304; R 306; R 319; R 321; R 334; R 336; da D 56-1 a D 56-3; D 61-1 del Codice elettorale; e la dec. 81-30 ORGA del 24 febbraio 1981 del *Conseil constitutionnel* stesso, relativa all'estrazione a sorte dell'ordine da seguirsi nella lista dei candidati all'elezione presidenziale ed in quella dei *parrains* dei candidati entro il limite numerico richiesto per la validità della candidatura. Si coglie, inoltre, l'occasione per sottolineare la rilevante novità introdotta in materia di sanzioni, per cui, dando seguito anche a raccomandazioni formulate dal *Conseil* stesso, ne è stato reso più severo il regime, sia per quanto riguarda la durata dell'ineleggibilità, ora irrogabile per una durata massima di tre anni a discrezione del giudice elettorale, sia per quanto concerne la sua applicazione anche alle violazioni elettorali diverse da quelle di carattere finanziario (cfr. l'art. LO136-3 del Codice elettorale). Sui caratteri di automaticità di tale sistema sanzionatorio, in ispregio "*notamment aux principes de nécessité, d'individualisation et de proportionnalité des peines*", sia pure nel testo previgente e con riferimento alle elezioni regionali, si segnala, nel periodo considerato, la dec. 2011-117 QPC di rigetto, peraltro, della questione.

⁶¹ Si ricordi che un ruolo di carattere istruttorio di primo piano spetta anche ai cd. relatori aggiunti (cfr. la dec. 2011-121 ORGA del 6 ottobre 2011).

⁶² Si rammenti che, al fine di controllare localmente le operazioni di voto e di scrutinio, vengono designati dal *Conseil* appositi delegati, scelti tra i magistrati ordinari e amministrativi (cfr. l'art 48 dell'ord. n. 58-1067 del 7 novembre 1958). Nelle circostanze date, cfr., infatti, le decc. 2012-143 PDR del 9 febbraio 2012, per la metropoli, e 2012-144 PDR del 15 marzo 2012, per l'Oltremare (questo tipo di decisioni sono tutte reperibili all'URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-pdr.114576.html>).

⁶³ Trattasi, in realtà, della verifica e della totalizzazione complessiva dei voti già scrutinati, di cui ai verbali delle relative operazioni che, dalla periferia, vengono trasmessi al *Conseil*.

⁶⁴ Sulle relative problematiche, cfr. Y. LÉCUYER. *L'identification des candidats aux élections présidentielles*, in *Revue fr. dr. const.*, 2012, 896 ss.

⁶⁵ Il discorso d'investitura di Hollande data al 15 maggio, laddove, in applicazione dell'art. 6 Cost., il mandato di Sarkozy sarebbe scaduto alle ore 0 del giorno successivo.

⁶⁶ A cui si sono associate Corinne Lepage e Christine Boutin, quest'ultima nonostante la già avvenuta rinuncia alla candidatura.

nota *leader* del Fronte nazionale e aspirante alla candidatura presidenziale, in notevoli difficoltà nel raggiungere il numero necessario di *parrainages*, il *Conseil d'Etat*⁶⁷ aveva, infatti, accolto la richiesta di sollevazione della QPC⁶⁸ della l. org. n. 76-527 del 18 giugno 1976 (di modifica della l. n. 62-1292 del 6 novembre 1962, relativa all'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale), nella parte in cui era stato elevato da 100 a 500 il numero di sottoscrizioni necessarie per sostenere una candidatura, prescrivendone la pubblicità sul *Journal Officiel*: e ciò, a seguire la tesi della ricorrente, per la violazione dei principi della segretezza del suffragio, del pluralismo delle opinioni e dell'eguaglianza di trattamento dei candidati. La questione è stata, però, rigettata dal *Conseil*, considerandosi, da un lato, che “*la présentation de candidats par les citoyens élus habilités ne saurait être assimilée à l'expression d'un suffrage*” (sicché il legislatore deterrebbe “*une forte marge de manœuvre*”, non essendo nell'obbligo di configurare “*un droit pour les partis à participer à chaque élection*”) e, dall'altro, che sarebbero proprio i principi di trasparenza della vita pubblica e di pari trattamento dei candidati ad esigere la pubblicazione dei nomi dei sostenitori delle candidature⁶⁹.

A parziale consolazione della Le Pen, riuscita, comunque, poi, com'è noto, nell'intento di correre per la presidenza, il *Conseil*, nelle sue *Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012*⁷⁰, scriverà che “*une réflexion sur ce sujet serait donc utile*”⁷¹.

Un'appendice di rilievo della tornata presidenziale è stata costituita dal controllo dei conti della relativa campagna elettorale. In merito, la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, alla quale è attribuita la speciale competenza, ha statuito, infatti, allo scadere del periodo qui in osservazione, ossia il 19 dicembre 2012, anche se le relative deliberazioni compariranno sul *Journal Officiel* il 30 gennaio 2013, a più di un mese di distanza. Siffatto ritardo va probabilmente ascritto alla preannunciata intenzione di Nicolas Sarkozy d'impugnare il rigetto del suo conto di campagna davanti al *Conseil constitutionnel*, di cui, come già riferito, era, nel frattempo, divenuto autorevole componente! Circostanza, quest'ultima, che, evidentemente, non deve, però, aver fatto velo al *Conseil*, che (si badi: solo *réunissant ses neuf membres nommés*), con la dec. 2013-156 PDR del 4 luglio 2013, ha rigettato il ricorso⁷².

Per concludere, tuttavia, questa rapida sintesi sulle elezioni presidenziali francesi del 2012, occorre ritornare ancora sulle appena accennate *Observations*, che, rilasciate al termine degli adempimenti elettorali, hanno sempre rappresentato un importante appuntamento al fine della manutenzione del

⁶⁷ Col ricorso al giudice amministrativo, è stato impugnato il diniego del Primo ministro di procedere all'abrogazione dell'art. 7 del decreto n. 2001-213 dell'8 marzo 2001, concernente, tra l'altro, la pubblicazione delle liste dei candidati e dei loro *parrains* sul *Journal Officiel*.

⁶⁸ Cfr. CE, 2 febbraio 2012, *Mme Le Pen*, n. 55137.

⁶⁹ Cfr., *amplius, infra*, il sottoparagrafo 9.2. ed il paragrafo 18.

⁷⁰ Dec. 2012-155 PDR del 21 giugno 2012.

⁷¹ Suggestivo, poi, raccolto, come già visto, dalle proposte della relazione della Commissione Jospin (cfr., *supra*, la nota 32). Sul tema, cfr. S. PINA, *Les imperfections du dispositif de présentation des candidats à l'élection présidentielle*, in *Les petites affiches*, n. 184/185 del 13/14 settembre 2012.

⁷² Conseguentemente, tra l'altro, Sarkozy, oltre a dover restituire l'avanzo del forfait già versatogli, non s'è visto riconoscere il diritto al rimborso previsto nell'art. 52-11-1 del codice elettorale. Non c'è da sorprendersi che l'interessato abbia annunciato “*immédiatement*” (e comprensibilmente, data l'atmosfera, che ci s'immagina, creatasi in Rue Montpensier) le “*dimissioni*” da membro del *Conseil*. Più stupefacenti paiono, invece, le critiche basate sul pessimo e devastante vizio di tentare di accreditare la sostanza politica della decisione: si noti, oltre tutto, che, a parte i tre membri di diritto, peraltro, anch'essi di destra, sui nove membri nominati, ben sette erano provenuti da designazioni della “destra”: il Presidente Jean-Louis Debré, Renaud Denoix de Saint Marc, Guy Canivet, Hubert Haenel, Jacques Barrot e Claire Bazy Malaurie e, persino, il componente con “*ascendenze*” socialiste Michel Charasse (cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2009-2010*, cit., 3857). Sicché, “*ascrivibili*” alla sinistra sarebbero state solo le due componenti Nicole Maestracci e Nicole Belloubet, nominate nel febbraio 2013.

meccanismo elettivo. Nell'occasione, il *Conseil* ha lasciato chiaramente intendere come non vi sia stato ancora (da parte del legislatore) un soddisfacente riscontro a problematiche evidenziate anche da lungo tempo (è il caso delle distorsioni nella disciplina dell'informazione e della propaganda elettorale attraverso la radiotelevisione o dell'esercizio del voto dei francesi residenti all'estero); mentre raccomandazioni più "nuove" hanno fatto particolare riferimento alle disfunzioni rivelate dal sistema d'invio delle sottoscrizioni, ad aspetti tecnici concernenti le operazioni di voto e di scrutinio, e alle attività demoscopiche successive al voto, di cui s'è auspicata una maggior razionalizzazione al fine della massima regolarità dell'elezione della suprema carica dello Stato.

4. Il *Conseil constitutionnel* giudice del contenzioso elettorale politico. – A seguito delle riforme dei primi anni 2000 (tra cui, l'abolizione del settennato presidenziale), tese a scongiurare per l'avvenire il problematico fenomeno della *cohabitation*⁷³, elezioni presidenziali ed elezioni per l'Assemblea Nazionale hanno costituito un *continuum* politico-istituzionale, o, se si vuole, l'elezione dei deputati ha finito per configurarsi, dal punto di vista istituzionale e politico, come una sorta di prolungamento dell'elezione del Capo dello Stato (con evidenti implicazioni sul concreto funzionamento della forma di governo)⁷⁴.

In tale quadro, benché possa notarsi come, al pari di precedenti occasioni, il *Conseil*, nonostante il netto calo dei ricorsi, non sia riuscito, a causa di taluni meccanismi procedurali, a smaltire entro l'anno stesso delle elezioni, il complessivo contenzioso originatosi nella tornata elettorale politica del 10 e 17 giugno 2012⁷⁵, occorre, però, sottolineare come, in pratica, almeno le questioni inerenti alla validità delle operazioni elettorali ed al rispetto delle regole della campagna elettorale siano state tutte esaminate entro quello stesso lasso di tempo. Così che, a cavallo delle due annate, e poi nel 2013 (precisamente, tra gennaio e maggio), l'attenzione del *Conseil* rimarrà assorbita dallo specifico contenzioso sulle spese della campagna elettorale generato dai ricorsi della *Commission chargée du contrôle et de la publication des comptes annuels des partis politique, et des comptes de campagne - CNCCFP*. Tra novembre 2012 e febbraio 2013, troveranno, poi, soluzione anche i ricorsi, per così dire di ordine misto, in quanto recanti anch'essi profili di carattere finanziario⁷⁶.

Simili considerazioni sembrano, dunque, autorizzare che, sia pure con un marginale sfioramento nel 2013 e senza soverchi rischi per l'organicità del discorso, ci si limiti, in questa sede, a passare in rassegna solo la prima categoria di ricorsi, rinviando alla futura rassegna il resto delle questioni. Di

⁷³ Cfr. P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, cit., 89 s.

⁷⁴ Si ragiona, esemplamente, di "*élections législatives de confirmation*" nei contributi di Y.-M. CANNE, J. SAINTE-MARIE e P. BRÉCHON, pubblicati sul già cit. fascicolo della *Revue pol. parlam.*, 2012, avril-septembre, 120 ss.

⁷⁵ Sulla complessiva materia, di recente, cfr. J.-É. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel et le mandat parlementaire*, nel dossier *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 38, 2013.

⁷⁶ Nel 2007, i ricorsi erano stati 592 e le *saisines* della CNCCFP 507: si traggono queste cifre, come altre che seguiranno, dalle *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012*, recate dalla dec. 2013-26 ELEC dell'11 luglio 2013 (le decisioni di questo tipo sono tutte reperibili all'URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-elec.114573.html>). Vi si apprende anche, però, che il calo del contenzioso a 108 ricorsi sarebbe più apparente che reale, se, dal volume dei ricorsi del 2007, si espungono quelli formulati, nella precedente occasione, nei confronti del *découpage* elettorale (dipoi affrontato con l'ord. n. 2009-935 del 29 luglio 2009, ratificata con la l. n. 2010-165 del 23 febbraio 2010: su cui, cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2009-2010*, cit., 3892): mentre, dal canto suo, il più che dimezzamento del volume delle *saisines* della CNCCFP (238) dipenderebbe dall'ammorbidimento (auspicato, peraltro, dallo stesso *Conseil*) di taluni adempimenti da parte della l. n. 2011-412 del 14 aprile 2011. Questa nuova disciplina, infatti, da un lato, ha dispensato dall'obbligo della presentazione del conto i candidati che ricevano meno dell'1% dei suffragi, senza avere, nel contempo, ricevuto contributi elettorali da persone fisiche; e, dall'altro, ha obbligato i candidati a designare il loro mandatario finanziario come condizione di ricevibilità della candidatura stessa.

seguito, dovrà anche considerarsi il contenzioso sorto in coda al già ricordato rinnovamento parziale del Senato del 2011, nonché l'unica questione in materia d'incompatibilità parlamentari, che, nel periodo dato, ha richiesto l'intervento del *Conseil*.

Venendo, quindi, al dettaglio, può, innanzi tutto, notarsi come, anche nel contenzioso delle elezioni dell'Assemblea nazionale del 2012⁷⁷, il *Conseil* abbia adottato lo schema consistente nell'esaminare, in un primo tempo,

a) i ricorsi non richiedenti una specifica attività istruttoria in quanto suscettibili in maniera manifesta d'essere dichiarati irricevibili o ancorati a motivi ininfluenti sul risultato dello scrutinio; e, solo in un secondo tempo, invece,

b) i ricorsi necessitanti di un'apposita istruttoria.

a) Per quanto riguarda la prima categoria di ricorsi, il riferimento va operato alle 53 decisioni datate 13⁷⁸ e 20 luglio 2012⁷⁹, nonché 9 agosto 2012⁸⁰. Benché non del tutto prive d'interesse sul piano procedurale⁸¹, il loro dispositivo si appalesa costantemente di rigetto, vuoi a motivo dell'irricevibilità determinata da insanabili irregolarità formali (quali l'intempestività della domanda⁸², la decadenza del termine⁸³, la presentazione del ricorso ad autorità incompetente⁸⁴, la formulazione di un *petitum* non consentito in quanto diverso dall'invalidazione dell'elezione⁸⁵, l'eccessiva genericità dei motivi⁸⁶ o, ancora, la carenza di pezze d'appoggio per le allegazioni⁸⁷); vuoi perché i fatti allegati, anche a prescindere dalla loro fondatezza o meno, sono stati ritenuti non determinanti per l'esito elettorale (come nel caso di qualche residuo caso di contestazione del già

⁷⁷ Per le fonti disciplinanti specificamente il contenzioso, oltre l'art. 59 Cost., rilevano, soprattutto, gli artt da 32 a 45 dell'ord. n. 58-1067 del 7 novembre 1958 e il *Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs*.

⁷⁸ Si tratta delle decc. (questo tipo di decisioni è reperibile all'URL:<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-an.114570.html>) 2012-4649 AN, 2012-4643 AN, 2012-4641 AN, 2012-4607 AN, 2012-4586 AN, 2012-4584 AN, 2012-4582 AN, 2012-4581 AN, 2012-4579 AN, 2012-4573 AN, 2012-4572 AN, 2012-4566 AN, 2012-4560 AN, 2012-4559 AN, 2012-4557 AN, 2012-4556 AN, 2012-4555 AN, 2012-4553 AN, 2012-4552 AN, 2012-4549 AN, 2012-4548/4583 AN, 2012-4547 AN, 2012-4546 AN, 2012-4545 AN, 2012-4544 AN del 13 luglio 2012.

⁷⁹ Ossia le decc. 2012-4632 AN, 2012-4631 AN, 2012-4629 AN, 2012-4625 AN, 2012-4622 AN, 2012-4621 AN, 2012-4615 AN, 2012-4614 AN, 2012-4613 AN, 2012-4608/4609 AN, 2012-4606 AN, 2012-4595 AN, 2012-4585 AN, 2012-4569/4570/4571 AN, 2012-4564 AN, 2012-4562 AN, 2012-4561 AN, 2012-4550/4634 AN del 20 luglio 2012.

⁸⁰ In realtà, la sola dec. 2012-4652 AN.

⁸¹ Come l'ammissibilità della posta elettronica per la proposizione dei ricorsi: cfr. le decc. 2012-4643 AN e 2012-4644 AN; od il ribadimento dell'idoneità del *Conseil*, in quanto giudice elettorale, a sollevare QPC: sulla scia, infatti, della dec. 2011-4538 SEN del 12 gennaio 2012 (per cui, v., *infra*, nel testo: le decisioni di questo tipo sono reperibili all'URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-sen.114578.html>), cfr. la dec. 2012-4613 AN, interessante anche per il peculiare parametro invocato, soprattutto in un giudizio vocato a proteggere le libertà, ossia l'Accordo di Nouméa (in proposito, cfr. P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, cit., 459). Sul più generale profilo della qualità del parametro, cfr., *infra*, il sottoparagrafo 9.3.

⁸² È stato, ad es., il caso di una prematura contestazione del risultato del primo turno: cfr. la dec. 2012-4547 AN.

⁸³ Cfr., ad es., le decc. 2012-4643 AN e 2012-4649 AN. Si noti che l'art. 14 della l. org. n. 2011-410 del 14 aprile 2011 (cfr. la dec. 2011-628 DC, *infra*, al sottoparagrafo 11.1.) ha precisato che la scadenza del termine per il deposito del ricorso va individuata nelle ore 18,00 del decimo giorno successivo alla proclamazione del risultato in contestazione (e non nella mezzanotte dello stesso giorno).

⁸⁴ Cfr., ad es., la dec. 2012-4582 AN.

⁸⁵ Cfr., ad es., la dec. 2012-4573 AN.

⁸⁶ È stato, ad es., il caso delle decc. 2012-4549 AN e 2012-4556 AN.

⁸⁷ Cfr., ad es., le decc. 2012-4553 AN e 2012-4585 AN.

accennato *découpage*⁸⁸, o dell'ininfluenza manifesta delle irregolarità denunziate verificatesi sia durante la campagna elettorale, sia in occasione delle varie fasi della procedura elettorale vera e propria); vuoi, infine, perché, pur comprovati ed astrattamente idonei a distorcere il risultato elettorale, i fatti contestati, in dipendenza di diversi fattori concomitanti, non hanno potuto in concreto produrre effetti di rilievo.

b) La seconda categoria di ricorsi ha trovato sbocco essenzialmente in 11 decisioni emesse alla *rentrée* lungo tutto il mese di ottobre 2012⁸⁹. Tra queste, si segnalano, soprattutto, le tre decisioni di annullamento dell'elezione motivate, l'una⁹⁰, dall'irregolarità di un rilevante numero di procure al voto⁹¹, e, le altre due⁹², dall'inidoneità del candidato designato come supplente a ricoprire tale ruolo. Gli ultimi due casi meritano, però, ancora attenzione in quanto il *Conseil* vi è stato sollecitato, come giudice elettorale, a sollevare la questione di costituzionalità della normativa applicabile, ma l'accertamento che tale normativa era stata già controllata positivamente dalla via *a priori*⁹³ nelle motivazioni e nel dispositivo, senza che si fosse successivamente verificato alcun mutamento di circostanze ha condotto abbastanza prevedibilmente al rigetto della domanda⁹⁴.

Come può agevolmente intendersi anche da questa condensata rassegna, il contenzioso elettorale per l'Assemblea Nazionale si è dipanato davanti al *Conseil* senza particolari nodi problematici, nel solco di una giurisprudenza, nel complesso, piuttosto assestata⁹⁵: tanto che, in maniera un po' singolare, la novità più significativa del periodo era invece già emersa dallo sparuto gruppo di decisioni⁹⁶ rese in occasione del contenzioso elettorale⁹⁷ per il rinnovo parziale del Senato⁹⁸.

⁸⁸ Così la dec. 2012-4613 AN.

⁸⁹ Per vero, a questo medesimo quadro, andrebbero ancora ascritte un paio di decisioni millesimate 2013, di cui una ha recato un dispositivo di annullamento dell'elezione (dec. 2012-4594 AN del 25 gennaio 2013) motivato da comportamenti elettorali ritenuti suscettibili di aver alterato il risultato dello scrutinio, laddove, nell'altro caso, s'è trattato di un "ordinario" rigetto del ricorso per mancato rispetto del termine (dec. 2013-4891 AN del 25 maggio 2013).

⁹⁰ Cfr. la dec. 2012-4590 AN del 24 ottobre 2012.

⁹¹ Com'è noto, nell'ordinamento transalpino, è prevista la possibilità di delegare l'esercizio del diritto di voto ad un altro elettore di propria libera scelta (cfr. gli artt. da 71 a 78 del codice elettorale)

⁹² Cfr. le decc. 2012-4563/4600 AN e 2012-4565/4567/4568/4574/4575/4576/4577 AN del 18 ottobre 2012.

⁹³ Precisamente, con la decisione 85-195 DC del 10 luglio 1985.

⁹⁴ Su tale aspetto, cfr., *amplius, infra*, il sottoparagrafo 9.2.

⁹⁵ Nel concludere la rassegna della giurisprudenza del *Conseil* come giudice elettorale, sembra opportuno dare la parola al *Conseil* stesso, che, nelle già evocate *Observations*, ha (tenacemente) proseguito il dialogo a distanza con il legislatore teso a segnalare lacune e difficoltà applicative della normativa di settore. L'attenzione del *Conseil* risulta, questa volta, particolarmente attratta dalla problematica ruotante intorno all'obbligo di comportamento neutrale dei componenti del seggio (che si spinge, talvolta, a ricomprendere lo stesso abbigliamento indossato dagli scrutatori: cfr. dec. 2012-4642 AN del 18 ottobre 2012).

⁹⁶ Cfr. le decc. 2011-4540 SEN e 2011-4542 SEN del 20 ottobre 2011, 2011-4538 SEN, 2011-4543 SEN del 22 dicembre e 2011-4538 SEN, 2011-4539 SEN e 2011-4541 SEN del 12 gennaio 2012.

⁹⁷ Al contenzioso elettorale del Senato sono comuni le norme previste per l'Assemblea nazionale in quanto fatte oggetto di esplicito rinvio (cfr. l'art. LO 325 e da LO 179 a LO 189 del Codice elettorale) ed il già menzionato *Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs*.

⁹⁸ Tra le tappe della procedura, ricordiamo il decreto di convocazione dei comizi del Ministero dell'Interno n. 2011-530 del 17 maggio 2011, l'elezione dei delegati dei consigli municipali il 13 giugno 2012 e la fase di deposito delle candidature stabilito tra il 5 e 16 settembre. Le elezioni hanno riguardato 170 senatori, di cui 112 col sistema proporzionale e 58 a scrutinio maggioritario. Valgono nella materia principalmente le seguenti fonti: l'art. 59 Cost., il Capo VI dell'ord. n. 59-1067 del 7 novembre 1958 (che ha subito qualche intervento chiarificatore da parte della già menzionata l. org. n. 2011-410 del 14 aprile 2011), il regolamento interno del *Conseil* sul contenzioso delle elezioni, cui *adde* la disciplina recata, per quanto riguarda il territorio metropolitano e la sola procedura elettorale (ossia lasciando da parte i gruppi politici, la campagna elettorale ed il regime del suo finanziamento), dai Titoli I (artt. da L. 1 a L. 118-4 e da R. 1 a R. 97)

Il riferimento è, particolarmente, al giudizio concluso con la dec. 2011-4538 SEN, nel corso del quale, per la prima volta in un giudizio elettorale del *Conseil*, è stata affrontata una questione di costituzionalità. Fino a tale momento, infatti, il *Conseil*, a simili richieste, aveva sempre opposto un rifiuto, sul presupposto che, quella indicata dall'art. 61 Cost., rappresentasse l'unica strada percorribile per conseguire un simile effetto⁹⁹. Mutato ed, anzi, rivoluzionato il quadro costituzionale, il *Conseil* ha accettato di configurare se stesso come un vero e proprio giudice *a quo*, ponendo, tra l'altro, fine ad una *querelle* già postasi durante gli stessi lavori preparatori della revisione costituzionale del 2008¹⁰⁰.

Un nuovo ostacolo, tuttavia, sarebbe potuto derivare dall'intrasponibilità della complessa procedura del doppio filtro di ammissibilità della questione¹⁰¹. Il *Conseil*, però, non ha avuto esitazione nel disegnare una procedura originale imperniata sul più ampio rispetto del contraddittorio e sul ricorso alla procedura pubblica, definita, quindi, con un dispositivo, doppiamente articolato, circa:

- i) la fondatezza della QPC, e
- ii) il merito della questione elettorale¹⁰².

Si noti come una simile costruzione processuale non abbia comportato, invece, alcuna deroga ai caratteri sostanziali del controllo, quali il *petitum* "ristretto" alla sola tutela dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione, e l'efficacia *erga omnes* del *decisum*.

Infine, come già anticipato, una sola decisione (dec. 2011-29 I del 12 luglio 2011: reperibile all'URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-i.28365.html>) ha esaurito, nel biennio in rassegna, tutto l'impegno del *Conseil* nella materia dello *status* degli eletti. In essa, viene statuita l'incompatibilità dell'esercizio delle "*fonctions de gérant de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée*" con la carica di deputato per l'evidente conflitto d'interessi che ne deriverebbe. La si sottopone, dunque, all'attenta riflessione di chi, a casa nostra, si attarda su più sofisticati, e non sempre innocenti, modelli regolativi.

III. LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE.

e II (artt 1. org. da 119 a L. 190 e da R. 98 a R. 109) del Libro I del Codice elettorale. Le regole sulla partecipazione alle elezioni dei Francesi residenti all'estero sono, invece, recate dagli artt. da l. org. 328 a L. 330-16 e da R. 172 a R. 179-1 del Libro III del medesimo Codice. Finalmente, le norme sull'Oltremare si trovano in disposizioni sparse dei Libri V e VI.

⁹⁹ Almeno a partire dalla dec. 88-1082/1117 AN. Si noti, *per incidens*, come diversa sia stata l'attitudine del *Conseil* di fronte alle questioni di convenzionalità, sul presupposto, si badi, di aver dismesso, nell'ambito del contenzioso elettorale, le vesti di giudice costituzionale (sul punto, cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 1991-1992*, cit., 4178 e nota 61).

¹⁰⁰ Sulla decisione, cfr. P. CASSIA, *Le Conseil constitutionnel, saisi comme juge ordinaire, est habilité à statuer directement sur une QPC*, in *Recueil Dalloz*, 2012, 327 ss.; J.-P. CAMBY, *Le juge constitutionnel, juge électoral, juge de la constitutionnalité*, in *Les petites affiches*, n. 33 del 15 febbraio 2012, n° 33, s.; D. LEVY, *Quand le Conseil constitutionnel supplée au silence de la Constitution*, in *Gazette du palais*, n. 57-59 del 26 febbraio 2012, 9 ss., J.-PH. DEROSIER, *Une QPC dans le contentieux électoral, ou lorsque le préalable devient préjudiciel*, in *JCP (Administrations et collectivités territoriales)*, n. 16 del 23 aprile 2012, 40 ss.; O. DORD, *QPC "AOC" et QPC "d'assemblage". A propos du Conseil constitutionnel QPC "AOC" et QPC "d'assemblage". A propos du Conseil constitutionnel juge électoral d'un grief d'inconstitutionnalité*, in *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 2012, 961 ss.; R. GHEVONTIAN, *Un Janus jurisprudentiel*, in *Constitutions*, 2012, n. 2, 343 ss.; A.-L. CASSARD-VALEMBOS, *La recevabilité d'une QPC posée devant le Conseil constitutionnel, juge électoral*, in *Rev. fr.dr.const.*, 2012, 597 ss.

¹⁰¹ Cfr., *amplius*, *infra*, il sottoparagrafo 9.

¹⁰² "Article premier.- L'article (...) est conforme à la Constitution. Article 2.- La requête (...) est rejetée".

5. La solida via del *contrôle a priori*. – Venendo a passare in rassegna le decisioni rese dal *Conseil* nel biennio 2011-2012 come giudice costituzionale, il discorso verrà, in un primo tempo, condotto sugli aspetti squisitamente processuali del contenzioso, principiando dal controllo di costituzionalità *a priori*, l'unico contemplato nella Costituzione francese del 1958, nel suo primo mezzo secolo di vigenza. In questo senso, se le decisioni del biennio rappresentano in larga misura una conferma di dinamiche già solidamente affermatesi, non mancano alcuni elementi degni di particolare riflessione sia relativamente al profilo soggettivo delle *saisines*, sia relativamente al profilo oggettivo.

6. La *saisine*: profili soggettivi. – Rispetto al primo ordine di considerazioni i ricorsi del Presidente della Repubblica e del Primo ministro confermano la prassi.

Quanto ai ricorsi del Capo dello Stato, si registra un unico caso: in applicazione dell'articolo 54 della Costituzione il Presidente della Repubblica ha impugnato il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria. Il *Conseil constitutionnel*, come già anticipato, si è pronunciato per la conformità con la decisione 2012-653 DC del 9 agosto 2012¹⁰³.

I ricorsi del Primo ministro sono stati presentati in relazione al controllo necessario delle otto leggi organiche approvate nel corso del biennio¹⁰⁴. Nessuno di essi sembra meritare particolari riflessioni. Analogamente può ragionarsi per i quattordici ricorsi presentati dal Primo ministro al fine di poter procedere a delegificazioni ai sensi dell'articolo 37 della Costituzione¹⁰⁵.

¹⁰³ Cfr., *supra*, il paragrafo 3.

¹⁰⁴ Precisamente. le leggi org. n. 2011-333 del 29 marzo 2011, *Loi organique relative au Défenseur des droits* (dec. 2011-626 DC); n. 2011-416 del 19 aprile 2011, *Loi organique tendant à l'approbation d'accords entre l'État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française* (dec. 2011-627 DC); n. 2011-410 del 14 aprile 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et sénateurs* (dec. 2011-628 DC); n. 2011-870 del 25 luglio 2011, *Loi modifiant l'article 121 de la loi organique n. 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie* (dec. 2011-633 DC); n. 2011-883 del 27 luglio 2011, *Loi organique relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution* (dec. 2011-636 DC); n. 2011-918 del 1° agosto 2011 *Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française* (dec. 2011-637 DC); n. 2012-208 del 13 febbraio 2012, *Loi organique portant diverses dispositions relatives au statut de la magistrature* (dec. 2012-646 DC); e n. 2012-272 del 28 febbraio 2012, *Loi organique relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle* (dec. 2012-648 DC).

¹⁰⁵ In esito ai quali si sono avute le decc. (tutte reperibili all'URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-l.46197.html>) 2011-223 L del 3 febbraio 2011, *Nature juridique de dispositions de la loi n. 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé*; 2011-224 L del 26 maggio 2011, *Nature juridique des dispositions de l'article 1er de la loi n. 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux*; 2011-225 L del 16 giugno 2011, *Nature juridique du quatrième alinéa de l'article L. 6112-2 du code de la santé publique*; 2011-226 L del 28 luglio 2011, *Nature juridique de la dénomination "Livret de développement durable" figurant au 9° quater de l'article 157 du code général des impôts, et aux articles L. 112 3, L. 221-5, L. 221-6 et L. 221-27 du code monétaire et financier*; 2011-227 L del 10 novembre 2011, *Nature juridique du paragraphe XVIII de l'article 63 de la loi n. 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*; 2011-228 L del 22 dicembre 2011, *Nature juridique de dispositions du code de l'éducation, du code de l'action sociale et des familles, du code pénal, du code rural et de la pêche maritime et du code de la sécurité sociale*; 2012-229 L del 5 aprile 2012, *Nature juridique de l'article 45 de la loi n. 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz*; 2012-230 L del 5 aprile 2012, *Nature juridique de dispositions de la loi n. 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service de l'électricité*; 2012-231 L del 7 giugno 2012, *Nature juridique de dispositions du code des pensions civiles et militaires et de la loi n. 69-992 du 6 novembre 1969 instituant des mesures de protection juridique en faveur des rapatriés et de personnes dépossédées de leurs biens outre-mer*; 2012-232 L del 9 agosto 2012, *Nature juridique de dispositions de l'article L. 371-2 du code de l'environnement*; 2012-233 L del 4 ottobre 2012, *Nature juridique de dispositions de l'article L. 724-1 du code rural et de la pêche maritime*; 2012-234 L dell'11 ottobre 2012, *Nature juridique de dispositions de l'article L. 5322-1 du code de la santé publique*; 2012-235 L del 22 novembre 2012, *Nature juridique de dispositions du premier alinéa du II de l'article 35 de la loi n. 2011-940 du 10 août 2011 modifiant certaines*

Sembrano, invece, degni di maggiore attenzione sia due ricorsi, sia, ancor più, due casi di mancato ricorso, da parte dei Presidenti delle Camere. Quanto ai primi, il Presidente del Senato, ai sensi del primo comma dell'articolo 61 Cost., ha adito il *Conseil* in relazione a due risoluzioni di modifica del regolamento d'assemblea ritenute, poi, conformi alla Costituzione (dec. n. 2010-621 DC; 2011-643 DC).

La prima risoluzione completa il Capitolo XI-*bis* del regolamento, introducendo tre articoli, i primi due dei quali disciplinano il procedimento con cui il Senato o sessanta senatori possono deliberare di presentare ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà; il terzo disciplina le condizioni alle quali può essere adottata una mozione di opposizione alla modifica delle norme di attuazione degli atti dell'Unione europea nelle due ipotesi di revisione semplificata dei trattati e di cooperazione giudiziaria civile. L'altra risoluzione, per incentivare il pluralismo del dibattito parlamentare, abbassa da quindici a dieci senatori la soglia minima per l'istituzione di un gruppo parlamentare e crea la "Commissione per lo sviluppo sostenibile", portando da sei a sette le commissioni permanenti del Senato.

Come dianzi accennato, però, ancor più attrattivi appaiono i casi nei quali i Presidenti delle Camere sono rimasti silenti. La mancanza di ricorsi da parte dei Presidenti d'assemblea non costituisce, per vero, un fatto straordinario, anche perché il peso originario dei ricorsi del Presidente del Senato, unico soggetto politicamente in grado di contrastare il potere gollista, è venuto meno con l'introduzione della *saisine parlementaire* del 1974; e rari sono stati i ricorsi del Presidente dell'Assemblea nazionale, che tendenzialmente ha agito per chiedere una verifica della correttezza di procedimenti legislativi ritenuti lesivi della posizione costituzionale della stessa Assemblea¹⁰⁶.

L'inerzia, tuttavia, dei Presidenti delle Camere, a cui qui ci s'intende riferire, può reputarsi singolare ove si consideri che il *Conseil* è stato chiamato con due *saisines parlementaires* a pronunciarsi proprio in relazione alla tutela delle prerogative delle Assemblies nell'ambito del procedimento legislativo. Si tratta della già evocata dec. 2011-632 DC (*Loi fixant le nombre des Conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région*)¹⁰⁷ e della dec. 2012-657 DC (*Loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc*).

Con la prima decisione, il *Conseil* ha dichiarato non conforme a Costituzione il progetto di legge che stabiliva il numero dei consiglieri territoriali di ogni dipartimento e di ogni regione perché il procedimento legislativo era stato avviato dal Governo depositando il progetto di legge presso la Presidenza dell'Assemblea nazionale¹⁰⁸, in violazione dell'art. 39, comma 2, della Costituzione, la cui ultima frase prescrive che i progetti di legge, che hanno ad oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali, siano sottoposti in prima battuta al Senato. L'aspetto paradossale consiste non solo nel fatto che il Presidente del Senato non abbia presentato ricorso, ma soprattutto che la *saisine* parlamentare sia stata presentata non già da più di sessanta senatori, ma da più di sessanta colleghi dell'altro ramo del Parlamento. L'inerzia dei senatori risulta ancor più clamorosa, se si considera che, nel biennio, essi hanno manifestato sensibilità verso altre questioni che incidono sulle collettività locali: si segnala, in questo senso, la dec. 2011-641 DC (*Loi relative à la répartition des*

dispositions de la loi n. 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires; e 2012-236 L del 22 novembre 2012, Nature juridique de dispositions du premier alinéa de l'article L. 756-2 du code de l'éducation.

¹⁰⁶ Cfr. le decc. 76-74 DC e 79-110 DC.

¹⁰⁷ Cfr., *supra*, il paragrafo 1, alla nota 18.

¹⁰⁸ Cfr., sul punto, anche, *infra*, il paragrafo 22.

contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles) pronunciata su ricorso di più di sessanta senatori in relazione a disposizioni relative ai controlli sulla contabilità degli enti territoriali (l. n. 2011-1862 del 13 dicembre 2011, *Loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*).

Non meno insolita risulta la vicenda relativa alla dec. 2012-657 DC. Il *Conseil* è stato qui chiamato a pronunciarsi, da più di sessanta deputati e senatori, sulla conformità della legge che consacra il 19 marzo quale giornata della memoria delle vittime della guerra d'Algeria e dei combattimenti in Tunisia e in Marocco¹⁰⁹. La legge era stata approvata dalla Assemblea nazionale il 22 gennaio 2002 e dal Senato, si badi alle scansioni temporali, l'8 novembre 2012. Ora il fatto che il Senato abbia approvato la legge in via definitiva addirittura dieci anni dopo la deliberazione dell'Assemblea nazionale avrebbe potuto far sorgere il dubbio di una menomazione delle prerogative di quest'ultima, nel frattempo rinnovata a seguito di tre elezioni; tale, comunque, da giustificare un ricorso del presidente dell'Assemblea, rimasto invece silente.

7. *Segue*: profili oggettivi. – Sul piano della formulazione della *saisine* di particolare interesse è la dec. 2011-630 DC (*Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016*). Il giudizio era stato introdotto su iniziativa di più di sessanta deputati, che non avevano, però, indicato quali profili di incostituzionalità potessero ravvisarsi nelle disposizioni della legge, limitandosi a chiedere un generico controllo di conformità.

Si tratta di una c.d. *saisine blanche*. 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; 91-299 DC) e, quando non ha ravvisato specifici profili di incostituzionalità, si è pronunciato sulla totale conformità della legge.

L'introduzione della QPC pone, però, problemi nuovi intorno al valore di cosa giudicata delle sentenze DC pronunciate in seguito alle *saisines blanches*. L'art. 23-2 della legge organica n.58-1067, sulla istituzione e sul funzionamento del *Conseil constitutionnel*, stabilisce infatti che, salvo cambiamento delle circostanze, non può essere ammessa una QPC in relazione a disposizioni di legge dichiarate conformi da una precedente sentenza del giudice delle leggi¹¹⁰. Chiaro appare, allora, che un uso strumentale della *saisine blanche*, volto alla formazione del giudicato sul testo della legge complessivamente considerato, potrebbe rappresentare un ostacolo alla proposizione di questioni prioritarie di costituzionalità su singole disposizioni. Il *Conseil* (dec. 2010-9 QPC, cons. 4) ha, però, fornito un'interpretazione restrittiva dell'art. 23-2 dell'ord. n. 58-1067 del 7 novembre 1958, affermando che la dichiarazione di conformità costituzionale che pregiudica la proposizione di una QPC deve essere espressa *nelle motivazioni e nel dispositivo* della sentenza precedente. Qualora la dichiarazione di conformità costituzionale di una disposizione di legge sia espressa nelle motivazioni, ma non nel dispositivo, tale testo potrà essere oggetto senz'altro di una successiva QPC (dec. 2010-104 QPC, cons.4). Così, dunque, potrà verificarsi in seguito alla dec. 2011-630 DC, con cui il *Conseil* ha dichiarato la conformità costituzionale della legge sottoposta al suo giudizio nel solo dispositivo, mentre nelle motivazioni si è limitato a pronunciarsi sulla regolarità della procedura di approvazione della legge (cons. 2) e non ha ritenuto che vi fossero ragioni per valutare d'ufficio singole disposizioni (cons. 3).

¹⁰⁹ Cfr., *amplius, infra*, il sottoparagrafo 11.1.

¹¹⁰ Cfr., *infra*, il sottoparagrafo 9.2.

Il *Conseil* trova, dunque, nella struttura argomentativa della sua motivazione, uno strumento per bilanciare l'ammissibilità delle *saisines blanches* ed il diritto dei cittadini ad un controllo successivo della conformità costituzionale delle leggi¹¹¹.

8. Quale radicamento del *contrôle a posteriori*? – Con riferimento alla *question prioritaire de constitutionnalité*, a quanto già accennato, può ora aggiungersi che essa è stata, sin da subito, salutata come un'innovazione fondamentale nel quadro del sistema di giustizia costituzionale francese¹¹², la sua effettiva sperimentazione ha ampiamente confermato la prognosi del forte mutamento indotto da questa nuova via d'accesso, che consente al *Conseil* di operare un controllo sulla legge in vigore, la quale quindi viene ad essere esaminata anche alla luce della prassi applicativa.

I dati numerici forniscono la controprova empirica delle potenzialità dischiuse per il sistema di giustizia costituzionale: nel biennio 2011-2012, il *Conseil* ha pronunciato 184 decisioni, che – in conseguenza di talune riunioni delle cause – hanno definito 204 questioni. Sono, questi, dati che evidenziano il successo della riforma e che, almeno a prima vista, parrebbero di per sé fugare i timori per l'eccessiva cautela con cui il legislatore ha introdotto il giudizio in via incidentale, prescrivendo un doppio filtro (da parte del giudice di fronte al quale la questione viene posta e, poi, da parte di una delle giurisdizioni supreme) che avrebbe potuto rendere impervia la via d'accesso appena aperta¹¹³.

Su quest'ultimo punto, tuttavia, qualche riserva deve pur essere espressa; per almeno due motivi. In primo luogo, è da sottolineare che soltanto il 20% circa delle questioni sollevate giunge effettivamente al *Conseil*, il che è lungi dal poter escludere che molti problemi reali di rispetto della Costituzione rischiano di continuare a non trovare risposta. In secondo luogo, e ad alimentare il dubbio appena espresso, non può trascurarsi il marcato decremento del numero di questioni la cui cognizione è stata effettivamente deferita al *Conseil*, che, dalle 110 del periodo marzo-dicembre 2010, e, dalle 114 del 2011, sono scese nel 2012 a sole 74. Se il *trend* che è stato riscontrato dovesse trovare conferma nel prossimo futuro, forse s'imporrebbe addirittura, in prospettiva, un ripensamento della portata dell'introduzione del giudizio in via incidentale¹¹⁴.

9. L'instaurazione del giudizio. – L'esistenza del doppio filtro giudiziale, e dunque la necessità di una pronuncia della Corte di cassazione o del Consiglio di Stato grazie a cui la questione di costituzionalità venga sottoposta al *Conseil constitutionnel*, può essere superata solo quando, entro tre mesi, tali organi non abbiano reso la propria decisione (ciò che si è verificato, ad esempio, nel giudizio concluso con la dec. 2012-283 QPC). Ne discende che, allorché la suprema corte competente

¹¹¹ Cfr. M. GUERRINI, *De l'articulation des contrôles a priori et a posteriori de constitutionnalité : le cas des saisines blanches*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, 109, ss.

¹¹² Cfr., tra le opere più recenti, AA.VV., *Conseil constitutionnel et QPC: une révolution?*, La Documentation française – Regards sur l'actualité, n. 368, Paris, 2011; E. CARTIER (sous la direction de), *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, Paris, 2013. In generale, sulla *question prioritaire de constitutionnalité*, v., di recente, G. CARCASSONNE – O. DUHAMEL, *QPC. La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, 2013; X. MAGNON (sous la direction de), *QPC. La question prioritaire de constitutionnalité : Principes généraux, pratique et droit du contentieux*, 2^e édition, Paris, 2013; B. MATHIEU – D. ROUSSEAU, *Les grandes décisions de la question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, 2013.

¹¹³ Sui casi in cui un tale doppio filtro non è previsto, v. F. SAVONITTO, *L'absence de double filtrage des questions prioritaires de constitutionnalité. Argument pour sa suppression?*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2013, 107 ss.

¹¹⁴ In proposito, v. É. DUBOUT, *L'efficacité structurelle de la question prioritaire de constitutionnalité en question*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 2013, 107 ss.

abbia reso una decisione contraria al promovimento, il privato non può in alcun modo ritenersi legittimato ad adire il *Conseil constitutionnel* (dec. 2012-237 QPC)¹¹⁵.

Perché la questione venga sollevata, devono peraltro sussistere talune condizioni, relative all'applicabilità della disposizione impugnata al giudizio *a quo*, all'assenza di una precedente dichiarazione della sua conformità alla Costituzione (condizione, questa, superabile solo constatando un avvenuto mutamento delle circostanze¹¹⁶) ed alla sussistenza di dubbi "seri" sulla costituzionalità.

9.1. *Le condizioni per il promovimento della questione: l'applicabilità nel giudizio a quo delle disposizioni impugnate.* – Per giurisprudenza consolidata, l'abrogazione delle disposizioni oggetto del giudizio di costituzionalità non è, di per sé, condizione ostativa per la decisione nel merito del *Conseil constitutionnel*, che tuttavia si pronuncia solo a patto che la disposizione sia effettivamente suscettibile di applicazione nel giudizio *a quo*. In ragione di questa riserva, si è esclusa una pronuncia di merito nel caso in cui l'intervenuta abrogazione della disposizione impugnata precludesse *ratione temporis* l'applicazione della fattispecie astratta ivi contemplata ai fatti di causa (dec. 2011-219 QPC). In ragione del vincolo dato dall'applicabilità della disposizione impugnata al giudizio *a quo*, il *Conseil* è stato fermo nel limitare il suo scrutinio alla disposizione nel testo da applicarsi, escludendo così ogni rilievo dello (ed ogni controllo sullo) *jus superveniens* (decc. 2011-133 QPC e 2012-280 QPC).

9.2. *Segue: il cambiamento di circostanze rispetto ad una precedente decisione di rigetto.* – Non sono mancate fattispecie nelle quali il *Conseil* è stato chiamato a pronunciarsi nuovamente su disposizioni legislative che già erano state oggetto di sindacato.

In due casi, le disposizioni censurate erano state specificamente esaminate nel quadro del controllo preventivo di costituzionalità. Ciò non ha impedito, però, che il *Conseil* si pronunciasse nel merito: nella dec. 2011-125 QPC, si è rilevato che la declaratoria di costituzionalità (pronunciata nel 1981¹¹⁷), riguardante disposizioni che avevano eliminato il diritto a richiedere l'assistenza di un avvocato in occasione della traduzione dinanzi al Procuratore della Repubblica, poteva essere riesaminata alla luce della successiva declaratoria di incostituzionalità (pronunciata nel 2010¹¹⁸) delle disposizioni che non riconoscevano questo diritto ai soggetti sottoposti a custodia cautelare; nella dec. 2012-233 QPC¹¹⁹, invece, la declaratoria di costituzionalità (risalente al 1976¹²⁰) della disposizione che impone di rendere pubbliche le sottoscrizioni delle candidature alla Presidenza della Repubblica è stata ritenuta non incompatibile con un nuovo scrutinio, in conseguenza della revisione costituzionale del 2008, che ha rafforzato la garanzia del pluralismo e della partecipazione alla vita politica dei partiti e dei gruppi in condizioni di parità.

Il cambiamento di circostanze non è stato invece riscontrato, in un'altra occasione, in relazione ad una precisazione sul parametro da cui ricavare il principio di personalità delle pene contenuta in una statuizione resa successivamente a quella in cui era stata esclusa (nella motivazione, ma non nel

¹¹⁵ Al riguardo, v. V. SAINT JAMES, *Les décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'État de ne pas transmettre une QPC: la place de cours souveraines en question?*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 2012, 607 ss.

¹¹⁶ Sul punto, v. P. GERVIER, *Le changement de circonstances dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 2012, 89 ss.

¹¹⁷ Dec. 80-127 DC.

¹¹⁸ Dec. 2010-14/22 QPC: sul punto, cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2009-2010*, cit., 3913.

¹¹⁹ Su questa decisione, cfr. anche *supra* il paragrafo 3.

¹²⁰ Dec. 76-65 DC.

dispositivo) l'incostituzionalità di una disposizione nuovamente sottoposta all'esame del *Conseil* (dec. 2010-104 QPC). Ad identico esito si è giunti in merito ad una disposizione già oggetto di scrutinio da parte del *Conseil*, che l'aveva dichiarata conforme alla Costituzione con una *réserve d'interprétation*; la disposizione è stata nuovamente denunciata, ma il *Conseil* ha escluso la sussistenza di un cambiamento di circostanze, in ragione del fatto che, a quanto constava, la *réserve* era stata costantemente rispettata da parte dei giudici (dec. 2011-142/145 QPC). Di per sé, un mutamento di giurisprudenza non è idoneo a fondare un cambiamento di circostanze, al riguardo dovendosi primariamente verificare, ad opera dei giudici comuni (e segnatamente dei giudici supremi), se la nuova interpretazione sia conforme alla Costituzione (dec. 2011-120 QPC).

Una fattispecie affatto diversa è quella relativa ad una disposizione che venga all'esame del *Conseil* per la seconda volta, essendo stata già dichiarata costituzionale con una pronuncia intervenuta successivamente al promovimento della questione. In tale evenienza, stante la prossimità temporale delle due decisioni, e soprattutto il venir meno dell'oggetto della questione, il cambiamento di circostanze è ovviamente irrilevante, dovendosi far luogo ad un *non lieu à statuer* (dec. 2012-252 QPC, avente ad oggetto la stessa disposizione esaminata nella dec. 2012-234 QPC).

9.3. *Il parametro invocabile.* – Il parametro nei giudizi instaurati attraverso una QPC è circoscritto dall'art. 61-1 della Costituzione in base alla necessità di invocare la violazione di “diritti e libertà garantiti dalla Costituzione”.

Il riferimento alla garanzia costituzionale implica l'impossibilità, per il *Conseil*, di utilizzare la *question prioritaire de constitutionnalité* per censurare violazioni di diritti e libertà riconosciuti da fonti diverse, e segnatamente da quelle di matrice sovranazionale, relativamente alle quali resta ferma la competenza dei giudici comuni a svolgere il *contrôle de conventionnalité* (dec. 2011-217 QPC). Al di là di questa limitazione, il *Conseil* ha comunque interpretato in maniera piuttosto generosa la clausola attributiva del potere di sindacato in via incidentale. L'ammissibilità delle questioni non è stata, infatti, circoscritta ai casi nei quali venissero invocati i testi facenti parte del *bloc de constitutionnalité* più direttamente riferibili a situazioni giuridiche soggettive, quali la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 ed il Preambolo della Costituzione del 1946. Si è anzi adottata una interpretazione lata, che non ha escluso, in linea di principio, l'invocazione di una qualunque delle componenti del *bloc de constitutionnalité*. Nel biennio 2011-2012, in particolare, è da segnalare la dec. 2011-116 QPC, che ha definitivamente fugato ogni dubbio in merito alla *Charte de l'environnement* del 2004¹²¹. In seguito, la posizione è stata ulteriormente rafforzata dalle decc. 2011-183/184 QPC, 2012-262 QPC e 2012-282 QPC. Non rappresenta una smentita, ma solo una limitazione della portata di questa giurisprudenza, la dec. 2012-283 QPC, che ha escluso l'invocabilità dell'art. 6 della predetta *Charte*, relativo all'impegno dei pubblici poteri per lo sviluppo sostenibile.

Il testo della Costituzione del 1958, per contro, non dovrebbe, in linea massima, essere invocabile se non in ipotesi eccezionali, non recando esso che sporadiche disposizioni su diritti e libertà. In taluni casi, tuttavia, l'invocazione di disposizioni tratte da questo testo si è associata a quella di altri atti di rango costituzionale, ciò che ha escluso problemi di ammissibilità: al riguardo, può citarsi la dec. 2012-278 QPC, relativa ad una questione in cui il richiamo all'art. 64, in materia di *status* dei

¹²¹ Al riguardo, v. K. FOUCHER, *La première application de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la QPC: de l'inédit, de l'inutile et du flou*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2011, 1158 ss.; L. GAY, *Première QPC “environnementale»: vigilance en défaut du Conseil constitutionnel sur la théorie de la préoccupation*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2011, 823 ss.

magistrati, si era associato a quello dell'art. 6 della Dichiarazione del 1789, in tema di accesso ai pubblici uffici.

Lo stesso schema è stato seguito in relazione all'art. 34, inerente al riparto di competenze tra legge e regolamento: con giurisprudenza costante, il *Conseil* ha chiarito che il mancato rispetto, da parte del legislatore, della propria competenza (c.d. incompetenza negativa) non può essere invocato se non nel caso in cui il difetto di normazione si sia riverberato nella lesione di un diritto o di una libertà garantita dalla Costituzione (decc. 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).

Là dove, dunque, le disposizioni della Costituzione del 1958 sono state invocate isolatamente, di solito il *Conseil* ha invece escluso la sussistenza delle condizioni per l'esame nel merito. Ciò è avvenuto in relazione alla disciplina dell'elezione del Presidente della Repubblica (art. 13: dec. 2012-281 QPC), alla violazione del riparto di competenze tra legislatore organico e legislatore ordinario (art. 64: dec. 2012-241 QPC), ma anche a quella del controllo operato dal rappresentante dello Stato in sede locale (art. 72: dec. 2012-282 QPC), nonché alla previsione secondo cui le lingue regionali appartengono al patrimonio della Francia (art. 75-1: dec. 2011-130 QPC¹²²). Ad analogo risultato si è giunti per l'*objectif de valeur constitutionnelle* di intelligibilità e di accessibilità della legge (decc. 2011-134 QPC, 2011-175 QPC, 2012-230 QPC, 2012-277 QPC, 2012-280 QPC, 2012-283 QPC e 2012-285 QPC).

In questo quadro, potrebbe ritenersi eccezionale la configurazione della libera amministrazione delle collettività territoriali, di cui all'art. 72 della Costituzione, alla stregua di uno dei diritti e libertà garantiti dalla Costituzione, come tale invocabile anche isolatamente in sede di *question prioritaire de constitutionnalité* (dec. 2010-107 QPC, implicitamente confermata dalla dec. 2012-277 QPC)¹²³, se non si dovesse, però, rammentare come, soprattutto sotto la spinta della giurisprudenza amministrativa, il relativo principio sia stato *de plano* ritenuto costituire “*une liberté fondamentale*”¹²⁴.

9.4. *Le disposizioni potenzialmente oggetto del giudizio.* – Il novero delle disposizioni suscettibili di essere sottoposte al controllo di costituzionalità in via incidentale è chiaramente circoscritto a quelle di rango legislativo (ordinario e – si ritiene – organico): al riguardo, anche la giurisprudenza del biennio 2011-2012 è assolutamente ferma nell'escludere, anche con decisioni di non luogo a procedere, ogni possibilità di sindacato di disposizioni regolamentari (decc. 2011-152 QPC, 2011-169 QPC, 2011-190 QPC e 2012-225 QPC). Ciò vale, ovviamente, anche per le disposizioni di ordinanze *ex art.* 38 della Costituzione non ancora ratificate con legge, che dunque mantengono provvisoriamente un rango secondario (dec. 2011-219 QPC).

Sempre con riferimento all'oggetto del giudizio, da sottolineare è che il *Conseil* si è costantemente attenuto al principio enucleato sin dalle prime decisioni su *questions prioritaires de constitutionnalité*, in base al quale il riferimento testuale alle “disposizioni legislative” operato dall'art. 61-1 della Costituzione non osta a che oggetto dello scrutinio siano gli enunciati normativi

¹²² Su cui, v. M. VERPEAUX, *Langues régionales et QPC: l'impossible dialogue*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2011, 1963 ss.

¹²³ Sul tema, v. A. ROUX, *QPC et libre administration des collectivités territoriales*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2011, 817 ss.

¹²⁴ Cfr. *Conseil d'État*, 12 giugno 2002, n. 246618, Comune di Fauillet e altri (in http://www.rajf.org/article.php3?id_article=981): cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2005-2006*, cit., 3784; cfr., *amplius*, *infra*, il paragrafo 23.

come interpretati dalla giurisprudenza ordinaria o amministrativa (decc. 2010-96 QPC, 2011-127 QPC, 2011-164 QPC, 2011-185 QPC, 2011-201 QPC e 2012-261 QPC). Solitamente, il riferimento va alla giurisprudenza “costante”; ciò nondimeno, in taluni casi, ci si è basati anche sull’interpretazione offerta da un paio di decisioni della Corte di cassazione (il riferimento è, in special modo, alla dec. 2011-164 QPC).

9.5. *La delimitazione del thema decidendum.* – Nei giudizi di legittimità costituzionale, il *Conseil* non è vincolato al rispetto del principio della corrispondenza tra chiesto e giudicato e può dunque estendere il *thema decidendum* attraverso censure sollevate *ex officio*: è ciò che si è verificato, ad esempio, nelle decc. 2011-147 QPC, 2011-153 QPC e 2012-227 QPC. Generalmente, l’esercizio di tale potere è prodromico rispetto ad una declaratoria di incostituzionalità; non mancano, tuttavia, decisioni di segno diverso, come è il caso dell’ultima delle pronunce citate, in cui si è dato luogo ad una *réserve d’interprétation*.

Il *Conseil* sovente procede, però, anche a delimitazioni del *thema decidendum*, attraverso una (re)interpretazione dei termini delle questioni che può giungere a ridimensionare il numero di articoli denunciati o, più di frequente, a limitare a singoli commi o disposizioni le censure mosse nei confronti di un articolo nella sua interezza (decc. 2011-160 QPC, 2011-218 QPC, 2012-238 QPC, 2012-266 QPC, 2012-271 QPC e 2012-274 QPC). In un caso, si è giunti anche a restringere l’oggetto della questione, originariamente vertente su un articolo intero, ad un inciso (“*se saisis d’office ou*”) contenuto in un comma (dec. 2012-286 QPC).

10. *La fase decisoria.* – In continuità con una giurisprudenza ormai ampiamente consolidata, il *Conseil* ha escluso di poter esercitare un controllo generale sulla discrezionalità del legislatore, giacché l’organo di giustizia costituzionale non ha un potere decisionale analogo a quello del Parlamento (decc. 2012-233 QPC e 2012-282 QPC). Ciò vale, evidentemente, in tutte quelle ipotesi nelle quali si ponga un problema di contemperamento tra contrapposti interessi, che evocano prese di posizione da parte del legislatore sulle quali il *Conseil* non ritiene di poter intervenire per diversamente collocare il punto di equilibrio individuato (di particolare interesse sono, ad esempio, la dec. 2011-148/154 QPC, in tema di diverso trattamento tra salariati ed altri lavoratori nell’applicazione della c.d. “giornata della solidarietà”, la dec. 2011-172 QPC, sul *test* del DNA *post mortem*, la dec. 2012-230 QPC, concernente limitazioni imposte all’elettorato passivo, la dec. 2012-248 QPC, in tema di conoscenza delle proprie origini, relativamente al contemperamento tra gli interessi della madre biologica e quelli del figlio, la dec. 2012-249 QPC, sulla necessità del previo consenso scritto della madre per il prelievo del cordone ombelicale, e la dec. 2012-268 QPC, in tema di adozione ed affidamento ai servizi sociali del minore in stato di abbandono).

La deferenza nei confronti delle scelte legislative non è, tuttavia, assoluta. In primo luogo, il *Conseil* giustifica sovente l’impossibilità di sovrapporsi alle soluzioni legislative con lo stato attuale delle conoscenze tecnico-scientifiche (dec. 2012-249 QPC). In secondo luogo, e soprattutto, il *Conseil* si riserva di censurare l’*“erreur manifeste d’appréciation”* in cui sia incorso il legislatore, tanto da provocare una compressione eccessiva di un diritto o di una libertà nel quadro della composizione tra interessi contrapposti (dec. 2011-139 QPC, concernente la conciliazione tra la libertà di iniziativa economica ed altre esigenze costituzionali).

Lo schema decisorio elaborato in relazione al legislatore è stato adottato anche per il Governo allorché, in base ad una legge, debba adottare decisioni discrezionali (dec. 2010-94 QPC, concernente la disciplina della nomina di funzionari).

10.1. *Le decisioni*. – Delle 184 decisioni rese, la maggioranza assoluta è rappresentata dalle 102 (55,43%) che hanno dichiarato conformi alla Costituzione (tutte) le disposizioni impugnate. Sono peraltro piuttosto numerose quelle che, all'opposto, hanno dichiarato incostituzionali tutte le disposizioni impugnate: 31, pari al 16,85%. Meno numerose (19, cioè il 10,33%) sono state le decisioni per così dire intermedie, di non conformità parziale. Interessante è anche il dato concernente le pronunce recanti almeno una decisione di conformità con riserva di interpretazione, che ammontano a 27 (14,67%): siffatti dispositivi, già ampiamente sperimentati nel giudizio *a priori*, assumono nel giudizio in via incidentale un significato più pregnante nell'ottica della instaurazione di un dialogo tra *Conseil* e giudici comuni, pur dovendosi rimarcare che l'efficacia vincolante anche delle motivazioni delle decisioni del *Conseil* rende difficilmente proponibile un parallelo con le decisioni interpretative di rigetto rese dalla Corte costituzionale italiana¹²⁵.

A completare il quadro delle pronunce del biennio 2011-2012, si pongono 4 (2,17%) decisioni di non luogo a decidere nel merito (ad esempio, per inidoneità dell'oggetto della questione)¹²⁶ e, infine, una decisione sull'istanza di rettifica di una precedente pronuncia.

10.2. *Gli effetti nel tempo della dichiarazione di incostituzionalità*. – Qualora il controllo operato dal *Conseil* conduca alla constatazione di una incompatibilità tra oggetto e parametro del giudizio, si fa luogo ad "*abrogation*" (termine, questo, da intendersi come "annullamento", alla luce degli effetti retrospettivi che il *Conseil* ha riconosciuto alle declaratorie) della/e disposizione/i legislativa/e.

Gli effetti nel tempo di questa *abrogation* sono governati, in linea di principio, dal carattere incidentale del giudizio, il quale postula che la dichiarazione di incostituzionalità debba andare a vantaggio di chi è stato all'origine della *question prioritaire de constitutionnalité*. All'uopo, la regola generale impone l'impossibilità di applicare la disposizione dichiarata incostituzionale a decorrere dalla data della decisione del *Conseil*, e dunque l'invocabilità del mutato quadro normativo a tutti i procedimenti in corso.

Ciò posto, tuttavia, l'art. 62, secondo comma, della Costituzione conferisce al *Conseil constitutionnel* un ampio potere di modulazione degli effetti dell'*abrogation*, giacché gli consente di determinare una data successiva a quella della decisione come *dies a quo* della sua efficacia e gli riconosce altresì il potere di stabilire le condizioni ed i limiti entro cui gli effetti prodotti dalla disposizione poi dichiarata incostituzionale possono essere rimessi in causa. Di questo potere di modulazione, il *Conseil* si avvale con notevole frequenza¹²⁷.

(a) La posticipazione del *dies a quo*.

Le conseguenze negative per l'ordinamento che potrebbero derivare da una declaratoria di incostituzionalità "immediata" hanno consigliato a più riprese una posticipazione della data a decorrere dalla quale l'*abrogation* ha effetto, non potendosi il *Conseil* sostituire al legislatore nel dettare una nuova disciplina (decc. 2010-108 QPC, 2011-112 QPC, 2011-190 QPC e 2011-205 QPC:

¹²⁵ Con riferimento ai poteri ermeneutici di giudici e *Conseil constitutionnel*, v. A. VIALA, *De la puissance à l'acte: la QPC et les nouveaux horizons de l'interprétation conforme*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 2011, 965 ss.

¹²⁶ Su questa tipologia di decisioni, v. J. BENETTI, *Échec au renvoi : les décisions QPC de "non-lieu à statuer"*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 2012, 593 ss.

¹²⁷ Sul potere di modulazione degli effetti nel tempo delle decisioni di incostituzionalità, v. S. BRIMO, *Les conséquences de la modulation dans le temps des effets des décisions QPC*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 2011, 1189 ss.; N. TILLI, *La modulation dans le temps des effets des décisions d'inconstitutionnalité a posteriori*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 2011, 1591 ss.

in quest'ultimo caso, si trattava, non già del Parlamento, bensì del *Congrès neocaledone*¹²⁸). L'obiettivo è, evidentemente, quello di evitare “*conséquences manifestement excessives*”, che potrebbero tradursi, a seguito dell'incostituzionalità, in una compressione di diritti costituzionalmente riconosciuti di natura ancor più grave rispetto all'applicazione della disciplina incostituzionale. Destinatario “naturale” della posticipazione degli effetti nel tempo è, come accennato, il legislatore, cui viene espressamente richiesto di rimediare al *vulnus* che verrebbe a crearsi, in caso di inerzia, dal momento in cui la declaratoria di incostituzionale divenisse efficace. La data individuata dal *Conseil* è, non a caso, calibrata in relazione, sì, all'urgenza di provvedere, ma anche alla complessità del tema su cui il legislatore deve intervenire. Si danno, così, posticipazioni anche ben superiori all'anno, di quasi diciotto mesi (dec. 2011-147 QPC, 2012-235 QPC e 2012-268 QPC) e di quasi quindici (decc. 2011-182 QPC, 2011-183/184 QPC, 2011-190 QPC e 2012-226 QPC). Per converso, non mancano posticipazioni ben inferiori all'anno, di otto/nove mesi (decc. 2010-108 QPC, 2011-112 QPC, 2012-282 QPC e 2012-283 QPC), o anche posticipazioni minimali, dell'ordine di circa cinque mesi (decc. 2012-262 QPC e 2012-270 QPC), ma anche solo di poco più di un mese e mezzo (dec. 2011-135/140 QPC) o meno ancora (dec. 2011-192 QPC). In buona parte dei casi, il periodo di posticipazione oscilla tra gli undici ed i tredici mesi (decc. 2010-83 QPC, 2011-203 QPC, 2011-205 QPC, 2011-208 QPC e 2012-269 QPC).

Il legislatore non è, peraltro, l'unico possibile destinatario della decisione di posticipare gli effetti dell'incostituzionalità. Nella dec. 2011-192 QPC, per la prima volta, la posticipazione è stata determinata dalla necessità di consentire all'amministrazione di trarre le conseguenze dell'incostituzionalità della legge: la particolarità della motivazione si coniuga all'estrema limitatezza del periodo di “comporto” offerto, dal 10 novembre al 1° dicembre 2011, sull'assunto che una ventina di giorni, palesemente insufficienti per qualunque intervento legislativo, possono invece risultare ampiamente congrui per adattare la prassi amministrativa al mutato quadro normativo.

A fronte della constatata opportunità di posticipare gli effetti di una pronuncia, si pone sempre un problema di tutela delle parti nei giudizi in corso e, soprattutto, di quella che è all'origine della questione di costituzionalità decisa. Nel fissare un *dies a quo* diverso da quello della decisione, il *Conseil* opera una valutazione degli interessi generali dalla quale risulta che questi prevalgono su quelli dei singoli. Può tuttavia darsi il caso nel quale sia lo stesso *Conseil* a tratteggiare una dinamica atta a salvaguardare gli interessi generali cercando al contempo di tutelare al massimo quelli dei singoli. Emblematica è, al riguardo, la dec. 2010-83 QPC, in cui, a fronte di una posticipazione degli effetti di quasi un anno, ci si è preoccupati di preservare l'effetto utile della decisione alla soluzione dei giudizi in corso, richiedendo, per un verso, ai giudici comuni di sospendere la definizione dei procedimenti di fronte a loro fino all'entrata in vigore della nuova legge e, per l'altro, al legislatore di prevedere un'applicazione retroattiva della nuova disciplina ai procedimenti che erano in corso al momento della decisione del *Conseil*.

(b) Gli effetti spiegati dalla disposizione dichiarata incostituzionale.

La declaratoria di incostituzionalità ha effetti retroattivi limitati ai rapporti pendenti, di talché non può essere invocata, in linea generale, per quelli esauriti anteriormente (dec. 2011-128 QPC).

L'applicazione retroattiva non è circoscritta, ovviamente, ai soli giudizi in corso, estendendosi anche a fattispecie nelle quali, ad esempio, una decisione amministrativa, basata su una disposizione dichiarata incostituzionale ed intervenuta anteriormente alla decisione del *Conseil*, venga impugnata

¹²⁸ Al riguardo, v. C. DAVID, *L'assimilation du régime des lois du pays à celui des lois nationales dans le cadre de la QPC*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 863 ss.

in un momento successivo (dec. 2011-218 QPC).

In materia penale, poi, si hanno anche casi di incidenza su sentenze già definitive, come avvenuto in due occasioni nelle quali l'eliminazione della qualifica di reati come "incestuosi" ha portato il *Conseil* a disporre che, per le condanne già passate in giudicato, l'aggettivo venisse rimosso dal casellario giudiziale (decc. 2011-163 QPC e 2011-222 QPC).

10.3. *Gli effetti dell'incostituzionalità su disposizioni non impugnate.* – L'inoperatività della regola della necessaria corrispondenza tra chiesto e pronunciato rende piuttosto agevole, per il *Conseil*, l'ampliamento della portata di una declaratoria di incostituzionalità a disposizioni ulteriori rispetto a quelle specificamente oggetto del suo controllo. La giurisprudenza costituzionale si è orientata da tempo nel senso di determinarsi circa l'*an* dell'ampliamento in relazione alla possibilità o meno di "separare" le disposizioni censurate *principaliter* da altre. Se, ad esempio, l'incostituzionalità fa venir meno il fondamento normativo di atti previsti da disposizioni non censurate, allora non sussistono le condizioni per una "separazione" delle sorti della disposizione incostituzionale dalle altre che, di per se stesse, non lo sarebbero, ma che lo diventano in via consequenziale (si veda, tra le altre, la dec. 2012-282 QPC).

Nell'ambito delle pronunce adottate in via consequenziale, è da segnalare altresì il potere di rettifica del *Conseil*, esercitato quando l'incostituzionalità di una disposizione si riverbera su altre nel senso di renderne semplicemente inattuale o non del tutto corretto il tenore testuale, senza tuttavia che la irregolarità sopravvenuta possa configurarsi alla stregua di un'invalidità; così, la rettifica può investire un elenco di articoli oggetto di rinvio, dal quale si espunge quello dichiarato incostituzionale (dec. 2012-279 QPC); ancora ad esempio, l'eliminazione di una categoria di soggetti dal novero dei destinatari di una disposizione può richiedere, in altre, la sostituzione di una virgola con la congiunzione "e" interposta tra le categorie di destinatari residui (dec. 2012-250 QPC).

10.4. *La correzione di errori materiali.* – Nel biennio qui preso in esame si è fatto luogo alla prima applicazione della procedura prevista per la correzione di errori materiali contenuti in decisioni su QPC¹²⁹. Nel rispetto del termine di venti giorni dalla pubblicazione della decisione sul *Journal Officiel*, la parte che aveva dato luogo alla questione poi decisa nel senso dell'incostituzionalità chiedeva al *Conseil* di "completare la sua decisione con una precisazione atta a garantirne l'efficacia". La richiesta è stata tuttavia respinta, in quanto la sua portata era ben più ampia rispetto a quella di una mera correzione di errore materiale (dec. 2012-284R QPC).

IV. ASPETTI DI MERITO NELLA GIURISPRUDENZA DEL *CONSEIL CONSTITUTIONNEL*: LE DINAMICHE ISTITUZIONALI.

11. Governo e Parlamento nel procedimento legislativo – Il *Conseil constitutionnel* è stato chiamato a valutare la conformità di disposizioni di legge alle disposizioni costituzionali che regolano il procedimento legislativo in relazione a diversi profili.

Si è così pronunciato, in particolare, sulla rispettiva posizione delle Camere, a proposito del ruolo delle commissioni e di altri organi parlamentari, in ordine ai poteri del Governo e in merito alla disciplina del diritto di emendamento.

¹²⁹ Cfr. l'art. 13 del ridetto *Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité*.

11.1. *La posizione delle Camere.* – Rispetto alla posizione delle Camere nel procedimento legislativo mette conto di ritornare sulla già considerata dec. 2012-657 DC¹³⁰. Come già accennato, infatti, mentre l'Assemblea nazionale aveva approvato il testo legislativo istitutivo della giornata della memoria delle vittime della guerra d'Algeria e dei combattimenti in Tunisia e in Marocco il 22 gennaio 2002, solo trascorsi ben dieci anni, e, cioè, e l'8 novembre 2012, anche il Senato ha provveduto ad approvarlo. I ricorrenti (più di sessanta senatori e deputati) hanno impugnato la legge sostenendo che i tempi della sua approvazione avrebbero condotto alla violazione dei principi di trasparenza e chiarezza del dibattito parlamentare in relazione ad una nutrita serie di disposizioni costituzionali (artt. 3, 24, 25, 27, 39 e 45), laddove il tema di fondo era quello dell'identità della volontà politica nel tempo, dato che l'Assemblea nazionale avrebbe potuto essere contraria all'approvazione del testo di legge trasmesso in precedenza al Senato da un'Assemblea diversamente composta. Il *Conseil* ha respinto il ricorso e, nel dichiarare la conformità costituzionale della legge, ha rilevato (cons. 2) laconicamente che essa è stata approvata nello stesso testo dai due rami del Parlamento, nel rispetto dell'articolo 45 della Costituzione, e che non erano ravvisabili ulteriori profili di illegittimità.

La sintetica argomentazione del giudice costituzionale induce a svolgere qualche considerazione più di sistema. La vicenda normativa è infatti determinata dall'asimmetria che caratterizza il modello parlamentare francese, anche rispetto al rinnovo delle Camere: totale per l'Assemblea nazionale, parziale per il Senato. Ciò comporta, ad esempio, che, mentre l'Ufficio di presidenza della prima decade alla fine di ogni legislatura, quello del secondo è un organo continuo e viene semplicemente rinnovato nei suoi membri. Analoga sorte tocca ai progetti di legge depositati dal Governo ai sensi dell'articolo 39, comma 2, Cost., presso gli uffici di presidenza: decadono quelli depositati all'Assemblea nazionale, non quelli depositati al Senato. Così che, allo scadere della legislatura, dovranno essere nuovamente riproposti i progetti di legge depositati all'Assemblea nazionale, e non ancora approvati, mentre quelli depositati in Senato continueranno il loro *iter* a prescindere da ogni rinnovo, totale o parziale, delle Camere. Parimenti succede per le proposte di legge di origine parlamentare, che, se adottate dal Senato e trasmesse all'Assemblea nazionale, devono essere nuovamente inviate al Presidente di quest'ultima all'inizio della nuova legislatura (paragrafo XVII, comma 3, del regolamento di istruzione dell'ufficio di Presidenza del Senato). L'articolo 24 del regolamento del Senato dispone, invece, che le proposte di legge approvate dall'Assemblea nazionale e trasmesse al Senato sono registrate dall'ufficio di presidenza, senza oneri ulteriori derivanti dal rinnovo dell'Assemblea nazionale¹³¹.

Sulla posizione delle Camere nell'ambito del procedimento legislativo, il *Conseil* è stato chiamato a pronunciarsi anche in relazione alla prima versione della legge sul numero dei consiglieri territoriali per ogni dipartimento e per ogni regione¹³². Poiché l'*iter* legislativo era stato avviato con il deposito del progetto di legge presso l'Assemblea nazionale, il *Conseil*, con la dec. 2011-632 DC, ne ha dichiarato la non conformità per violazione dell'articolo 44, comma 2, 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.

¹³⁰ Cfr., *supra*, il paragrafo 6.

¹³¹ In effetti il Senato ha talvolta approvato in via definitiva proposte di legge trasmesse dall'Assemblea nazionale dopo il rinnovo di quest'ultima (l. n. 98-389 del 19 maggio 1998 sulla responsabilità da prodotti difettosi; l. n. 97-1159 del 19 dicembre 1997 sulla sorveglianza con braccialetto elettronico; l. n. 98-46 del 23 gennaio 1998 sulla protezione delle persone sovra-indebitate).

¹³² Cfr., *supra*, il paragrafo 6.

D'interesse, per le prerogative del Senato, è ancora la dec. 2011-628 DC relativa alla legge organica¹³³ sulla elezione dei Deputati e dei Senatori. Il quarto comma dell'articolo 46 della Costituzione stabilisce che le leggi organiche relative al Senato¹³⁴ devono essere approvate nello stesso testo da entrambe le Assemblee. Il *Conseil* (cons. 1) ha ribadito la sua giurisprudenza¹³⁵, per la quale le leggi organiche relative al Senato sono quelle che recano una disciplina applicabile solo ad esso e non anche all'Assemblea nazionale.

11.2. *Il ruolo degli organi delle Camere.* – Il *Conseil* ha avuto modo di pronunciarsi anche sul ruolo degli organi delle Camere nell'ambito del procedimento legislativo.

Con la dec. 2012-655 DC, è stato, infatti, dichiarato non conforme a Costituzione il progetto di legge relativo all'*housing sociale*, poiché esso era stato 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, primo comma, della Costituzione¹³⁶.

La dec. 2011-631 DC (*Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*) ha offerto, invece, il destro al *Conseil* di pronunciarsi sui poteri della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari. Il giudizio era stato introdotto dalle *saisines* di senatori e deputati: questi ultimi lamentavano, tra l'altro, che la determinazione in sole trenta ore del tempo massimo per la discussione della legge, avrebbe violato il principio di trasparenza del dibattito parlamentare. La pronuncia (cons. 7) ha stabilito che l'unica sede nella quale può essere stabilita la concessione di un tempo supplementare per la discussione dei progetti di legge è la Conferenza dei Presidenti, secondo quanto disposto dall'art. 49 del regolamento dell'Assemblea nazionale.

11.3. *I poteri del Governo.* – Per una riflessione intorno ai poteri del Governo sul procedimento legislativo rileva in modo particolare la dec. 2012-649 DC, resa sulla legge di semplificazione del diritto e dei procedimenti amministrativi. Rispetto ad essa, il Governo aveva avviato la procedura di approvazione d'urgenza prevista dall'art. 45, commi 2 e ss., Cost.¹³⁷.

¹³³ La l. org. n. 2011-410 costituisce il primo di tre atti legislativi approvati il 14 aprile 2011 che costituiscono il cosiddetto "*paquet électoral*" (gli altri due sono la l. n.2011-411 2011, *Ratifiant l'ordonnance n.2009 -936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection des députés par les Français établis hors de France* e la l. n. 2011-412, *Portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique*). Essa abbassa l'età dell'elettorato passivo al Senato da 30 a 24 anni e all'Assemblea nazionale da 23 a 18 anni; interviene inoltre in modo significativo sulla disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità.

¹³⁴ Cfr. A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat: entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme rationalisé*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2011, 465 ss.

¹³⁵ Dec. 2009-576 DC del 3 marzo 2009, *Loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*, cons. 1; 2009-579 DC del 9 aprile 2009, *Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 1; 2009-595 DC del 3 dicembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 1; 2010-606 DC del 20 maggio 2010, *Loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature*, cons. 1; 2010-608 DC del 12 luglio 2010, *Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental*, cons. 1; 2010-609 DC del 12 luglio 2010, *Loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*, cons. 1.

¹³⁶ Cfr. J.-E. GICQUEL, *Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire*, in *La Semaine juridique*, 10 dicembre 2012, n. 50, 2255 ss.

¹³⁷ Essa assolve, com'è noto, alla duplice funzione di scongiurare il pericolo di uno stallo deliberativo che si può determinare in ragione della asimmetria del bicameralismo francese; e di attribuire al Governo uno strumento di impulso

La disposizione costituzionale prevede che, qualora le Camere, dopo la loro 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) possono ottenere la convocazione di una commissione bicamerale paritetica avente il compito di elaborare una proposta condivisa in ordine agli aspetti controversi. La procedura può essere attivata dal Governo anche solo dopo la 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.

La legge sulla semplificazione del diritto e dei procedimenti amministrativi è stata adottata con procedura accelerata su iniziativa del Governo. I Senatori e Deputati ricorrenti lamentavano l'assenza di una ragione che giustificasse la scelta governativa che aveva comportato una forte compressione della possibilità di sviluppare il dibattito parlamentare. Il giudice delle leggi, con la summenzionata decisione, ha respinto il ricorso, rimarcando (cons. 4) come il Governo non sia tenuto a fornire alcuna giustificazione in ordine alla propria scelta di avviare la speciale procedura.

11.4. *Il diritto di emendamento.* – Il diritto di emendamento è oggetto di diversi interventi del giudice costituzionale, che ha ribadito la sua giurisprudenza relativa a contenuti e limiti di tale diritto.

Secondo quanto dispone l'art. 45, comma 1, Cost., è ammissibile in prima lettura ogni emendamento che abbia un legame anche indiretto col testo depositato o trasmesso. Il *Conseil*, asseverando la portata del precetto costituzionale (decc. 2011-629 DC, cons. 17, 18, 24; 2011-635 DC, cons. 3, 4, 5; 2011-640 DC, cons. 14; 2011-640 DC; 2011-641 DC, cons. 4), ha, però, riaffermato anche la cosiddetta regola dell'*entonnoir*¹³⁸, precisando che il limite all'ammissibilità degli emendamenti cede, quando essi siano destinati ad assicurare il rispetto della Costituzione, ad operare un coordinamento tra diversi testi in corso d'esame o a correggere un errore materiale (decc. 2012-659 DC, cons. 93; 2011-625 DC, cons. 81; 2011-629 DC, cons. 9 e 28; 2011-631 DC, cons. 9; 2011-640 DC, cons. 35; 2011-642 DC, cit., cons. 5; 2011-645 DC, cons. 14 e 15; 2012-649 DC, cons. 30).

Con riguardo, poi, ai cosiddetti *cavaliers*, si registra la novità assoluta della non conformità costituzionale di disposizioni di una legge organica¹³⁹. Chiamato a pronunciarsi sulla legge organica relativa al funzionamento delle istituzioni della Polinesia francese (dec. 2011-637 DC), il *Conseil* ha,

sulla attività legislativa del Parlamento: cfr. O. FUCHS, *La procédure législative d'urgence*, in *Revue du droit public*, 2009-3, 762 ss.

¹³⁸ La regola de *l'entonnoir* è prevista dai regolamenti delle Camere e dispone che nel corso dell'*iter* parlamentare devono 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. Il *Conseil constitutionnel* inizia a richiamare la regola de *l'entonnoir* a partire dalle decisioni 2005-532 DC del 19 gennaio 2006, cons.25-27; 2006-533 DC del 16 marzo 2006, cons. 6-10; 2007-553 DC del 3 marzo 2007, cons. 34-36: cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2005-2006*, cit., cit. 3772. In argomento, cfr. F. ROLIN, S. SLAMA, *Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste*, in *AJDA*, 2006, (18), 975 ss.; V. OGIER-BERNAUD, *L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2006 (67), 585 ss.; M.-A. GRANGER, *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, (75), 585 ss.; TH. DEBARD, *L'abus de droit en droit constitutionnel*, Paris, 2010, 256 ss.; P. RRAPI, *Quid de l'unité matérielle de la loi?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, (89), 105 e ss.; D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/1, 37 ss.

¹³⁹ Cfr. J. BENETTI, *Première censure de "cavaliers" dans une loi organique*, in *Constitutions*, 2011, 494 s.

infatti, dichiarato l'illegittimità di quattro articoli (dal 49 al 52) inseriti in prima lettura all'Assemblea nazionale, ma relativi alla Nuova Caledonia: il fatto di introdurre norme relative ad un'altra collettività d'oltremare non è stato ritenuto un legame sufficiente a soddisfare la regola di cui all'art. 45 della Costituzione (cons. 21 e 22).

Il giudice delle leggi ha, in altra occasione, ricordato come il diritto di emendamento, riconosciuto in termini generali ai parlamentari e al Governo dall'art. 44, comma 1, Cost., abbia la duplice funzione di consentire il corretto svolgimento del dibattito democratico e di assicurare il funzionamento degli organi costituzionali; e che, da questa duplice finalità, discende la necessità di evitare ogni esercizio manifestamente eccessivo dello stesso diritto (dec. 2012-662 DC, cons. 4 e 5). Nella valutazione in concreto delle modalità di esercizio di siffatto diritto, il *Conseil* si limita, del resto, a considerare tali duplici finalità, rimanendo estranee al suo giudizio considerazioni di altra natura, quali le ragioni personali che possono condurre un parlamentare a presentare o ritirare un emendamento (dec. 2010-624 DC, cons. 6).

11.5. *La chiarezza della legge come condizione di godimento dei diritti.* – Tra le misure assunte dal legislatore per affrontare la crisi economica, due provvedimenti¹⁴⁰ di semplificazione del diritto e delle procedure amministrative (finalizzati ad una maggiore attrattività per gli investitori stranieri, ad un rafforzamento della competitività delle imprese nazionali e ad una agevolazione dei rapporti tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione) sono stati portati all'attenzione del *Conseil* in relazione alla disomogeneità delle materie da essi disciplinate.

Ad essere in gioco non è un vero e proprio diritto costituzionale, ma piuttosto un obiettivo di valore costituzionale: l'obiettivo della accessibilità e della chiarezza della legge.

Come tutti gli altri anche questo obiettivo è frutto della elaborazione giurisprudenziale¹⁴¹ del *Conseil*, secondo cui l'uguaglianza davanti alla legge enunciata dall'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino e la garanzia dei diritti assicurata dal suo articolo 16 non sarebbero effettive se i cittadini non disponessero di una conoscenza sufficiente delle norme ad essi applicabili; essendo tale conoscenza necessaria all'applicazione dell'articolo 4 della stessa Dichiarazione, che istituisce la riserva di legge per la limitazione dei diritti, e dell'articolo 5, in forza del quale tutto ciò che non è vietato dalla legge è concesso¹⁴².

Con la decisione 2011-629 DC (*Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*) il *Conseil* ha stabilito che l'obiettivo di valore costituzionale della accessibilità e della chiarezza della legge non è di per sé mancato da disposizioni di legge che non abbiano un oggetto analogo e che si

¹⁴⁰ La l. n. 2011-525 del 17 maggio 2011 *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, e la l. n. 2012-387 del 22 marzo 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*

¹⁴¹ F. LUCHAIRE, *Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel: l'objectif de valeur constitutionnel*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2005, 675 e ss; cfr. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Paris, 2006; TH. DI MANNO, *La QPC, Une question incidente de constitutionnalité «à la française»*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOCCHI, *La «manutenzione» della giustizia costituzionale Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012, 15 s.

¹⁴² Dec. 99-421 DC del 16 dicembre 1999 (cons. 13). In argomento cfr. W BARANES, M.-A. FRISON-ROCHE, *Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi*, Dalloz, 2000, chron., 361. Sulla tema della qualità della legge con particolare riferimento alla accessibilità e alla chiarezza della legge cfr. P. RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel. Étude du discours sur la "qualité de la loi"* (tesi di dottorato diretta da André Roux e discussa il 23 novembre 2012); ID., *La Mauvaise Qualité de la Loi: Vagueness Doctrine at the French Constitutional Council*, in *Hastings constitutional law quarterly*, 2010, Vol. 37, Numero 2.

caratterizzano per la loro complessità ed eterogeneità¹⁴³ (cons. 6). L'obiettivo è, infatti, comunque, raggiunto se il legislatore adotta formulazioni sufficientemente precise e non equivoche (cons. 5).

Siffatta posizione, ribadita al cons. 8 della decisione 2012-649 (*Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*), potrebbe apparire contraddittoria rispetto alla giurisprudenza in tema di emendamenti che, come abbiamo visto, garantisce rigorosamente la coerenza interna dei testi legislativi. Le due situazioni normative sono però differenti. Nel caso degli emendamenti che non hanno un legame con le disposizioni della legge, anche indiretto, non si pone solo un problema di coerenza interna, ma anche una questione di coerenza esterna: ad essere potenzialmente compromessa è infatti la capacità dell'atto legislativo di perseguire l'intenzione del legislatore che è espressiva della volontà generale. Nel caso di disposizioni eterogenee nel corpo di una stessa legge occorrerà valutare se esse siano accomunate dalla intenzione del legislatore di raggiungere una determinata finalità. In tal caso sarà l'intenzione del legislatore a fornire coerenza alla legge, dall'esterno.

Il *Conseil* con la dec. 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*) ha invece 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 (cons. 10 e 7). Da ciò emerge come l'obiettivo di valore costituzionale della chiarezza della legge sia strettamente connesso con quel particolare modo di coniugare i principi di legalità e di riserva di legge che porta il *Conseil* a censurare "l'incompetenza negativa" del legislatore.

12. La giurisdizione (tra regole organizzative e garanzie processuali). – Nel biennio 2011-2012, diverse pronunce hanno avuto ad oggetto profili cardinali del diritto alla tutela giurisdizionale.

(a) L'esistenza di una via di ricorso.

Tra queste, di particolare rilievo è la dec. 2011-129 QPC, con cui è stato ritenuto compatibile con l'art. 16 della Dichiarazione del 1789 il mancato riconoscimento in capo alle organizzazioni sindacali del potere di adire la giurisdizione amministrativa per contestare atti interni relativi al personale posti in essere dagli organi delle assemblee parlamentari interessate (onde far valere la responsabilità dello Stato). Nel bilanciamento tra separazione dei poteri e diritto ad un ricorso effettivo, si è ritenuto, infatti, che l'esclusione del ricorso dei sindacati potesse essere giustificata, sussistendo comunque un diritto di ricorso individuale e, a beneficio dei sindacati, un diritto ad intervenire in giudizio¹⁴⁴.

Da segnalare è anche la dec. 2012-243/244/245/246 QPC, che, partendo dal presupposto che il

¹⁴³ La proposta di legge relativa alla semplificazione e al miglioramento della qualità del diritto prevede una serie di interventi in ambiti differenti: riforma dello statuto dei gruppi di interesse pubblico (GIP); semplificazione di norme in ambito urbanistico; adozione di un meccanismo di abrogazione "taglia-leggi" in relazione alle leggi che non hanno avuto esecuzione amministrativa; una serie di disposizioni penali per definire più precisamente le incriminazioni speciali e abrogare le previsioni inutili; una serie di interventi di carattere formale sui testi di legge per migliorarne il coordinamento soprattutto attraverso la soppressione dei riferimenti normativi divenuti obsoleti.

¹⁴⁴ La decisione è commentata da A. BAUDU, *QPC et contrôle des actes internes du Parlement: un déni de justice conforme à la Constitution*, in *Constitutions*, 2011, 306 ss.; P. BON, *Les modalités restrictives de contrôle des actes non législatifs du parlement par le juge ordinaire sont constitutionnelles*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 127 ss.; J.-P. CAMBY, *Séparation des pouvoirs et limitation du droit au recours contre les actes parlementaires*, in *Les petites affiches*, 13 luglio 2011, 12 ss.

diritto al doppio grado di giurisdizione non ha, di per sé, rango costituzionale, ha escluso la violazione del diritto ad un ricorso effettivo discendente dall'inimpugnabilità in punto di merito della decisione della commissione arbitrale dei giornalisti¹⁴⁵.

Il diritto ad un ricorso effettivo è venuto ripetutamente in rilievo anche nel quadro di un bilanciamento con il principio di responsabilità, alla luce del quale chi cagiona danno ad altri è tenuto a ripararlo e chi lo ha subito deve avere legittimazione ad agire, salvo che, tuttavia, motivi di interesse generali impongano al riguardo una limitazione o anche, come *extrema ratio*, una esclusione, alla condizione che tanto l'una quanto l'altra non si traducano in compressioni sproporzionate del diritto delle vittime di illeciti (decc. 2011-116 QPC, 2011-127 QPC e 2011-167 QPC). Una compressione di tal sorta è stata riscontrata nella automatica sospensione – motivata da fini solidaristici – dei ricorsi contro determinati francesi rimpatriati, donde la declaratoria di incostituzionalità da parte del *Conseil* (dec. 2012-213 QPC).

Le esigenze connesse ai diritti individuali si manifestano, ad esempio, nella disciplina delle impugnazioni, che debbono essere garantite avverso qualunque atto giudiziale suscettibile di incidere sui diritti dell'indagato. Se è vero che avverso talune ordinanze non è dato interporre appello, si impone la riserva in virtù della quale la tutela dell'indagato deve comunque essere azionabile *aliunde* (dec. 2011-153 QPC)¹⁴⁶.

Infine, il diritto alla tutela giurisdizionale non potrebbe tradursi nella accettazione di un suo esercizio abusivo: in quest'ottica, viene in rilievo l'esclusione della facoltà di ricorso contro decisioni amministrative di utilizzazione del suolo pubblico per le associazioni che siano sorte dopo la decisione medesima (giacché la posteriorità potrebbe essere indice di una costituzione volta proprio a proporre ricorso: dec. 2011-138 QPC).

(b) Quali limiti per la tutela cautelare.

La tutela giurisdizionale non postula che un ricorso abbia, di per sé, effetti sospensivi. In taluni casi, tuttavia, l'effetto sospensivo si impone in ragione delle conseguenze che la sua assenza avrebbe: alla luce di questa constatazione, è stata dichiarata incostituzionale, nella dec. 2011-203 QPC, la previsione della possibilità di richiedere, da parte dell'amministrazione, l'alienazione di un bene senza che il ricorso avverso la decisione favorevole all'amministrazione interposto dal proprietario avesse effetti sospensivi. Parimenti incostituzionale, per violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, è stata dichiarata la normativa che consentiva all'amministrazione doganale di confiscare i beni sequestrati senza essere tenuta a darne conto al proprietario (dec. 2011-208 QPC)¹⁴⁷. Il *Conseil* ha invece escluso la sussistenza di una incostituzionalità allorché sussista una garanzia giurisdizionale configurata come condizione per l'amministrazione doganale per procedere ad esecuzione forzata per ottenere determinati documenti (dec. 2012-214 QPC).

(c) Le garanzie procedurali.

L'art. 16 della Dichiarazione del 1789 garantisce, oltre all'esercizio di un ricorso giurisdizionale effettivo, il diritto ad un equo processo, nonché il principio del contraddittorio: spetta dunque al legislatore il compito di disciplinare la procedura penale in forma tale da attuare l'obiettivo della

¹⁴⁵ Sul punto, v. C. RADE, *Le Conseil constitutionnel et les privilèges des journalistes en matière de licenciement*, in *Constitutions*, 2012, 456 ss.

¹⁴⁶ La decisione è commentata da A. ANANE, *Droit d'appel du mis en examen: une limitation particulière et qui doit le rester*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 171 s.

¹⁴⁷ Su tale giurisprudenza, v. S. ANANE, *Conseil constitutionnel et matière douanière: un intérêt grandissant, des décisions prudentes*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 893 ss.

buona amministrazione della giustizia senza disconoscere le suddette esigenze costituzionali (decc. 2011-168 QPC, 2011-192 QPC e 2011-223 QPC). Altrimenti detto, si impone una conciliazione tra la prevenzione del perturbamento dell'ordine pubblico e la ricerca degli autori dei reati, da un lato, e l'esercizio dei diritti e delle libertà costituzionalmente garantiti, dall'altro (dec. 2011-191/194/195/196/197 QPC).

Una applicazione in concreto di questo bilanciamento si è avuta nella dec. 2011-192 QPC¹⁴⁸, in cui il *Conseil* ha censurato la normativa che consentiva l'accesso temporaneo al magistrato inquirente, al fine di effettuare una perquisizione, in luoghi identificati come sedi di dati ed informazioni coperti dal “*secret de la défense nationale*”: l'interesse per la repressione dei reati non può, infatti, comprimere in modo eccessivo altri interessi, pure fondamentali, quali quelli alla cui tutela il segreto è preposto.

Sempre alle garanzie per il singolo, ed in special modo al diritto di difesa, si riconduce l'impossibilità per il titolare dell'azione penale di inserire nel verbale le dichiarazioni dall'indagato rese in sede di comparizione, in una sede, cioè, deputata alla semplice informazione circa gli sviluppi del procedimento penale e le garanzie che di esso sono proprie, nella quale quindi non è prevista la possibilità di svolgere interrogatori (dec. 2011-125 QPC)¹⁴⁹.

Altro terreno nel quale il bilanciamento si presenta come particolarmente delicato è quello dell'acquisizione di informazioni dal sospettato. Il rispetto del diritto di difesa esige, per un verso, che il sospettato di un reato che venga sentito dagli inquirenti sia messo previamente a conoscenza della natura e della data del reato di cui lo si sospetta e, per l'altro, che egli abbia in ogni momento la facoltà di lasciare la stazione di polizia: tali corollari del diritto di difesa sono stati oggetto, nella dec. 2012-257 QPC, di una riserva di interpretazione avente ad oggetto la disciplina dell'interrogatorio del sospettato che non sia stato fermato¹⁵⁰.

Con riguardo, invece, alla diversa situazione che si determina a seguito del fermo, il *Conseil*, riprendendo affermazioni anteriori, ha ribadito che la limitazione della libertà personale, funzionale all'esercizio dell'azione penale ed alla comparizione delle persone di fronte alla giustizia, necessita di adeguate garanzie, tra le quali figurano, evidentemente, la traduzione di fronte ad un magistrato – nella specie, inquirente – al termine del periodo di fermo (dec. 2011-125 QPC) e l'assistenza di un legale, pur con i limiti che si impongono all'azione di questi in relazione allo stadio iniziale della procedura in cui il suo intervento si colloca (dec. 2011-191/194/195/196/197 QPC¹⁵¹).

La legge ha previsto anche la registrazione dell'interrogatorio del fermato; al riguardo, nella dec. 2012-228/229 QPC, il *Conseil* ha avuto modo di censurare la disciplina concretamente approntata, che escludeva la registrazione dell'interrogatorio degli indagati per determinati reati: una volta prevista questa garanzia, l'enucleazione di eccezioni si traduceva, in effetti, in una ingiustificata violazione del principio di eguaglianza¹⁵². Tale declaratoria si pone in linea con il principio generale secondo cui, se il legislatore ben può prevedere procedure diverse a seconda dei fatti, delle situazioni

¹⁴⁸ Su cui, v. F. ROME, *Le Conseil constitutionnel et le secret défense : une décision mi-figue, mi raison*, in *Rec. Dalloz*, 2011, 2721 ss.

¹⁴⁹ V. N. CATELAN, *Défèrement devant le procureur de la République*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 166 s.

¹⁵⁰ Al riguardo, v. A. DARSONVILLE, *Le maintien de l'audition libre, une nouvelle occasion manquée?*, in *Constitutions*, 2012, 442 ss.; F. PERROTIN, *Police fiscale: les précisions du Conseil constitutionnel*, in *Les petites affiches*, 28 juin 2012, 4 s.

¹⁵¹ Su questa decisione, v. H. MATSOPOULOU, *Les dispositions de la loi du 14 avril 2011 sur la garde à vue déclarées conformes à la Constitution*, in *Rec. Dalloz*, 2011, 3034 ss.

¹⁵² Sul tema, v. C. COURTIN, *Inconstitutionnalité du défaut d'enregistrement des interrogatoires en matière de criminalité organisée*, in *Rec. Dalloz*, 2012, 1376 ss.

e delle persone cui esse si applicano, ciò vale solo a condizione che le differenze non siano ingiustificate e che siano comunque assicurate garanzie equivalenti, segnatamente per quel che concerne il principio del contraddittorio ed il rispetto del diritto di difesa (dec. 2012-284 QPC).

(d) Diritto e forme della difesa tecnica.

Perché la tutela giurisdizionale, in particolare sotto il profilo del diritto di difesa, sia garantita anche da un punto di vista sostanziale, è indefettibile una normativa che assicuri una difesa tecnica anche a coloro che siano sprovvisti di mezzi (ai quali può essere richiesto, comunque, di sostenere alcuni oneri, purché esigui: dec. 2011-198 QPC). In questo quadro, l'introduzione della partecipazione obbligatoria dei difensori nella fase del fermo rappresenta l'attuazione di un principio che ben può giustificare un sacrificio, purché non sproporzionato, di altri, e nella specie dell'introduzione di un onere per chi eserciti il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

È in quest'ottica che il *Conseil* (dec. 2012-231/234 QPC) ha ritenuto non incostituzionale il finanziamento del patrocinio per i non abbienti nella fase del fermo attraverso l'imposizione di diritti – pari a 150 euro – a carico di chi instauri non giudizio di appello (con alcune eccezioni).

La centralità della tutela offerta dalla garanzia della difesa tecnica è testimoniata, tra le altre, dalla dec. 2011-223 QPC, che ha censurato la previsione della sospensione della libertà di scegliere un legale di fiducia per la durata del fermo in caso di reati di terrorismo: la decisione del giudice di designare *ex officio* un legale, non essendo stata sufficientemente delimitata e non dovendo essere motivata, è stata ritenuta inidonea ad assicurare il rispetto delle garanzie del diritto di difesa. Il riconoscimento dell'importanza della difesa tecnica non preclude l'opzione per l'auto-difesa, che pure deve essere pienamente garantita, tanto che si è dichiarata l'incostituzionalità di una disposizione che riservava determinate notifiche – nella fase processuale – all'"avvocato" dell'imputato, proprio perché ciò finiva per pregiudicare una adeguata difesa in proprio (decc. 2011-160 QPC e 2012-284 QPC).

(e) Le decisioni

Ricade sul legislatore il compito di dettare norme di diritto penale, sostanziale e processuale, volte ad escludere l'arbitrio nella ricerca degli autori di reati, nel giudizio sugli imputati, nella pronuncia e nell'esecuzione delle pene. In questo quadro, l'obbligo di motivazione delle decisioni di condanna costituisce una garanzia che, sebbene non di rango costituzionale, trova riscontro in esigenze costituzionali, con il che l'assenza di motivazione può trovare giustificazione solo se la legge che la prevede appronta al contempo un sufficiente apparato di garanzie. Questi principi hanno guidato il *Conseil* nella soluzione della questione relativa alle modalità di deliberazione delle sentenze da parte delle corti d'assise, per le quali l'assenza di motivazione è stata ritenuta costituzionalmente accettabile, dal momento che l'insieme delle garanzie previste per l'imputato (tra cui, in particolare, il principio dell'oralità del procedimento, l'applicazione della regola della maggioranza ed il carattere circoscritto delle questioni cui la corte deve imperativamente rispondere) è tale da escludere che la giurisdizione venga esercitata in maniera arbitraria (dec. 2011-113/115 QPC)¹⁵³.

(f) Le peculiarità della giustizia penale minorile. – Il principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica in materia di giustizia penale minorile impone l'attenuazione della

¹⁵³ La decisione è commentata da A. CAPPELLO, *L'absence de motivation des arrêts des cours d'assises et le Conseil constitutionnel*, in *Constitutions*, 2011, 361 ss.; A. LE QUINIO, *La constitutionnalité des verdicts non motivés*, in *Les*

responsabilità dei minori in ragione dell'età e della necessità di ricercare il recupero educativo e morale dei soggetti, attraverso misure adatte alla loro età ed alla loro personalità, adottate da una giurisdizione specializzata, secondo procedure appropriate (decc. 2011-147 QPC e 2012-272 QPC).

Nel quadro delle peculiarità previste per i minori, è stato rilevato che il principio di imparzialità del giudice non osta a che il giudice minorile che dirige l'istruttoria adotti provvedimenti di assistenza, sorveglianza e formazione del minore; il medesimo principio osta, invece, a che il giudice istruttore presieda il collegio che si pronuncia sulle pene, donde l'incostituzionalità della relativa previsione (dec. 2011-147 QPC)¹⁵⁴.

(g) *Diritto penale e diritti* (rinvio¹⁵⁵).

12.1. *Indipendenza ed imparzialità della giurisdizione*. – Piuttosto articolata è la giurisprudenza avente ad oggetto i titolari della funzione giurisdizionale. A presidio dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione si pongono, infatti, il principio di indipendenza e di imparzialità della magistratura, indissociabili dall'esercizio della giurisdizione (decc. 2011-185 QPC e 2012-286 QPC).

Questo schema argomentativo si applica tanto alle giurisdizioni ordinarie quanto a quelle speciali (decc. 2010-110 QPC, 2011-199 QPC e 2011-200 QPC). L'attenzione al rispetto di questo principio si è tradotta, tra l'altro, nella declaratoria di incostituzionalità di una 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)¹⁵⁶. Anche la composizione delle commissioni dipartimentali sugli aiuti sociali è stata oggetto di censura, in relazione all'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)¹⁵⁷.

L'indipendenza degli organi giudicanti è stata affermata in relazione alla composizione di diversi collegi giudicanti specializzati, e segnatamente di quelli minorili, per i quali si è riconosciuta la legittimità – in deroga alla regola generale – della preminenza, in seno al collegio, di membri non togati (dec. 2011-147 QPC), e di quello disciplinare per l'ordine degli avvocati di Parigi, in ordine al quale si è ritenuto non incostituzionale che i membri siano designati dal consiglio dell'ordine (dec. 2011-179 QPC).

La composizione della commissione arbitrale dei giornalisti, formata in maggioranza da membri espressi dalle organizzazioni professionali, è venuta, invece, in rilievo, non già sotto il profilo dell'indipendenza dell'organo giudicante, bensì con riguardo al principio di eguaglianza di fronte alla giustizia. Il *Conseil* ha comunque dichiarato la relativa questione infondata (dec. 2012-243/244/245/246 QPC).

Il *Conseil* è stato, infine, chiamato a pronunciarsi sulla disciplina dell'accesso alle funzioni di

petites affiches, 27 juillet 2011, 15 ss.; J.-P. PERRIER, *D'une motivation à l'autre (à propos de la décision 2011-113/115 QPC du Conseil constitutionnel du 1^{er} avril 2011)*, in *Rec. Dalloz*, 2011, 1156 ss.

¹⁵⁴ In proposito, v. P. BONFILS, *L'imparzialità del giudice dei minori*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 168 ss.

¹⁵⁵ Tale profilo, pur strettamente connesso con l'argomento del paragrafo, sarà affrontato, a motivo delle sue varie articolazioni, specificamente *infra* al paragrafo 17.

¹⁵⁶ V. A. LE QUINIO, *Le Conseil constitutionnel réaffirme le principe d'impartialité de la fonction juridictionnelle*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 878 ss.; H. RIHAL, *Les fonctionnaires bannis de la commission centrale d'aide sociale*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2012, 1865 ss.

¹⁵⁷ V. I. CREPIN-DEHAENE, *Justice et composition des commissions départementales d'aide sociale*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2011, 1214 ss.; A. LE QUINIO, *La composition échevinale des commissions départementales d'aide sociale est contraire à la Constitution*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2011, 820 ss.

giudice del tribunale di commercio ed allo *status ad esse* connesso. Le peculiarità che connotano l'uno e l'altro rispetto alle regole generali sono state giustificate alla luce della preservazione delle garanzie di indipendenza ed imparzialità nell'ambito di funzioni che sono, a loro volta, peculiari rispetto a quelle dei giudici ordinari (dec. 2012-241 QPC¹⁵⁸).

Sempre nel quadro del principio di imparzialità si colloca la tematica dell'instaurazione officiosa di procedimenti giurisdizionali, che è ammissibile solo se e nella misura in cui risulti giustificata da interessi generali (il difetto dei quali è stato all'origine della declaratoria di incostituzionalità contenuta nella dec. 2012-286 QPC, inerente all'instaurazione *ex officio* di un *redressement judiciaire* per un'impresa in difficoltà economica¹⁵⁹).

Il principio di imparzialità, come corollario del principio di buona amministrazione della giustizia, rende conforme alla Costituzione la disciplina sul trasferimento dei procedimenti, le cui determinazioni sono appannaggio del Procuratore della Repubblica, senza che i singoli possano intervenire né opporsi (dec. 2011-156 QPC).

12.2. *Tutela dei diritti ed autorità amministrative indipendenti.* – I principi enucleati per l'esercizio della funzione giurisdizionale hanno guidato il *Conseil* anche nell'esame della compatibilità con la Costituzione delle normative relative alle autorità amministrative indipendenti. In generale, si è affermato il principio secondo cui la separazione dei poteri non osta a che un'autorità amministrativa indipendente possa esercitare un potere sanzionatorio, nella misura in cui ciò risulti necessario per lo svolgimento dei suoi compiti, a condizione che la disciplina concretamente approntata assicuri la protezione dei diritti e delle libertà costituzionalmente garantiti, tra i quali, segnatamente, si annoverano il principio di legalità in materia sanzionatoria ed il diritto di difesa, nonché i principi di indipendenza e di imparzialità dell'organo decidente (dec. 2012-280 QPC). Proprio questi ultimi principi sono stati alla base della analisi della disciplina sull'Autorità della concorrenza, che è stata ritenuta nel suo complesso conforme alla Costituzione.

L'estensione della garanzia dell'imparzialità all'attività delle autorità amministrative indipendenti ha implicato la necessità di una chiara demarcazione tra potere di iniziativa dell'azione e potere decisorio, laddove la constatata commistione tra le due funzioni è stata all'origine della declaratoria di incostituzionalità di cui alla dec. 2011-200 QPC, concernente la Commissione bancaria.

13. L'ammodernamento del sistema delle garanzie. – Rinnovate esigenze di una protezione più efficace delle situazioni sensibili hanno condotto, nella fase considerata, ad escogitare o a perfezionare soluzioni organizzative più adeguate nell'ambito del sistema delle garanzie.

(a) Il Difensore dei diritti.

In tema di azionabilità dei diritti particolare attenzione merita, dunque, la dec. 2011-626 DC sulla legge organica n. 2011-333 del 29 marzo 2011 relativa al Difensore dei diritti¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Sulla decisione, v. C. BOILLOT, *Conformité du tribunal de commerce aux exigences constitutionnelles d'indépendance et d'impartialité, une réponse prospective*, in *Les petites affiches*, 6 mai 2013, 7 ss.; N. FRICERO, *Le tribunal de commerce: une juridiction conforme aux exigences constitutionnelles*, in *Rec. Dalloz*, 2012, 1626 ss.

¹⁵⁹ Al riguardo, v. M.-A. FRISON-ROCHE, *Principe d'impartialité et droit d'auto-saisine de celui qui juge*, in *Rec. Dalloz*, 2013, 28 ss.; J.-L. VALLENS, *La saisine d'office ne garantit pas l'impartialité du tribunal*, in *Rec. Dalloz*, 2013, 338 ss.

¹⁶⁰ La disciplina è completata dalla l. n. 2011-334 del 29 marzo 2011.

Il *Conseil* ha colto l'occasione per definire meglio i connotati dell'organo introdotto con la riforma costituzionale del 2008¹⁶¹. In particolare, è stato stabilito 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 ne fruisca solo per le opinioni espresse nei suoi provvedimenti e per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (sarà, ad es., 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).

È stato ancora precisato che, per la garanzia di indipendenza dell'organo, l'art. 1, paragrafo 1, comma 2, della legge, in forza del quale i sostituti del Difensore dei diritti sono nominati su sua proposta dal Primo ministro, può essere ritenuto conforme a Costituzione solo con la riserva di interpretazione che assicuri al Difensore stesso la possibilità di proporre anche la revoca (cons. 11).

Un'ulteriore riserva di interpretazione (cons. 16) ha riguardato la conformità costituzionale dell'articolo 29, relativo ai provvedimenti che il Difensore dei diritti può adottare, statuendosi che, 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.

(b) Le riforme processuali

Rispetto alla disciplina del processo e dell'organizzazione della giurisdizione si segnala la dec. 2011-635 DC con la quale 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 agosto 2011). La legge interviene su tre oggetti distinti: l'istituzione di una nuova figura di giudice onorario, ossia i *citoyens assesseurs*, la disciplina del giudizio davanti le Corti d'assise e la disciplina del processo minorile.

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 e non già limitata alla partecipazione ad un singolo processo, ma stabilita in dieci udienze nel corso di un anno. La nuova disciplina non è introdotta in via definitiva ma, per la prima volta in materia penale, è oggetto di sperimentazione (dal 1° gennaio 2012 al 1° gennaio 2014 nelle circoscrizioni di dieci Corti d'appello individuate con decreto dal Ministro della giustizia).

Le questioni che il giudice costituzionale è stato chiamato ad esaminare erano sostanzialmente due: in primo luogo, i termini di ammissibilità della nuova magistratura onoraria in relazione alle norme costituzionali che regolano l'esercizio della giurisdizione; in secondo luogo la compatibilità della sperimentazione in materia penale con il principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Rispetto al primo ordine di questioni, il parametro di riferimento è dato dagli articoli 64 e 66 della Costituzione e dall'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Il *Conseil*, confermando la propria giurisprudenza¹⁶², ha affermato (cons. 10) che le disposizioni del testo costituzionale si riferiscono soltanto ai magistrati togati; tuttavia, il ricorso a figure di magistrati non professionali è ammissibile quando ad essi sia affidata "una parte limitata" delle funzioni

¹⁶¹ Cfr. il numero monografico dedicato al *Défenseur des droits* della *Rev. fr. admin. publ.*, 2011-3, n. 139 ed in particolare il saggio di J.-L. AUTIN, *Le statut du défenseur des droits*, 421 ss.

¹⁶² Dec. 92-305 DC del 21 febbraio 1992 (L. org. di modifica del decreto n.58-1270 del 22 dicembre 1958 relativo alla legge organica sullo statuto della magistratura), cons. 63 e 64.

normalmente attribuite ai magistrati togati, essendo comunque garantita la loro indipendenza. La garanzia 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), l'ammissibilità della magistratura onoraria resta collegata alla valutazione circa le capacità dei cittadini chiamati ad esercitare la funzione giurisdizionale. In tale quadro, 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 (cons. 12), derivandone la non conformità costituzionale (cons. 14) delle disposizioni che attribuiscono loro la cognizione di materie ritenute eccessivamente complicate (reati ambientali, delitti contro la personalità dello Stato), e la conformità sotto riserva di quelle relative a competenze ritenute eccessivamente tecniche come la stessa determinazione della pena, fatte, infatti, salve a condizione che i giudici onorari non possano partecipare alla deliberazione (cons. 16).

Quanto al profilo del carattere sperimentale della disciplina, il *Conseil* (cons. 19 e 20) non opera alcuna distinzione rispetto alla materia penale, limitandosi ad affermare che la deroga al principio di uguaglianza, secondo l'art. 37-2 Cost., è ammissibile purché abbia oggetto e limiti temporali definiti.

Un altro aspetto notevolmente significativo della riforma della procedura avanti la Corte d'assise è la riduzione del numero dei giurati (sei per i giudizi di primo grado, nove per i giudizi d'appello) e l'introduzione della regola per la quale le sentenze di condanna possono essere adottate con il voto favorevole della metà dei giurati (invece della maggioranza assoluta). Tali norme, che depotenziano in modo significativo il ruolo dei giurati, sono state dichiarate conformi alla Costituzione (cons. 25), negandosi la sussistenza di un principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica (PFRLR) che imponga la maggioranza assoluta dei voti dei giurati per le sentenze di condanna pronunciate dalle Corti d'assise.

Il titolo secondo della legge interviene sul processo minorile, riformando l'introduzione del giudizio, istituendo il Tribunale correzionale minorile e svolgendo una serie di interventi su specifici istituti. Il *Conseil* ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme relative a tale Tribunale, in quanto non configurato come un giudice specializzato nella delicata materia e che, pertanto, la sua istituzione avesse determinato una violazione del principio per cui i minori devono essere giudicati in base ad una procedura adatta alle esigenze della loro età¹⁶³.

È stata dichiarata non conforme a Costituzione anche la previsione della possibilità di assegnare il minore ad una residenza con controllo elettronico in casi in cui non ricorrano i presupposti per una detenzione provvisoria: poiché l'articolo 142-11 del Codice di procedura penale assimila alle forme di detenzione provvisoria l'assegnazione ad una residenza con controllo elettronico, la novella al processo minorile deve essere considerata illegittima perché lesiva dell'esigenza costituzionale che vuole una attenuazione del trattamento sanzionatorio a carico dei minori (cons. 33 e 38).

Il *Conseil*, già a far data dal 2002¹⁶⁴, aveva assunto come PFRLR il principio che impone per la giustizia penale minorile una attenuazione delle conseguenze sanzionatorie ed una procedura specializzata, ma non aveva dichiarato la non conformità costituzionale di una legge per violazione di tale principio per quasi un decennio. La prima occasione è stata, dunque, la dec. 2011-625 DC (*Loi*

¹⁶³ Cfr. J.-F. DE MONTGOLFIER, *Le Conseil constitutionnel et la justice pénale des mineurs*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 33, 2011, 195 ss.

¹⁶⁴ Dec. 2002-461 DC, cons. 26 sul punto, cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2001-2002*, cit., 3321. Particolarmente critico sulla elaborazione del principio in ragione del suo scarso fondamento normativo J. ROUX, *La reconnaissance par le Conseil constitutionnel du principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la justice des mineurs*, in *Revue du droit public*, 2002-6, 1731 Sul tema, cfr. da ultimo J.-F. DE MONTGOLFIER, *Le Conseil constitutionnel et la justice pénale des mineurs*, cit., 195 ss.

d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure), con la quale ha dichiarato la non conformità costituzionale del secondo paragrafo dell'articolo 37 della legge sottoposta al suo giudizio che stabiliva limiti alla possibilità di modulare la sanzione penale a carico dei minori, così come dell'art. 41 che consentiva al Procuratore della Repubblica di far convocare un minore avanti il giudice penale senza una adeguata istruttoria del giudice per i minorenni.

14. Il *Conseil constitutionnel* confrontato con la crisi economica. – Nel corso del biennio i temi economici hanno confermato la loro ineludibile centralità. La giurisprudenza costituzionale non poteva non offrire spunti di particolare interesse per una riflessione sugli effetti che le misure per affrontare la crisi economica globale hanno prodotto nei rapporti con l'Unione europea e sull'organizzazione dei poteri costituzionali.

14.1. *Il pareggio di bilancio*. – L'articolo 34 della Costituzione stabilisce una struttura precisa del sistema delle leggi di bilancio, attribuendo (comma 18) alle leggi finanziarie la competenza della determinazione delle entrate e delle spese generali dello Stato e alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale (comma 19) quella della determinazione delle condizioni dell'equilibrio di bilancio rispetto agli obiettivi di spesa sociale. Le une e le altre sono tenute a rispettare i principi fissati da leggi organiche, anche di programmazione pluriennale (commi 21 e 22).

Vi sono, pertanto, due distinte tipologie di norme finanziarie: quelle di principio, espresse da leggi organiche, destinate ad una maggiore stabilità e pertanto adottate e modificate solo quando necessario; quelle che recano interventi puntuali e mirati, a cadenza annuale, espresse dalle leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale.

Questa architettura normativa ha rappresentato il quadro attraverso cui ha tragiurato il *Conseil* chiamato a stabilire, in applicazione dell'art. 54 Cost., se la ratifica del “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria”, firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012, imponesse una revisione costituzionale (dec. 2012-653 DC).

Come si è avuto già più di un'occasione di rammentare¹⁶⁵, questo Trattato, che si applica integralmente ai Paesi dell'eurozona, stabilisce il principio del pareggio di bilancio quale obiettivo che gli Stati membri devono raggiungere (art. 3, comma 1, lett. b). Il comma 2 dell'art. 3 dispone che le regole da esso enunciate producano effetti nel diritto interno delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore, tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele sia in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio.

Il *Conseil* ha, dunque, ritenuto (cons. 22-24) che la struttura della normativa di bilancio francese sia in grado di soddisfare la richiesta del trattato senza che occorra una revisione costituzionale, posto che le regole del trattato possono essere recepite con legge organica, il cui rispetto può essere garantito dal controllo dello stesso giudice costituzionale. Il legislatore ha seguito, a sua volta, tale strada, approvando la legge organica n. 2012-1403 del 17 dicembre 2012 con alcune significative novità. In particolare, essa istituisce la già evocata nuova autorità indipendente dell'*Haut Conseil des finances publiques*¹⁶⁶, incaricata di formulare, relativamente a tutti i progetti di leggi finanziarie, pareri, che, si badi, lo stesso *Conseil* si dichiara disponibile a prendere in conto quando fosse adito per valutare la legittimità “*des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*” (dec. 2012-653 DC,

¹⁶⁵ Cfr., *supra*, i paragrafi 3 e 6.

¹⁶⁶ Cfr., *supra*, il paragrafo 1, alla nota 26.

cons. 27). La legge organica prevede, inoltre, che le leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale debbano recare una tabella riepilogativa dei dati utili per valutare il conseguimento degli obiettivi imposti dal trattato (gli stessi dati devono emergere dagli allegati alle leggi).

Il *Conseil*, in sede di controllo necessario, ha fatto salva gran parte della legge organica (2012-658 DC), dichiarando la non conformità, sulla base del principio di separazione dei poteri, dell'art. 11 nella parte in cui prevedeva una audizione parlamentare, preliminare alla nomina dei membri dell'*Haut Conseil* succitato, designati dal Presidente della Corte dei conti e dal Primo ministro; e, per violazione dell'articolo 39 della Costituzione, dell'art. 15, che prevedeva che il medesimo organo potesse rendere il proprio parere sui progetti di legge finanziarie rettificative fino alla prima lettura dell'Assemblea nazionale e, cioè, anche dopo il parere del Consiglio di Stato chiesto dal Governo sui medesimi progetti.

14.2. *La sincerità delle leggi finanziarie e la valutazione sulla natura finanziaria delle singole disposizioni.* – Sul piano dei rapporti tra Parlamento e Governo, la giurisprudenza costituzionale in tema di leggi finanziarie ha confermato la netta preponderanza del secondo sul primo, come emerge chiaramente da due temi: la sincerità delle leggi di bilancio e la valutazione sulla natura finanziaria di singole disposizioni.

Il principio della “sincerità della legge”¹⁶⁷ finanziaria che ha il suo espresso riconoscimento nella legislazione organica¹⁶⁸ è, per vero, il frutto della elaborazione giurisprudenziale del *Conseil*¹⁶⁹, declinandosi secondo due differenti accezioni: come regolarità degli elementi contabili e come corrispondenza della procedura di adozione ad un dibattito parlamentare consapevole.

Sia sotto il primo, sia 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* talvolta afferma di non disporre di strumenti di apprezzamento paragonabili a quelli del legislatore (dec. 2011-638 DC, cons. 6), talaltra si pronuncia sull'impossibilità di valutare in concreto se vi sia la volontà di alterare le previsioni contabili (decc. 2011-644, cons. 5; 2012-659 DC, cons. 5); rispetto alla procedura, 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 stringente 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'articolo 34 Cost. potrebbe condurre ad un ampliamento del *domaine de la loi*, contrastante, pertanto, col principio della rigorosa delimitazione delle competenze del Parlamento stabilito dallo stesso articolo, il *Conseil* è particolarmente attento a controllare che le norme formalmente finanziarie ne abbiano effettivamente la natura. Ciò ha condotto, nel biennio considerato, 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

¹⁶⁷ Cfr. H. MANCIAUX, *De l'origine du principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, in *Revue du droit public*, 2005-4, 981 ss.

¹⁶⁸ 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”

¹⁶⁹ L'espressione “sincerità della legge” compare per la prima volta con le decc. 83-164 DC e 84-184 DC del 29 dicembre 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 DC per le leggi di finanziamento della sicurezza sociale.

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).

14.3. *L'alternanza democratica*. – Come già ricordato¹⁷⁰, le elezioni presidenziali e politiche del 2012 hanno portato la Francia alla seconda alternanza. La dottrina costituzionalistica non ha prestato particolare attenzione all'evento: gli esiti sostanzialmente rassicuranti della prima, il consolidamento delle istituzioni della Quinta Repubblica ed il mutato scenario internazionale hanno certamente sdrammatizzato il tema.

La crisi economica globale ha, tuttavia, caricato il dibattito pubblico di significati che, per più di un aspetto, rinviano a quelli del 1981. In tal senso, è particolarmente significativa la questione relativa alla politica fiscale, che era stata uno dei punti più caratterizzanti del programma elettorale di Hollande, tal 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* chiamato a pronunciarsi (da più di sessanta deputati e senatori) sul progetto ha emesso una decisione (dec. 662-2012 DC) che sembra segnalarsi per il suo equilibrio. La legge è risultata, infatti, immune da vizi rispetto ai suoi tre principali oggetti: l'aumento significativo di trenta miliardi di euro dei prelievi obbligatori; la modifica del regime fiscale delle rendite finanziarie per applicare ad esse, nella maggioranza dei casi, il regime fiscale del reddito da lavoro con la conseguenza che tali rendite sono state assoggettate ad un prelievo obbligatorio più elevato rispetto ai redditi da lavoro; l'aumento del numero delle soglie contributive e delle aliquote delle imposte sui grandi patrimoni (con fissazione di un tasso marginale massimo dell'1,5% al fine di tener conto delle capacità contributive e patrimoniali delle persone cui si applicano tali imposte). Ha, però, dichiarato la non conformità costituzionale della normativa, che, fissando un livello di tassazione superiore al 72%, mostrava di avere una "natura confiscatoria", violando il principio di uguaglianza nella contribuzione sancito dall'articolo 13 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino¹⁷¹.

Pur essendo azzardata una previsione sui futuri sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia finanziaria, pare, dunque, di poter affermare che, nei rapporti con gli altri poteri dello Stato, la decisione potrebbe avere il valore "politico" che assunse la decisione 81-132 DC del 16 gennaio

¹⁷⁰ Cfr., *supra*, il paragrafo 1.

¹⁷¹ Così l'aumento della soglia delle imposte sul reddito, in combinazione con l'articolo L 137-11-1 del Codice della previdenza sociale, aveva come conseguenza di portare la tassazione delle pensioni integrative più alte ad una tassazione del 75,04% per il 2012 e al 75,34% dal 2013. Il *Conseil* ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultima aliquota delle pensioni integrative, riportando la tassazione massima al 68,34%. Ugualmente, ha censurato l'articolo 9 della legge finanziaria, che implicava una tassazione di certi titoli dal 75,5% al 90,5%. È stato dichiarato non conforme anche l'articolo 11, che modificava le imposte sui guadagni dalle *stock-options* e dai titoli azionari; l'applicazione del regime delle imposte sul reddito implicava una loro tassazione al 72% o al 77%, ritenuta non conforme alla Costituzione. Il *Conseil* ha dichiarato la non conformità dell'aumento delle aliquote per i redditi superiori a 150.000 euro che risultavano, con le nuove aliquote (articolo L 137-14 del codice della previdenza sociale) tassati fino al 73,2%; ritenendo eccessiva la tassazione per questi redditi, la declaratoria di incostituzionalità delle ultime aliquote ha fatto sì che si riportasse la tassazione massima di questi guadagni al 64,5%. L'articolo 15 modificava la tassazione della plusvalenza sulla vendita dei terreni edificabili, applicando ad essa il regime delle imposte sul reddito, con la conseguenza di tassare queste operazioni fino all'82%; questa percentuale è stata ritenuta eccessiva dal *Conseil*, che ha quindi pronunciato una dichiarazione di incostituzionalità.

1982 (*Loi de nationalisation*), nel senso di additare nel ruolo moderatore del *Conseil constitutionnel* la garanzia della tenuta costituzionale nell'alternanza¹⁷².

V. LE SITUAZIONI SOGGETTIVE TRA PRINCIPI E DIRITTI.

15. Il principio di eguaglianza. – La giurisprudenza del *Conseil* ha avuto modo di tornare a più riprese sull'applicazione del principio di eguaglianza, nelle sue diverse manifestazioni.

Con precipuo riguardo all'eguaglianza di fronte alla legge, si è ribadito costantemente il principio secondo cui il rispetto dell'eguaglianza non osta a che il legislatore disciplini in modo diverso situazioni differenti, né che preveda 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 (ad esempio, in relazione alla lotta all'evasione fiscale: decc. 2010-88 QPC e 2011-165 QPC) e segua, in ogni caso, un criterio obiettivo e razionale (decc. 2010-99 QPC, 2011-121 QPC e 2011-158 QPC); per altro verso, neppure potrebbe proporsi l'automatismo secondo cui il principio di eguaglianza obbliga a trattare in modo diverso persone che si trovano in situazioni differenti (decc. 2011-136 QPC e 2011-175 QPC). A fondare una diversità di situazioni non può essere il mero decorso del tempo (dec. 2010-97 QPC).

Come prevedibile e come nelle osservazioni che precedono già in certo modo riscontrato, l'invocazione del principio di eguaglianza è stata alla base di un gran numero di questioni, che hanno dato luogo, tuttavia, in massima parte a decisioni di rigetto. Alcune significative decisioni (e declaratorie di incostituzionalità) meritano, comunque, di essere poste in evidenza.

(a) Rapporti familiari e sicurezza sociale.

Da segnalare è, innanzi tutto, la decisione con cui il *Conseil* ha ritenuto non contrastante con la Costituzione, in rapporto alla diversità dei regimi di convivenza previsti, il riconoscimento alle sole coppie unite in matrimonio (e non a quelle unite in PACS o in regime di concubinato) della pensione di reversibilità (dec. 2011-155 QPC).

In materia previdenziale, una violazione del principio di eguaglianza è stata appurata nella previsione di un tetto pensionistico per lavoratori a riposo che beneficiassero anche di una rendita vitalizia per invalidità. L'incostituzionalità, in particolare, emergeva dal fatto che il tetto non mutasse in presenza della maggiorazione della pensione per chi fosse genitore di almeno tre figli, producendo un trattamento ingiustificatamente deteriore per questa categoria di pensionati (dec. 2010-83 QPC).

Incostituionale, per violazione del principio di eguaglianza, è stata ritenuta anche la disciplina della pensione di reversibilità spettante ai figli entro il ventunesimo anno di età di un funzionario civile dello Stato, nella parte in cui, qualora i figli provenissero da diversi matrimoni (o convivenze), prevedeva che la quota di reversibilità venisse suddivisa in parti uguali avendo riguardo al numero di matrimoni, a prescindere dal numero di figli avuti in ciascuno di essi (dec. 2010-108 QPC¹⁷³).

La diversità di trattamento tra eredi e legatari in materia di riconoscimento del diritto di seguito è stata invece giustificata alla luce della diversità delle rispettive posizioni (dec. 2012-276 QPC).

(b) Trattamenti pensionistici.

¹⁷² Cfr. 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*, Paris, 1988, in particolare 31 ss.

¹⁷³ La decisione è commentata da F. DARGENT, *Le régime des pensions face au principe d'égalité*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2011, 598 ss.

Il diverso trattamento, ai fini del calcolo degli anni di servizio ed a fini pensionistici, riservato a chi avesse svolto il servizio militare ed agli obiettori di coscienza prima del 1983, è stato all'origine della declaratoria di incostituzionalità di cui alla dec. 2011-181 QPC, stante la carenza di una giustificazione per la disparità di trattamento introdotta. Nella dec. 2011-180 QPC, invece, i prelievi imposti su pensioni complementari con prestazioni definite sono stati giudicati validi, in ragione della peculiarità del regime pensionistico e dell'esistenza di scaglioni su cui commisurare i prelievi.

(c) Cittadini e stranieri.

In diverse occasioni, la violazione del principio di eguaglianza è stata riscontrata in relazione alla discriminazione in ragione della cittadinanza.

Foriero di una discriminazione ingiustificata è stato ritenuto l'inserimento della cittadinanza tra i requisiti per ottenere i benefici riconosciuti ad alcuni combattenti d'Algeria (dec. 2010-93 QPC).

Ad analoga soluzione si è giunti per la questione inerente all'elezione dei rappresentanti del personale nel consiglio d'amministrazione dell'*Agence France-Presse*, che il legislatore aveva illegittimamente riservato ai lavoratori di cittadinanza francese (dec. 2011-128 QPC).

La cittadinanza è venuta in rilievo anche nella dec. 2011-159 QPC¹⁷⁴, in cui si è censurata la disciplina che limitava ai soli eredi francesi il diritto di reclamare la propria parte di eredità su beni situati in Francia anche qualora la legge straniera, applicabile in virtù delle norme di diritto internazionale privato, non riconoscesse il loro titolo sui beni medesimi.

Si è invece esclusa una violazione dell'eguaglianza tra figli legittimi e figli nati fuori del matrimonio in relazione ad una fattispecie in cui era reso più agevole ai primi l'acquisizione della cittadinanza (dec. 2011-186/187/188/189 QPC).

La cittadinanza è stata uno dei fattori di discriminazione su cui si sono appuntati i dubbi di costituzionalità relativi al riconoscimento del reddito di solidarietà attiva per gli stranieri, limitato a coloro che abbiano da almeno cinque anni un valido titolo di soggiorno in Francia. L'esclusione degli altri stranieri è stata tuttavia ritenuta legittima, alla luce dello scopo di reinserimento nel mondo del lavoro cui il reddito di solidarietà tende (dec. 2011-137 QPC).

(d) Diritto e processo penale.

Con riferimento al diritto penale, il regime di *favor* previsto per gli imprenditori agricoli rispetto agli altri, in caso di evasione degli obblighi contributivi, è stato ritenuto privo di giustificazione, donde l'incostituzionalità della relativa disciplina (dec. 2011-161 QPC)¹⁷⁵. Sul piano del procedimento penale, viene, invece, in rilievo la declaratoria di incostituzionalità di cui alla dec. 2012-228/229 QPC, relativa alla previsione di deroghe alla regola della registrazione dell'interrogatorio dell'indagato sottoposto a custodia cautelare¹⁷⁶.

(e) Profili amministrativistici

La violazione del principio di eguaglianza è stata invocata, senza successo, anche in relazione al diverso regime della sospensione della prescrizione dei crediti nei confronti di enti pubblici e nei confronti di privati: il *Conseil* ha avuto modo di sottolineare come nessun principio costituzionale

¹⁷⁴ Su cui, v. L. D'AVOUT, *Droit International privé et question prioritaire de constitutionnalité* (Cons. Const., 5 août 2011), in *Les petites affiches*, 27 octobre 2011, 18 ss.

¹⁷⁵ In generale, sull'applicazione del principio di eguaglianza in materia sanzionatoria, v. F. REY MARTINEZ, *Égalité constitutionnelle et sanction différenciée de comportements similaires*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 291 ss.

¹⁷⁶ V. F. FOURMENT, *Égalité devant l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires en matière criminelle*, in *Les petites affiches*, 27-28 juillet 2012, 33 s.

imponga al riguardo una equiparazione assoluta (dec. 2012-256 QPC).

Di contro, incostituzionale è stata dichiarata la previsione di diversi titoli di circolazione predisposti a seconda che le persone senza fissa dimora potessero o meno dimostrare di percepire introiti regolari. La differenziazione è stata ritenuta priva di un legame diretto con le finalità perseguite dalla legislazione sulle persone senza fissa dimora (dec. 2012-279 QPC)¹⁷⁷.

In certi casi, la violazione del principio di eguaglianza è stata esclusa attraverso il ricorso ad una riserva di interpretazione: ad esempio, nella dec. 2010-101 QPC, si è precisato che la disciplina di favore prevista per i liberi professionisti in caso di difficoltà finanziarie non potrebbe non essere applicata a prescindere dalle forme di esercizio della professione, dovendosi così riconoscere anche ai professionisti svolgenti attività in forma individuale la spettanza dei benefici introdotti ai professionisti svolgenti attività in forma associata¹⁷⁸.

Un altro esempio di riserva è dato dalla dec. 2012-266 QPC, che ha imposto l'interpretazione di una disposizione sull'indennità per abbattimento di animali malati tale da escludere dal beneficio quei proprietari che, violando regole zoosanitarie, avessero dato origine alla necessità di abbattimento. In difetto di una tale interpretazione, la normativa si sarebbe, infatti, rivelata incostituzionale, trattando in maniera uguale situazioni significativamente diverse.

16. Certezza del diritto e legittimo affidamento. – Nella dec. 2011-118 QPC¹⁷⁹ e nella dec. 2011-150 QPC¹⁸⁰, il *Conseil* – seguendo un consolidato orientamento – ha ribadito che il legislatore, agendo nell'ambito della propria competenza, ha il potere di modificare o abrogare in ogni momento disposizioni precedenti, purché non vada ad incidere su situazioni costituzionalmente tutelate: in particolare, l'incidenza su diritti quesiti è ammissibile solo se sorretta da un *motif d'intérêt général* che possa dirsi *suffisant* (tale è, ad esempio, quello di adeguarsi al diritto dell'Unione europea, unitamente a quello di favorire la concorrenza e la libertà di impresa: dec. 2010-102 QPC).

La tematica dell'affidamento del cittadino trova ampi riscontri nel principio secondo cui il legislatore può, sì, modificare retroattivamente una disposizione o convalidare un atto amministrativo o di diritto privato, ma ciò solo a condizione di perseguire, con una disciplina rigorosamente a ciò delimitata, un fine di interesse generale sufficiente e di rispettare, per un verso, l'autorità di giudicato delle sentenze definitive e, per l'altro, il principio di non retroattività delle pene e delle sanzioni (decc. 2010-100 QPC, 2011-224 QPC e 2012-263 QPC)¹⁸¹.

Facendo applicazione di questo principio, sono state ritenute finalità di interesse generale sufficienti a legittimare l'operato del legislatore, ad esempio, la lotta contro l'evasione fiscale come fondamento della convalida delle verifiche della situazione patrimoniale poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge (dec. 2011-166 QPC¹⁸²) e l'arricchimento del patrimonio culturale nazionale derivante dalla convalida per legge della concessione edilizia finalizzata alla costruzione

¹⁷⁷ La decisione è commentata da E. AUBIN, *Le statut des gens du voyage devant le Conseil constitutionnel: la fin des discriminations?*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2012, 2392 ss.

¹⁷⁸ Sull'applicazione del principio di eguaglianza nella fattispecie, v. F. DEKEUWER-DEFOSSEZ, *Une avancée de plus vers l'égalité des débiteurs professionnels soumis à une procédure collective*, in *Les petites affiches*, 20 septembre 2001, 3 ss.

¹⁷⁹ Commentata da A. LE QUINIO, *Constitutionnalité du transfert aux communes des biens des sections de communes*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2011, 830 ss.

¹⁸⁰ Sulla quale, v. J.-B. PERRIER, *La limite à la rétroactivité d'une nouvelle voie de recours est conforme à la Constitution*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 172 s.

¹⁸¹ In generale, sul principio del legittimo affidamento, anche alla luce delle decisioni del *Conseil*, v. L. TARTOUR, *Le principe de protection de la confiance légitime en droit public français*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 2013, 307 ss.

¹⁸² Su cui, v. F. PERROTIN, *Rétroactivité de la loi et contrôle fiscal*, in *Les petites affiches*, 14 octobre 2001, 3.

di un museo (dec. 2011-224 QPC).

17. *Ius puniendi* e principio di legalità. – Mantenendosi anche qui in un filone giurisprudenziale ampiamente collaudato, il *Conseil* ha ribadito che i principi di legalità e di necessità delle pene si applicano soltanto alle sanzioni che abbiano un carattere afflittivo (*ex plurimis*, decc. 2010-84 QPC, 2011-114 QPC e 2012-225 QPC)¹⁸³.

Sulla scorta di questa delimitazione, è piuttosto ridotto il numero di casi in cui le garanzie tipiche del diritto penale si estendono anche a sanzioni non penali. Un esempio di estensione può essere rintracciato nella dec. 2012-225 QPC, che ha qualificato come sanzione afflittiva la maggiorazione del canone in un caso di violazione delle norme sul versamento dei canoni. Altro esempio è quello di cui alla dec. 2010-85 QPC, in cui si è riconosciuta, nella disciplina delle pratiche commerciali abusive, una determinatezza della fattispecie sanzionatoria sufficiente ad evitare arbitrii interpretativi.

Sussistono, tuttavia, zone grigie, nelle quali il *Conseil* è chiamato a stabilire la natura della sanzione. Così, ad esempio, la dec. 2011-218 QPC ha chiarito che, in ossequio alla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, la degradazione per un militare rappresenta una vera e propria pena¹⁸⁴. Di contro, non è assimilabile ad una pena la solidarietà prevista tra gli amministratori di società in relazione alla corresponsione di una sanzione pecuniaria (dec. 2010-90 QPC), né lo è il versamento di sei mesi di stipendio in caso di licenziamento del lavoratore assunto “in nero” (dec. 2011-111 QPC). Analogamente, la sanzione per il ritardo nel versamento di un’imposta non è da considerarsi una sanzione afflittiva, ma una semplice compensazione del danno subito dall’erario (dec. 2011-124 QPC).

17.1. *Il principio di personalità delle pene*. – Il *Conseil* ha avuto modo di ribadire che il principio di personalità delle pene implica che una pena privativa di diritti civili possa essere applicata solo se disposta da un giudice, che si sia pronunciato tenendo conto delle circostanze proprie della fattispecie concreta. In virtù di questo principio, è stata dichiarata l’incostituzionalità del divieto di iscrizione nelle liste elettorali come conseguenza automatica della destituzione prevista per determinati funzionari ministeriali (dec. 2011-211 QPC). Parimenti, è stata dichiarata incostituzionale la previsione che faceva conseguire a determinate condanne in sede penale la degradazione automatica di un militare (dec. 2011-218 QPC). Il mantenimento, in capo al giudice, di un potere discrezionale atto a verificare l’esistenza dell’elemento soggettivo è stato alla base del rigetto della questione concernente le sanzioni per violazione della disciplina sul finanziamento delle campagne elettorali (dec. 2011-117 QPC).

Il principio di personalità non osta a che siano comminate pene pecuniarie maggiorate a seguito di contestazione (dec. 2011-162 QPC), né che le sanzioni si trasmettano agli eredi (dec. 2012-239 QPC).

17.2. *La presunzione di innocenza*. – La normativa e la giurisprudenza costituzionali sono ferme nel negare la legittimità di qualunque presunzione di colpevolezza in materia sanzionatoria. Il *Conseil* ha, tuttavia, ammesso che, eccezionalmente, siffatte presunzioni possano essere introdotte, segnatamente per le contravvenzioni, a condizione che non siano assolute, che non pregiudichino il rispetto del diritto di difesa e che vengano corroborate da una ragionevole verosimiglianza della

¹⁸³ In generale, sulla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* in materia penale, v. C. COURTIN (sous la direction de), *La QPC et la matière pénale*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

¹⁸⁴ Al riguardo, v. C. TZUTZUIANO, *Des sanctions ayant le caractère de punition et de celles qui n’en ont pas*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 891 ss.

colpevolezza del soggetto. Tali condizioni impongono di interpretare la disciplina della responsabilità del direttore di una pubblicazione telematica nel senso di escludere che questi sia assoggettabile a sanzione penale per il contenuto di messaggi di cui non poteva avere conoscenza prima della messa in linea (dec. 2011-164 QPC).

La presunzione di innocenza non può, evidentemente, essere invocata al di fuori dell'ambito penale: in tal senso, si segnala la dec. 2011-119 QPC, relativa ad una norma che legittima il recesso *ad nutum* da parte del datore di lavoro.

17.3. *Il principio di necessità delle pene.* – In sede di giudizio di costituzionalità, non è dato al *Conseil* sostituirsi al potere discrezionale del Parlamento. Ciò posto, se è vero che la valutazione circa la necessità di una pena in relazione alla condotta posta in essere è di competenza del legislatore, spetta comunque al *Conseil* assicurarsi che non si dia luogo ad una inadeguatezza manifesta tra la sanzione prevista e la condotta da reprimere (decc. 2011-199 QPC, 2011-204 QPC, 2011-217 QPC e 2012-267 QPC).

17.4. *Il principio di proporzionalità delle pene.* – Con riferimento alla proporzionalità delle pene, da segnalare è, in particolare, la dec. 2012-266 QPC¹⁸⁵, in cui, pur ammettendosi che il cumulo delle sanzioni non è, di per sé, contrario al principio di proporzionalità, si è rilevato che, in caso di cumulo tra sanzione penale e sanzione amministrativa, il principio di proporzionalità implica che, in ogni caso, la somma delle sanzioni non superi il massimo edittale di una delle due sanzioni: ne è derivata la pronuncia di una riserva di interpretazione volta a far sì che le giurisdizioni e gli organi amministrativi siano chiamati a verificare il rispetto di questa condizione.

In diversi casi, la modulazione delle sanzioni in relazione alla gravità dei reati fiscali è stata alla base del riconoscimento della proporzionalità delle pene pecuniarie inflitte: decc. 2010-103 QPC e 2010-105/106 QPC.

17.5. *Il principio di determinatezza della fattispecie penale.* – Nel porre una previsione sanzionatoria, il legislatore ha l'obbligo di determinare in modo sufficientemente chiaro e preciso l'ambito di applicazione della fattispecie penale. In ragione di questo, è stata dichiarata l'incostituzionalità della disposizione che puniva il reato di molestie sessuali per indeterminatezza, giacché nel codice penale si reprimeva "il fatto di molestare altri allo scopo di ottenere favori di natura sessuale", senza specificare che tipo di condotte fossero al riguardo rilevanti (dec. 2012-240 QPC).

18. I diritti politici – La giurisprudenza del biennio 2011-2012 mostra quanto la *question prioritaire de constitutionnalité* abbia, almeno per il momento, un peso statisticamente piuttosto marginale nella protezione dei diritti politici. Pur se episodici, gli interventi del *Conseil* in materia hanno rivestito, comunque, un'importanza non trascurabile, tanto per la tutela dell'elettorato attivo (come dimostrato dalla già citata dec. 2012-279 QPC¹⁸⁶) quanto per quella dell'elettorato passivo, relativamente al quale la dec. 2012-230 QPC ha chiarito che il legislatore, nel disciplinare il sistema elettorale delle assemblee locali, non può in alcun modo privare un cittadino del diritto ad essere eletto.

Tra tutte, la decisione più significativa è, peraltro, quella resa a proposito della disciplina delle

¹⁸⁵ Sulla quale, v. F. ROUSSEAU, *La perte d'un droit à indemnisation, une possible sanction répressive*, in *Rec. Dalloz*, 2012, 2684 ss.

¹⁸⁶ Cfr. *supra*, il sottoparagrafo 10.3.

candidature alla carica di Presidente della Repubblica (dec. 2012-233 QPC), in cui la condizione posta alla candidatura, secondo cui questa deve essere presentata da un certo numero di sottoscrizioni da parte di titolari di cariche elettive, è stata scrutinata partendo dal presupposto che la presentazione di una candidatura ad opera di cittadini eletti non può essere assimilata all'espressione di un voto. Come si ricorderà¹⁸⁷, questa disciplina era stata contestata nella parte in cui prevede che la lista delle sottoscrizioni sia resa parzialmente pubblica, nel senso che dell'insieme delle sottoscrizioni soltanto cinquecento (pari al numero minimo richiesto) sono pubblicate. Una tale normativa è stata dal *Conseil* ritenuta non contrastante con la Costituzione, né sotto il profilo del principio di eguaglianza (in relazione alla pubblicazione di alcune e non di tutte le firme presentate) né sotto quello del principio pluralista, sostanziandosi – non già in un condizionamento per gli eletti in fase di sottoscrizione, bensì semmai – nell'applicazione di un principio di trasparenza del procedimento¹⁸⁸.

Da ricordare è, altresì, la dec. 2012-259 QPC, che ha escluso che dal riconoscimento dei diritti politici a titolo premiale per alcuni musulmani dell'Algeria francese potesse dedursi anche il loro diritto ad ottenere la cittadinanza francese.

19. Il caleidoscopio giurisprudenziale delle libertà della persona. – I molteplici aspetti e le diverse implicazioni attinenti alla concezione d'Oltralpe della libertà personale, tale che, ad es., da essa non sia disgiunta la libertà di circolazione, rendono ragione del titolo del paragrafo, mentre ci si accinge di seguito a fornirne una rassegna, alla luce della giurisprudenza del *Conseil*, quanto possibile esaustiva.

19.1 La tutela della *privacy* – Il *Conseil* ha ribadito che il principio di libertà affermato dall'art. 2 della Dichiarazione del 1789 implica il rispetto della vita privata, il che non osta, comunque, a che il legislatore determini una disciplina volta a contemperarla con altre esigenze di rango costituzionale, come ben dimostrato anche dalla normativa sulla tutela del parto anonimo, ritenuta non lesiva del corollario del diritto al rispetto della vita privata consistente nel diritto alla ricerca delle proprie origini (dec. 2012-248 QPC¹⁸⁹).

Il diritto in esame è stato preso in considerazione anche sotto altri profili, quali, ad esempio, la limitazione derivante dalla possibilità per il pubblico ministero di contestare l'acquisizione della cittadinanza francese per matrimonio, corroborata dalla presunzione di matrimonio fraudolento in caso di cessazione della convivenza entro l'anno dalla celebrazione del matrimonio (dec. 2012-227 QPC)¹⁹⁰. Parimenti, il rispetto della vita privata è stato considerato non compromesso dall'inasprimento delle condizioni necessarie per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, sull'assunto che tale disciplina non impedisce, in ogni caso, allo straniero di creare una propria famiglia con il cittadino francese (dec. 2012-264 QPC).

19.2. *Banche dati e videosorveglianza*. – In tema di tutela della riservatezza si segnala altresì la decisione 2012-652 DC (*Loi relative à la protection de l'identité*). Il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato non conformi a Costituzione alcune disposizioni della legge¹⁹¹ sottoposte al suo giudizio

¹⁸⁷ Cfr., *supra*, il paragrafo 3.

¹⁸⁸ Sul tema, v., a commento della decisione, P. CHRESTIA, *Transparence et (est?) démocratie*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2012, 841 ss.

¹⁸⁹ Cfr. anche il sottoparagrafo seguente.

¹⁹⁰ La decisione è commentata da J. HAUSER, *Mariage et nationalité: aussi heureux qu'un marié en France?*, in *Rev. trim. dr. civ.*, 2012, 294 s.

¹⁹¹ Legge n. 2012-410 del 27 marzo 2012.

che avrebbero portato alla creazione di una banca dati capace di raccogliere i dati biometrici della quasi totalità della popolazione francese. Il giudice costituzionale ravvisa la non conformità della legge sul piano della ragionevolezza: se pure la creazione di una banca dati nazionale può trovare la sua giustificazione nell'interesse generale di una maggiore efficacia nelle procedure di identificazione, ai fini della concessione dei documenti di identità, la quantità dei dati biometrici raccolti e, soprattutto, il fatto che essi possano essere utilizzati per altre finalità di polizia, comportano un rischio sproporzionato per la riservatezza dei dati personali (cons. 10).

Con la già citata decisione 2011-625 DC (*Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*)¹⁹², il giudice costituzionale ha invece dichiarato (cons. 18 e 19) la non conformità costituzionale della legge oggetto del suo giudizio nella parte in cui (art.18) avrebbe permesso alle persone giuridiche di estendere l'area coperta da videosorveglianza oltre le adiacenze della propria sede e di affidarne la gestione a soggetti privati: ciò avrebbe determinato una violazione dell'articolo 12 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino che affida alla forza pubblica la protezione della libertà.

19.3. *La privacy del de cuius.* – La contiguità tra la vita privata e la vita familiare è testimoniata, tra le altre, anche dalla dec. 2011-173 QPC¹⁹³, con cui il *Conseil constitutionnel*, confermando la tradizionale lettura restrittiva del diritto alla vita familiare, ha rigettato la questione di costituzionalità avente ad oggetto il divieto di identificazione del DNA di persona deceduta che non vi avesse acconsentito da vivo: la tutela della vita privata *post mortem* ha dunque giustificato – alla luce di un bilanciamento operato dal legislatore sul quale il giudice costituzionale non ha ritenuto di poter intervenire – una contrazione degli strumenti a disposizione per stabilire la sussistenza di un rapporto di filiazione.

19.4. *Libertà personale e trattamenti sanitari.* – Nella dec. 2012-253 QPC, si è ribadito che spetta al legislatore trovare una conciliazione tra la protezione della salute individuale e la prevenzione dei rischi per l'ordine pubblico e le altre esigenze di rango costituzionale, quali la libertà di circolazione e la libertà individuale¹⁹⁴. I limiti che si impongono all'esercizio di queste ultime debbono, infatti, essere idonei, necessari e proporzionati agli obiettivi perseguiti.

In quest'opera di conciliazione, il legislatore ben può calibrare le modalità di intervento dell'autorità giudiziaria in funzione della natura e della portata dei provvedimenti che incidono sulla libertà individuale (decc. 2011-135/140 QPC, 2012-235 QPC e 2012-253 QPC).

Nel biennio preso in considerazione in queste pagine, un particolare rilievo è stato assunto dalle problematiche connesse ai ricoveri forzati di persone affette da turbe psichiche, oggetto di ripetute prese di posizione da parte del *Conseil*, nelle quali si è costantemente affermato il principio secondo cui il ricovero forzato è giustificabile solo se le turbe necessitano di cure e solo se sono tali da compromettere la sicurezza delle persone o da arrecare gravi danni all'ordine pubblico.

Sulla scorta di tale principio, sono state dichiarate incostituzionali: la norma che non faceva decadere il provvedimento coercitivo prefettizio qualora entro ventiquattro ore dal ricovero non fosse stato emesso un certificato medico che confermasse la necessità delle cure già espressa nel primo parere medico su cui il prefetto si era fondato (dec. 2011-135/140 QPC), quella che consentiva al

¹⁹² Cfr., *supra*, il paragrafo 13.

¹⁹³ Con nota di J. HAUSER, *Expertise génétique post-mortem: les morts sont tous de braves types*, in *Rev. trim. dr. civ.*, 2012, 743 s.

¹⁹⁴ A commento della decisione, v. X. BIOY, *Boire ou choisir sa conduite*, in *Constitutions*, 2012, 479 ss.

prefetto di disporre il ricovero forzato basandosi (anziché su un parere medico) su fatti notori (dec. 2011-174 QPC), quella che permetteva il mantenimento del ricovero forzato anche senza una convalida giurisdizionale entro il termine di quindici giorni (dec. 2011-202 QPC)¹⁹⁵.

L'importanza degli accertamenti medici non può peraltro giungere al punto di svuotare di contenuti il libero apprezzamento del giudice: in quest'ottica, è stata dichiarata incostituzionale la disposizione che subordinava al parere favorevole di due medici l'interruzione del ricovero forzato disposta dal giudice nei confronti di soggetti incapaci che avessero compiuto fatti-reato (dec. 2011-185 QPC).

Le garanzie per le situazioni giuridiche soggettive non possono però in alcun caso venire meno, come dimostra la dec. 2012-235 QPC, in cui si è censurata la normativa che, senza che fosse previsto l'intervento di soggetti esterni, permetteva al personale medico di trasferire le persone ricoverate su ordine dell'autorità per cure psichiatriche in unità per "malati difficili", qualora ne fossero stati ravvisati i presupposti di pericolosità.

Per quanto concerne la sottoposizione a trattamenti sanitari, meritano di essere menzionate due coeve decisioni in cui l'atteggiamento del *Conseil* è stato improntato ad un marcato *self-restraint*, concretizzatosi nel rifiuto di sostituirsi alle valutazioni operate dal legislatore nel disciplinare delicati aspetti del diritto alla salute.

Nella dec. 2012-248 QPC¹⁹⁶, è stata esclusa la violazione di precetti costituzionali ad opera della normativa che, per un verso, riconosce a qualunque partoriente il diritto di preservare il segreto circa la sua identità ed il suo ricovero e, per l'altro, pone a carico degli enti pubblici le spese del parto: nel garantire il diritto all'anonimato ed alla gratuità delle cure, il legislatore ha inteso evitare la pratica dei parti clandestini, che potrebbero mettere a repentaglio la salute di madre e figlio o che potrebbero essere il prodromo di infanticidi o di casi di abbandono di neonati. In questo quadro, la norma che permette alla madre di opporsi alla rivelazione della sua identità anche in un momento successivo alla sua morte mira a rendere effettiva quella stessa tutela della salute che il parto anonimo garantisce e che non può cedere di fronte al diritto alla ricerca delle proprie origini (cui, peraltro, devono essere assicurate garanzie adeguate).

La dec. 2012-249 QPC¹⁹⁷ ha invece avuto riguardo alla disciplina che vieta – salvo che in casi di attestata necessità terapeutica – il prelievo di cellule dal sangue del cordone ombelicale o della placenta per conservazione a fini privati, e segnatamente per un eventuale utilizzo in ambito familiare. Rifacendosi alla discrezionalità del Parlamento nell'apprezzare lo stato delle conoscenze scientifiche, il *Conseil* si è limitato a constatare che, in assenza di una necessità terapeutica, il divieto legislativamente imposto non può ritenersi contrastante con il diritto alla salute.

19.5. *La libertà personale degli immigrati.* – Il *Conseil* con la dec. 2011-631 DC (*Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*) si è pronunciato su un testo¹⁹⁸ assai complesso che disciplina due materie distinte, se pure strettamente connesse: l'acquisto della cittadinanza e

¹⁹⁵ Su questa giurisprudenza, v. X. BIOY, *L'hospitalisation pour troubles psychiatriques devant le Conseil constitutionnel*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2011, 844 ss.

¹⁹⁶ Commentata da G. NICOLAS, *Le juste équilibre "à la française" dans la protection des droits de la femme et de l'enfant*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 869 ss.

¹⁹⁷ Sulla quale, v. X. BIOY, *Les ressources biologiques devant le Conseil constitutionnel*, in *Constitutions*, 2012, 474 ss.; G. NICOLAS, *La constitutionnalité de l'interdiction des banques de sang de cordon privées en France*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 874 ss.

¹⁹⁸ Legge n. 2011-672 del 16 giugno 2011.

l'integrazione dei nuovi cittadini da un lato e la disciplina dell'immigrazione dall'altro¹⁹⁹. Quanto al primo profilo, il giudice costituzionale ha ritenuto conformi a Costituzione tutte le disposizioni della legge (tra le quali si segnala l'articolo 2 che subordina l'acquisto della cittadinanza alla sottoscrizione della Carta dei diritti e dei doveri del cittadino francese). Rispetto al secondo profilo, il *Conseil* ha sostanzialmente accolto lo spirito complessivo della legge, volto ad una maggiore discrezionalità dell'amministrazione nella gestione del fenomeno della immigrazione clandestina e nella disciplina delle espulsioni. Non senza cautele. Ha infatti dichiarato la non conformità costituzionale dell'art. 56 della legge nella parte in cui prolungava da sei a diciotto mesi la durata massima della misura dell'arresto amministrativo a carico di stranieri condannati, per reati di terrorismo, all'interdizione dal territorio dello Stato o colpiti da una misura amministrativa di espulsione per condotte riconducibili ad attività di terrorismo. Il prolungamento della detenzione amministrativa è stato giudicato contrario all'art. 66 della Costituzione che stabilisce una riserva di giurisdizione a garanzia della libertà personale. Sulla base dello stesso principio sono poste due riserve di interpretazione in forza delle quali le disposizioni della legge (artt. 44, 51 e 56) che stabiliscono il prolungamento dei periodi di fermo di polizia e di detenzione amministrativa a carico di stranieri colpiti da decreto di espulsione sono conformi a Costituzione solo a condizione che l'autorità giudiziaria possa intervenire per disporre l'interruzione (cons. 73 e 75).

19.6. *La libertà di circolazione* – In materia di libertà di circolazione, che l'ordinamento costituzionale francese, considera in stretta endiadi con la libertà personale, deve segnalarsi, in particolare, la dec. 2012-279 QPC, con cui il *Conseil* ha preso in esame varie disposizioni concernenti lo *status* delle persone senza fissa dimora, addivenendo alla declaratoria di incostituzionalità, in primo luogo, della previsione che imponeva a queste di richiedere, ogni tre mesi, un visto all'autorità amministrativa e, in secondo, della limitazione del loro diritto di elettorato attivo consistente nella necessaria iscrizione sulle liste di un medesimo comune da almeno tre anni per l'esercizio del diritto di voto.

19.7. *La libertà di manifestazione del pensiero*. – Il *Conseil* ha avuto modo di ribadire che la libertà di espressione e di comunicazione è tanto preziosa che il suo esercizio si configura come una precondizione della democrazia ed una delle garanzie del rispetto degli altri diritti e libertà, di talché le limitazioni ad essa apportate debbono essere necessarie, idonee e proporzionate all'obiettivo perseguito (decc. 2011-131 QPC e 2012-282 QPC).

(a) *La disciplina della diffamazione*.

Tra i limiti si pone, evidentemente, quello di tutelare la riservatezza altrui e quello di garantire la pace sociale: ciò non può tuttavia giustificare il divieto, previsto in via generale, di provare la veridicità di fatti in un giudizio per diffamazione allorché questi risalgano a più di dieci anni prima, donde l'incostituzionalità di una siffatta previsione, dichiarata con la dec. 2011-131 QPC²⁰⁰.

¹⁹⁹ Cfr. V. TCHEN, *Une réforme qui n'a épargné aucune question du droit des étrangers*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, 18 luglio 2011, n. 29-34, 1414 s.

²⁰⁰ V. A. DARSONVILLE, *Droit pénal de la presse. Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011*, in *Constitutions*, 2011, 537 ss.; D. DE BELLESCIZE, *Inconstitutionnalité de l'interdiction d'évoquer des faits de plus de dix ans*, in *Constitutions*, 2011, 388 ss.; J.-B. PERRIER, *Inconstitutionnalité de la prescription de l'exception de vérité en matière de diffamation*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 163 ss.

(b) Negazionismo storico e *lois mémorielles*. – Di particolare interesse è la decisione 2012-647 DC (*Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi*) che dichiara la non conformità costituzionale del progetto di legge che avrebbe punito penalmente chi avesse negato l'esistenza di genocidi riconosciuti come tali dalla legge francese.

La decisione si inquadra nel più ampio dibattito sulla costituzionalità della repressione penale del negazionismo²⁰¹. Limitandoci però al punto di vista francese, due sono gli aspetti meritevoli di particolare attenzione: si tratta del primo caso di controllo da parte del giudice costituzionale di una "legge memoriale", di una legge, cioè, che si limita ad affermare l'esistenza storica di un determinato avvenimento²⁰²; e si tratta della prima legge memoriale recante norme penali.

Il *Conseil* si pronuncia sull'uno e sull'altro aspetto. In primo luogo afferma che una legge che si limitasse a riconoscere un determinato evento come genocidio non avrebbe la sostanza normativa della legge²⁰³. Tuttavia, poiché la legge oggetto del suo giudizio non si sarebbe limitata a tale riconoscimento, ma da esso avrebbe fatto discendere sanzioni penali a carico di chi lo avesse contestato, non si sarebbe potuta negare la sua portata normativa, da un lato, ma anche la sua contrarietà al principio di libera manifestazione del pensiero: la repressione penale del negazionismo non può trovare spazio in uno Stato costituzionale.

Si consideri ancora la più volte richiamata dec. 2012-657 DC (*Loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc*). Anche rispetto a quella vicenda, il *Conseil* era stato chiamato a pronunciarsi sulla natura non normativa della legge, ma non ha ritenuto necessario spendere sulla questione nemmeno una parola. Si potrebbe, allora, forse ritenere che la legge oggetto del giudizio non sia stata considerata una vera e propria legge memoriale perché non si limita a riconoscere un dato storico, ma ne fa discendere degli obblighi celebrativi.

20. I rapporti familiari. – Di notevole importanza è anche la decisione con cui il *Conseil* ha chiaramente affermato che la libertà di contrarre matrimonio non può essere protetta quando la celebrazione del matrimonio persegua fini diversi da quelli riconducibili all'unione matrimoniale, ciò che vizia il consenso prestato e, di conseguenza, rende annullabile il matrimonio stesso (dec. 2012-261 QPC)²⁰⁴. L'importanza dell'atto con cui si contrae il matrimonio e la centralità, ai fini del suo perfezionamento, dell'elemento del consenso giustificano, per altro verso, il fatto che, qualora uno dei nubendi sia sottoposto a curatela, sia necessaria l'autorizzazione del curatore (dec. 2012-260

²⁰¹ Per una ricostruzione generale delle questioni costituzionalistiche sottese al tema si rinvia a D. BIFULCO, *Negare l'evidenza: diritto e storia di fronte alla menzogna di Auschwitz*, Angeli, Milano, 2012.

²⁰² Cfr. M. FRANGI, *Les "lois mémorielles": de l'expression de la volonté générale au législateur historien*, in *Revue du droit public*, 2005-1, 241 ss.; B. MATHIEU, *La liberté d'expression en France: de la protection constitutionnelle aux menaces législatives*, in *Revue du droit public*, 2007-1, in particolare 251 ss.

²⁰³ Sulla mancanza di sostanza normativa di atti formalmente legislativi il *Conseil* ha elaborato una particolare giurisprudenza, facendo discendere da tale mancanza l'impossibilità di procedere ad un controllo di conformità costituzionale: cfr. dec. n. 96-384 DC del 19 dicembre 1996 (*Loi de financement de la sécurité sociale pour 1997*), cons. 12; n. 98-401 DC del 10 giugno 1998 (*Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*), cons. 19; n. 2001-455 DC del 12 gennaio 2002 (*Loi de modernisation sociale*), cons. 60. In argomento cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2001-2002*, in *Giur. cost.*, 2003, 3305. Si noti come in una sola occasione la constatata natura non normativa abbia finora condotto ad un giudizio di merito di non conformità: cfr. dec. n. 2005-512 DC del 21 aprile 2005 (*Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*), cons. 16 e 17 (cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2001-2002*, cit., 3773).

²⁰⁴ V. J. HAUSER, *Des oppositions à mariage: liberté et contrôle*, in *Rev. trim. dr. civ.*, 2012, 510 s.

QPC)²⁰⁵.

Tra tutte le decisioni in materia, quella che più ha attirato l'attenzione della dottrina (e dei *media*) ha però avuto ad oggetto il diritto al matrimonio per le coppie dello stesso sesso (dec. 2010-92 QPC). Onde escludere che il mancato riconoscimento di tale diritto potesse dirsi contrario alla Costituzione, il *Conseil* ha rimarcato che la libertà di matrimonio non esclude che il legislatore possa definire le condizioni necessarie perché questa venga esercitata, nel rispetto del principio di eguaglianza e del diritto alla vita familiare. Sotto quest'ultimo profilo, dirimente, onde escludere ogni incompatibilità con principi costituzionali, è stato il rilievo che la disciplina codicistica, pur non prevedendo il matrimonio, riconosce la libertà delle coppie omosessuali a vivere in situazione di unione di fatto o anche di PACS, con tutto quanto ne consegue in termini di riconoscimento giuridico²⁰⁶.

21. I rapporti economici e sociali. – Anche il periodo in osservazione si segnala per le numerose occasioni in cui il *Conseil* è stato chiamato a rispondere alla richiesta di tutela di posizioni soggettive incise da provvedimenti di natura economica e sociale, andandosi, per altro verso, così ad arricchire la già osservata giurisprudenza in materia finanziaria.

21.1. *Il principio di solidarietà.* – Nella dec. 2011-123 QPC, il *Conseil* ha sottolineato che le esigenze costituzionali evocate nel Preambolo della Costituzione del 1946 richiedono la realizzazione di una politica di solidarietà nazionale in favore delle persone svantaggiate, le cui forme spetta al legislatore determinare.

In questo quadro, si collocano la predisposizione di un regime di collocamento a riposo anticipato per i professionisti riconosciuti inabili al lavoro (dec. 2011-170 QPC), ma anche la disciplina dell'indennità di accompagnamento per gli adulti incapaci (dec. 2011-136 QPC) e quella dei contributi in favore degli adulti con invalidità superiore al 50%, a condizione che essi non abbiano svolto un'attività lavorativa per un determinato periodo (dec. 2011-123 QPC; in essa si è ritenuta non manifestamente irragionevole la suddetta condizione, sull'assunto che i contributi sono concepiti in funzione di compensazione della difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro²⁰⁷).

21.2. *La tutela della proprietà.* – La giurisprudenza concernente il diritto di proprietà si è riallacciata all'orientamento tradizionale sulla base del quale, in virtù del combinato disposto degli artt. 17 e 2 della Dichiarazione del 1789, il “diritto inviolabile e sacro” può essere assoggettato a limiti nell'esercizio che siano giustificati da motivi di interesse generale, che siano proporzionati all'obiettivo perseguito e che non si risolvano, in ogni caso, in una deprivazione della proprietà (decc. 2011-118 QPC, 2011-177 QPC, 2011-182 QPC, 2011-151 QPC, 2011-193 QPC, 2011-201 QPC, 2011-208 QPC, 2011-212 QPC e 2011-215 QPC).

In concreto, è stato escluso che possano configurarsi deprivazioni della proprietà, ad esempio, in caso di occupazione temporanea volta a garantire l'accesso a persone incaricate dello studio di

²⁰⁵ V. J. HAUSER, *Mariage des personnes sous curatelle*, in *Rev. trim. dr. civ.*, 2012, 293 s. In generale, sulla giurisprudenza relativa al consenso al matrimonio, v. H. DAÏMALLAH, *Le consentement au mariage dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2013, 311 ss.

²⁰⁶ Tra i vari commenti alla decisione, v. J. ROUX, *La QPC sur le “mariage homosexuel”: une question plus nouvelle que sérieuse*, in *Rec. Dalloz*, 2011, n. 3, 209 ss.

²⁰⁷ A commento di questa decisione, v. L. GAY, *Reconnaissance du droit constitutionnel à la protection sociale dans le cadre de la QPC*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2011, 833 ss.

progetti di lavori pubblici (dec. 2011-172 QPC²⁰⁸), in caso di costituzione di una servitù di utilità pubblica che limita la facoltà dei proprietari di svolgere lavori sugli immobili aventi un interesse storico-artistico talmente rilevante da rendere auspicabile la loro conservazione, pur se non si tratta di beni da proteggere nella forma più compiuta (dec. 2011-207 QPC²⁰⁹) o, ancora, in caso di costituzione di una servitù di passaggio diretta ad assicurare le vie di difesa contro incendi e l'installazione di strumenti di videosorveglianza (dec. 2011-182 QPC). In tale ultima decisione, peraltro, l'aver limitato alle servitù di larghezza superiore a sei metri la previsione di tutele procedurali per il proprietario ha reso la disciplina incostituzionale, in quanto, per le servitù di larghezza inferiore, l'*iter* costitutivo della servitù non era strutturato in forme tali da evitare il rischio di arbitrio da parte dell'amministrazione.

Qualora esigenze pubbliche legalmente constatate rendano necessaria l'espropriazione, questa deve essere subordinata al versamento preventivo di un indennizzo corrispondente all'integralità del pregiudizio diretto, materiale e certo causato al proprietario o al titolare di un diritto reale, con l'ulteriore cautela che, in caso di disaccordo sulla determinazione dell'ammontare dell'indennità, l'espropriato deve avere una via di ricorso appropriata (decc. 2010-87 QPC, 2012-226 QPC, 2012-236 QPC, 2012-247 QPC e 2012-275 QPC). Sulla scorta di questo principio, l'indennizzo deve prendere in considerazione, non solo il valore venale del bene espropriato, ma anche le conseguenze materiali che siano direttamente correlate all'espropriazione; di contro, nel calcolo dell'ammontare dell'indennità non è costituzionalmente imposta la riparazione del danno morale discendente dalla perdita del bene (dec. 2010-87 QPC)²¹⁰. In concreto, l'ammontare dell'indennità principale non può eccedere la valutazione operata dall'amministrazione quando un passaggio di proprietà abbia dato luogo ad una stima ai fini fiscali ovvero alla dichiarazione di un ammontare inferiore a questa stima. Il vincolo derivante dalla stima dell'amministrazione – che si giustifica essenzialmente nel quadro di una politica di contrasto dell'evasione fiscale – sussiste, però, solo se la stima è intervenuta da meno di cinque anni, e ferma restando la possibilità per l'espropriato di dimostrare che modifiche sopravvenute nella consistenza materiale o giuridica, nello stato o nella situazione di occupazione abbiano conferito ai beni un valore superiore (dec. 2012-236 QPC). La data di corresponsione dell'indennità è, in linea di principio, quella dello spossessamento; pur riconoscendo al legislatore un margine di manovra nella disciplina di questo aspetto, il *Conseil* ha tenuto fermo il principio di base onde dichiarare l'incostituzionalità della previsione di uno spossessamento che non fosse preceduto dal versamento integrale dell'indennità (dec. 2012-226 QPC).

Sotto altro profilo, è stato dichiarato che, in una procedura di divorzio, il giudice, onde tutelare la parte debole, può imporre il versamento di una somma di denaro all'altra e, se del caso, disporre l'esecuzione su un bene; tale ultima evenienza, tuttavia, si giustifica, alla luce della tutela del diritto di proprietà, solo se le garanzie offerte per la compensazione pecuniaria non possano ritenersi sufficienti (dec. 2011-151 QPC²¹¹).

La proporzionalità della compressione del diritto di proprietà è dunque un criterio di giudizio

²⁰⁸ Su cui, v. O. LE BOT, *Travaux publics: le droit d'accès des agents publics sur les propriétés privées est conforme à la Constitution*, in *Constitutions*, 2012, 80 ss.; N. FOULQUIER, *Dommages causés à la propriété privée par les servitudes de travaux publics: un contrôle de constitutionnalité inachevé?*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2011, 2525 ss.

²⁰⁹ V. F. GARNIER, *Patrimoine culturel et QPC*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2012, 1170 ss.; P. LE LOUARN, *La consécration constitutionnelle de la protection des monuments historiques*, in *Constitution*, 2012, 83 ss.

²¹⁰ La decisione è commentata da S. MARCILLOUX-GIUMMARRA, *Le Conseil constitutionnel et l'indemnisation du préjudice résultant de l'expropriation: acte I?*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2011, 601 ss.

²¹¹ Su tale decisione, v. R. OUEDRAOGO, *Constitutionnalité de l'attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire*, in *Les petites affiches*, 30-31 août 2011, 19 ss.

fondamentale, come si ricava anche – tra le molte – dalla dec. 2012-283 QPC, in cui l’obbligo imposto ai proprietari di richiedere un’autorizzazione per la modifica dello stato o dell’aspetto di monumenti naturali o di siti protetti è stato ritenuto compatibile con la tutela della proprietà, sull’assunto che la richiesta dell’autorizzazione è altra cosa rispetto all’impossibilità di intervenire sui beni, lasciando essa sussistere la possibilità di svolgere attività di costruzione o di rilievo economico. Analogamente, non è stata ritenuta una limitazione eccessiva alla proprietà la procedura di riconsegna (o di vendita) obbligatoria di armi soggette ad autorizzazione, motivata da esigenze di sicurezza pubblica e personale (dec. 2012-209 QPC).

La tutela della proprietà si manifesta anche nelle procedure concorsuali, per le quali è stato dichiarato che i procedimenti di sequestro immobiliare non costituiscono una compressione eccessiva del diritto, anche in considerazione del fatto che al proprietario-debitore è comunque consentito di evitare la vendita all’asta attraverso una compravendita ordinaria (dec. 2011-206 QPC).

21.3. *L’indennizzo per abolizione degli avoués.* – Con la dec. 2010-624 DC il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato la non conformità parziale della legge di riforma del patrocinio davanti le Corti d’appello. Gli aspetti maggiormente degni di nota non riguardano, però, il piano processuale quanto la delimitazione del contenuto del diritto di proprietà che il giudice costituzionale ha avuto l’occasione di fornire.

La legge in questione prevede l’abolizione della figura degli *avoués*, professionisti abilitati in via esclusiva al patrocinio avanti le Corti d’appello in seguito alla loro fusione con la categoria degli *avocats*. L’intenzione del legislatore è quella di semplificare l’esercizio del diritto di difesa dei cittadini mettendoli nelle condizioni di essere assistiti da un solo legale per tutti i gradi di giudizio di merito.

L’articolo 13 della legge ha attribuito al Giudice delle espropriazioni di Parigi il compito di stabilire l’importo dell’indennizzo cui gli *avoués* hanno diritto in ragione della perdita del loro diritto esclusivo di patrocinio calcolato tenendo conto, forfetariamente, dei pregiudizi di carriera, economici ed accessori.

I senatori ricorrenti sostenevano che la soppressione della professione costituisse una espropriazione condotta attraverso la sottrazione di uno strumento di lavoro. Sulla base di questa premessa, lamentavano la violazione dell’articolo 17 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino che garantisce agli espropriati il diritto ad un indennizzo preventivo che, in questo caso, non veniva assicurato.

Il *Conseil*, conformemente alla sua giurisprudenza²¹², ha escluso che la soppressione di una professione possa essere considerata alla stregua di una espropriazione; ma ha dichiarato la illegittimità costituzionale della norma sotto un altro profilo. Nell’interpretare, infatti, il principio di obbligatorietà e di proporzionalità della contribuzione di cui all’articolo 13 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino (cons. 17), non vi è stato rinvenuto il divieto a che una determinata categoria di cittadini possa essere sottoposta ad un carico più significativo di altri per ragioni di interesse generale, a condizione, però, che la circostanza non determini una violazione del principio di uguaglianza nei rapporti con i pubblici poteri. La stessa esigenza di uguaglianza nei rapporti con i pubblici poteri comporta una lettura simmetrica del principio: di qui la necessità del buon uso delle risorse pubbliche impedisce che un privato possa ricevere un indennizzo maggiore e sproporzionato

²¹² Dec. 2000-440 DC del 10 gennaio 2001, cons.5. Sul tema cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2001-2002*, cit., 3325 s.; J.-F. DE MONTGOLFIER, *Le Conseil constitutionnel et la propriété privée des personnes privées*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2011/2, n. 31, 35 ss.

rispetto al pregiudizio patito. Sulla base di questa considerazione, il *Conseil* ha dichiarato la non conformità costituzionale dell'articolo 13 della legge nella parte in cui ammetteva l'indennizzo per i pregiudizi di carriera economici e accessori, meramente eventuali e non strettamente connessi alla soppressione.

21.4. *La libertà di iniziativa economica.* – La libertà di iniziativa economica e l'autonomia contrattuale, tutelate dall'art. 4 della Dichiarazione del 1789, sono suscettibili di limitazioni che derivino da altre esigenze costituzionali o che siano giustificate dall'interesse generale, a condizione che ciò non si traduca in una lesione del diritto soggettivo sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito (decc. 2010-89 QPC, 2012-242 QPC, 2012-280 QPC, 2012-282 QPC e 2012-283 QPC). Alla luce di tali principi, il *Conseil* si riserva di valutare se eventuali compressioni possano risultare sproporzionate: sul punto, ad esempio, si è ritenuto giustificabile che determinate installazioni pubblicitarie siano assoggettate ad autorizzazione preventiva (dec. 2012-282 QPC). In buona sostanza, la sproporzione della compressione è da apprezzarsi in relazione ad un bilanciamento con altri principi ed esigenze, quali, in particolare, l'ordine pubblico (che giustifica la repressione di pratiche restrittive della concorrenza ed il divieto per alcuni pregiudicati di essere titolari di spacci di bevande: rispettivamente, dec. 2011-126 QPC²¹³ e dec. 2011-132 QPC²¹⁴) e gli interessi generali, tra i quali figurano, ad esempio, l'eguaglianza tra esercizi commerciali (cui mira l'imposizione di un giorno di chiusura settimanale: dec. 2010-89 QPC²¹⁵ e dec. 2011-157 QPC²¹⁶), la limitazione della libertà di licenziamento di dipendenti che siano rappresentanti di casse di previdenza (condizionata alla previa autorizzazione dell'ispettorato del lavoro, salvo che il datore di lavoro non fosse stato informato della situazione del lavoratore: dec. 2012-242 QPC²¹⁷), il controllo imposto sugli istituti di formazione professionale finanziati dallo Stato (dec. 2012-273 QPC), ed il ritiro dell'autorizzazione di operazioni di concentrazione in caso di mancata ottemperanza ad oneri accessori imposti (dec. 2012-280 QPC²¹⁸).

La conciliazione tra esigenze contrastanti deve, dunque, dar luogo ad una soluzione equilibrata (*recte*, non manifestamente squilibrata), come avviene, ad esempio, tra la libertà di impresa, da un lato, e la tutela della salute e la sicurezza, dall'altro, allorché si richiede che chi opera professionalmente nel settore sanitario esibisca appositi titoli abilitativi o, quanto meno, agisca sotto il controllo di persone all'uopo qualificate (dec. 2011-139 QPC); del pari, esigenze di tutela ambientale possono giustificare il ritiro di autorizzazioni previamente concesse, benché possa derivarne una limitazione della libertà di impresa (dec. 2011-141 QPC). Di contro, è stata ritenuta una limitazione eccessiva ed ingiustificata quella in base alla quale, nei dipartimenti dell'Alto e del Basso Reno e della Mosella, l'esercizio di professioni artigianali veniva subordinato, oltre che alle regole generali, anche all'affiliazione obbligatoria ad una corporazione (dec. 2012-285 QPC).

²¹³ Su cui, v. J. BARTHELEMY, *Constitution et action de groupe*, in *Constitutions*, 2011, 507 ss.; C. BOILLOT, *QPC sur le droit autonome du ministre de l'économie en droit de la concurrence*, in *Les petites affiches*, 19 décembre 2011, 9 ss.

²¹⁴ Commentata da C. TZUTZUIANO, *Une nouvelle QPC en matière d'incapacité et d'interdiction professionnelles*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 173 s.

²¹⁵ V. C. RADE, *Le Conseil constitutionnel valide l'article L. 3132-29 du Code du travail sur le repos dominical*, in *Constitutions*, 2011, 241 ss.

²¹⁶ In riferimento a tale decisione, v. C. GUEYDAN, *Dispositions particulières en Alsace-Moselle: un nouveau principe fondamental reconnu par les lois de la République à portée limitée*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 158 ss.

²¹⁷ Con riferimento a tale decisione, v. C. RADE, *Le Conseil constitutionnel réservé sur la protection des salariés protégés en vertu d'un mandat extérieur à l'entreprise*, in *Constitutions*, 2012, 459 ss.

²¹⁸ Su cui, v. O. LE BOT, *Le pouvoir de sanction des autorités administratives soumis aux principes d'indépendance et d'impartialité*, in *Constitutions*, 2013, 95 ss.

Un analogo bilanciamento ha potuto condurre all'accettazione di regimi monopolistici, come quello sull'importazione di carne nella Nuova Caledonia, in quanto giustificato dalle peculiarità che caratterizzano il territorio (dec. 2012-258 QPC).

21.5. *Il diritto al lavoro.* – Il *Conseil* ha riconosciuto la piena competenza del legislatore a porre norme volte ad assicurare a ciascuno il diritto ad avere un lavoro, nell'ottica di estendere questo diritto al più elevato numero possibile di persone: è avendo presente questo fine che si inquadra il bilanciamento tra interessi individuali ed interessi collettivi, che, a sua volta, giustifica la previsione di un collocamento a riposo dei lavoratori che abbiano raggiunto determinati requisiti (dec. 2010-98 QPC²¹⁹).

Sulla scorta del medesimo bilanciamento, si è ritenuto che la limitazione dell'obbligo di riqualificazione del lavoratore licenziato per motivi economici ai soli lavoratori con almeno due anni di anzianità si configuri come un adeguato compromesso tra interessi privati ed interessi generali (dec. 2012-232 QPC).

21.6. *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa.* – Il diritto a partecipare, attraverso suoi rappresentanti, alla determinazione collettiva delle condizioni di lavoro ed alla gestione delle imprese spetta a tutti i lavoratori che siano integrati in modo duraturo nella comunità di lavoro, il che non osta a che il legislatore, per calcolare le dimensioni dell'impresa, escluda dal computo dei dipendenti talune figure, segnatamente per agevolare, attraverso il mancato raggiungimento di determinate soglie da parte dell'impresa, l'inserimento nel mondo del lavoro. Una tale disciplina, di per sé, non si riverbera in una lesione del diritto alla partecipazione dei singoli lavoratori, che possono comunque eleggere o farsi eleggere come rappresentanti, da cui l'assenza di qualunque violazione del principio di partecipazione dei lavoratori (dec. 2011-122 QPC)²²⁰.

Nella determinazione dei titolari del diritto di partecipazione, non è dato distinguere in base al possesso o meno della cittadinanza francese, donde l'incostituzionalità *in parte qua* della legge recante lo statuto dell'*Agence France-Presse* che tale distinzione poneva (dec. 2011-128 QPC). È, invece, ben possibile distinguere, relativamente all'esercizio di questo diritto, in base all'interesse che le singole categorie di lavoratori hanno su determinate questioni (dec. 2010-91 QPC).

Il diritto di partecipazione, esercitato essenzialmente attraverso i sindacati, non può, del resto, dirsi assoluto, tollerando limitazioni, ad esempio, in relazione alla rappresentatività del sindacato, la cui partecipazione al comitato di impresa è subordinata ad una certa consistenza numerica delle adesioni dai parte dei lavoratori dell'impresa medesima (dec. 2012-216 QPC).

21.7. *La repressione del lavoro irregolare.* – La giurisprudenza del biennio in tema di diritto del lavoro, oltre ad incrociare temi classici, come il diritto di sciopero (rispetto ai quali il giudice delle leggi ha confermato il suo orientamento), ha fornito spunti di riflessione sulle questioni del lavoro irregolare, dei rapporti tra la legge ed il contratto di lavoro (individuale e collettivo), e, soprattutto, in materia di pubblico impiego.

Con la più volte richiamata dec. 2011-629 DC, il *Conseil* ha dichiarato (cons. 11-14) la conformità costituzionale della norma che imponeva alle pubbliche amministrazioni di introdurre nei contratti d'appalto una penale, che poteva giungere fino alla risoluzione del contratto nei confronti del

²¹⁹ La decisione è commentata da C. RADE, *Le régime de la mise à la retraite n'est contraire ni au droit pour chacun d'obtenir un emploi, ni au principe d'égalité*, in *Constitutions*, 2011, 238 ss.

²²⁰ V. C. RADE, *Le principe d'égalité et les politiques d'emploi-catégorielles*, in *Constitutions*, 2011, 373 ss.

contraente privato che ricorresse al lavoro irregolare, ritenendo che la relativa clausola non potesse determinare una contrattualizzazione della responsabilità, posto che le conseguenze del ricorso a lavoro irregolare, anche sul piano penale, restano immutate.

21.8. *La disciplina del rapporto di lavoro.* – Con la ridetta dec. 2012-649 DC (*Loi relative à la simplification du droit et à l’allègement des démarches administratives*), il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato (cons. 11-14) la conformità costituzionale delle disposizioni in forza delle quali una modulazione dei tempi di lavoro – superiore ad una settimana, fino al periodo massimo di un anno, a condizione che sia applicato un contratto aziendale e che dalla modulazione siano esclusi i lavoratori a tempo indeterminato – non rappresenta una modifica del contratto di lavoro.

Con la dec. 2012-656 DC, il *Conseil* si è pronunciato sull’istituzione di contratti di avviamento al lavoro²²¹. Due sono le massime che si possono ricavare dalla decisione: possono essere svolte funzioni pubbliche da soggetti assunti in regime di diritto privato; non vi può essere pubblico impiego a tempo determinato.

In primo luogo, il giudice costituzionale ha dichiarato la conformità costituzionale di alcune disposizioni relative alla promozione del lavoro giovanile concernenti l’istituzione di una forma di collaborazione a tempo determinato per giovani studenti avviati alla carriera dell’insegnamento al fine di sostenerli per il periodo necessario (comunque non superiore a trentasei mesi) per concludere gli studi o per preparare il concorso. In tale senso, è previsto che i giovani beneficiari prestino servizio di assistenza alla didattica presso istituti del servizio scolastico nazionale. Il giudice delle leggi, pur riconoscendo la natura privatistica del contratto di collaborazione, ha, dunque, affermato (cons. 10) che nessun principio costituzionale impedisce che partecipino alle attività della pubblica istruzione giovani sottoposti ad un regime contrattuale di diritto privato. Questo aspetto della decisione merita di essere letto alla luce di quanto il *Conseil* ha statuito nella decisione 2012-281 QPC, per cui nessun principio costituzionale impedisce che siano mantenuti in servizio funzionari pubblici presso aziende private che hanno cessato di esercitare un servizio pubblico.

In secondo luogo, il *Conseil* si è pronunciato, d’ufficio, sulla legittimità costituzionale delle disposizioni che introducono una nuova tipologia di *emplois d’avenir*, ovvero un contratto di lavoro a favore dei giovani di età compresa tra i sedici e i venticinque anni, con scarsa o nessuna formazione professionale, sia a tempo determinato, sia indeterminato. Dal momento che anche le collettività territoriali e gli enti pubblici possono utilizzare queste forme contrattuali in deroga al principio di uguaglianza nell’accesso ai concorsi (costituendo una sorta di “azione positiva”), si è posto il problema della loro compatibilità con le norme costituzionali che reggono il reclutamento nel pubblico impiego. Il *Conseil* ha ritenuto che tali contratti darebbero luogo a pubblico impiego solo se stipulati a tempo indeterminato; diversamente essi assolvono ad una mera funzione sociale di sostegno temporaneo. Alla luce di tale considerazione ha pronunciato una riserva di interpretazione per cui le dette forme contrattuali sono utilizzabili solo per assunzioni a tempo determinato, non dando così luogo a rapporti di pubblico impiego e, di conseguenza, senza violazione del principio di uguaglianza nell’accesso ai concorsi. Si noti, infine, che il giudice costituzionale ha esteso, d’ufficio, questa riserva di interpretazione alle norme della l. n. 2008-1249 del 1° dicembre 2008, in forza della quale i contratti di avviamento, già previsti dal codice del lavoro, possono essere stipulati a tempo sia determinato, sia indeterminato.

²²¹ Legge n. 2012-1189 del 26 ottobre 2012.

21.9. *La regolazione dello sciopero.* – In tema di diritto di sciopero, il giudice costituzionale con la dec. 2012-650 DC (*Loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports*) ha confermato la propria giurisprudenza sulla necessità di procedere ad un bilanciamento con i diritti alla sicurezza e alla libertà delle persone. Nel caso di specie, è stata, pertanto, dichiarata la conformità costituzionale delle modifiche al codice dei trasporti²²², che impongono ai lavoratori impiegati presso le compagnie aeree di dichiarare con un anticipo di quarantotto ore l'inizio dello sciopero, e obbligano il singolo lavoratore ad avvisare, entro le ventiquattro ore, il proprio datore di lavoro circa la propria astensione o la ripresa del lavoro.

21.10. *Attività economica e tutela dell'ambiente* – Con la dec. 2011-116 QPC, il *Conseil* è stato chiamato a giudicare sulla disciplina che esonera l'imprenditore (agricolo, industriale, artigianale, commerciale o aeronautico) dalla riparazione dei danni cagionati alle persone che si siano stabilite in prossimità della sede dove svolge la sua attività successivamente al suo inizio, a condizione che l'attività medesima sia esercitata in conformità delle leggi e dei regolamenti.

L'asserita violazione della *Charte de l'environnement* è stata l'occasione di chiarire che spetta al legislatore la definizione delle condizioni alle quali può essere fatta valere la responsabilità di chi inquina, purché non sia ristretto in maniera eccessiva il diritto di agire del danneggiato e sia prevista qualche forma di partecipazione degli interessati alla prevenzione ed alla riparazione del danno ambientale. Tale ultima esigenza è stata alla base di svariate declaratorie di incostituzionalità, motivate dalla mancata previsione della partecipazione del pubblico alla elaborazione di decisioni e di normative in materia ambientale (decc. 2011-183/184 QPC, 2012-262 QPC, 2012-269 QPC, 2012-270 QPC e 2012-283 QPC).

Sotto altro profilo, è da segnalare l'avallo offerto dal *Conseil* al regime di *favor* riconosciuto a quegli imprenditori agricoli, che si impegnino a smaltire i fanghi industriali, onde indennizzarli per i danni ambientali direttamente subiti (dec. 2012-251 QPC).

VI. L'ASSETTO TERRITORIALE DELLA REPUBBLICA.

22. *Profili organizzativi e funzionali.* – Con la dec. 2011-634 DC, il *Conseil* ha dichiarato la conformità costituzionale della legge che stabilisce il numero dei consiglieri territoriali per ogni regione e per ogni dipartimento (l. n. 2011-871 del 26 luglio 2011). Come si è ricordato proprio all'inizio di questa rassegna, la l. n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010 aveva istituito (art. 5) una nuova categoria di eletti, i consiglieri territoriali, destinati, a far data dal marzo 2014²²³, a partecipare sia al consiglio generale del loro dipartimento di elezione, sia al consiglio regionale della regione alla quale il medesimo dipartimento appartiene.

L'art. 6 di un testo legislativo del novembre 2010 aveva già fissato il numero dei membri effettivi dei consigli generali, ma il *Conseil* ne aveva dichiarato la non conformità costituzionale (dec. 2010-618 DC), giudicando che gli effettivi attribuiti a sei dipartimenti non rispettassero il principio di uguaglianza davanti al voto, a causa dello scarto di rappresentanza che essi comportavano per i

²²² Legge n. 2012-375 del 19 marzo 2012.

²²³ Cfr., *supra*, il paragrafo 1.

consigli delle loro rispettive regioni²²⁴. Successivamente, un nuovo progetto di legge sul numero dei consiglieri territoriali di ogni dipartimento e delle regioni, adottato dall'Assemblea il 10 maggio 2011 e dal Senato il successivo 7 giugno, è ancora incorso nella censura del *Conseil constitutionnel* (dec. 2011-632 DC cit.), in quanto, organizzazione delle collettività territoriali, non era stato presentato in prima battuta al Senato e “adottato secondo una procedura contraria alla Costituzione”. Il Governo ha, dunque, ripresentato il progetto secondo il procedimento corretto. La relativa legge riprende le disposizioni riguardanti il numero degli effettivi stabilito a novembre 2010, che non erano state dichiarate incostituzionali, aumentando di qualche unità i membri del Consiglio della regione di Guadalupa, e determinando i membri effettivi dei consigli dei dipartimenti per le altre sei regioni in modo da assicurare il rispetto del principio di uguaglianza.

I deputati ricorrenti hanno, tuttavia, formulato due rilievi di incostituzionalità: in primo luogo, che la popolazione rappresentata dai Consigli regionali avrebbe subito da una regione all'altra una variazione così significativa rispetto alla media nazionale da porre in discussione il principio costituzionale dell'uguaglianza del voto; in secondo luogo, che tale sproporzione nella rappresentanza territoriale avrebbe prodotto effetti significativi sulla rappresentanza nazionale, posto che i consiglieri territoriali partecipano alla elezione del Senato.

Il *Conseil* ha respinto il primo rilievo (cons. 5), richiamando quanto già affermato con la decisione sulla legge di riforma delle collettività territoriali: poiché i consiglieri territoriali sono chiamati a far parte di organi deliberativi di rilievo regionale, è rispetto all'orizzonte regionale, e non alla media nazionale, che deve essere valutata la rappresentatività in rapporto al principio di uguaglianza del voto. Quanto al secondo rilievo, il *Conseil*, dopo avere ricordato che il Senato è eletto dai rappresentanti delle collettività territoriali in modo che ogni tipo di collettività vi sia rappresentato, tenendo conto delle diversità di ciascun dipartimento e ciascuna regione e delle differenti realtà demografiche (cons. 6), ha ritenuto che la legge impugnata soddisfi tutte queste esigenze, sottolineando che, in ogni caso, i consiglieri territoriali rappresentano una porzione minima del corpo elettorale (cons. 7).

Nel corso del biennio, si segnalano ancora quattro decisioni, tutte relative all'organizzazione territoriale d'oltremare.

Con la dec. 2011-627 DC, è stata dichiarata la conformità costituzionale della legge organica²²⁵ di recepimento degli accordi in materia fiscale tra lo Stato e le comunità di Saint-Martin, di Saint Barthélemy e della Polinesia francese.

Con la dec. 2011-633 DC, la conformità costituzionale della disciplina della surrogazione nel mandato di membro del Governo della Nuova Caledonia è stata accompagnata da riserva di interpretazione²²⁶: dato che, secondo lo Statuto neocaledone il Governo si configura come un organo collegiale (da cinque a sette membri) eletto dal Congresso della Nuova Caledonia sulla base di liste presentate dai gruppi politici, il *Conseil* ha, infatti, ritenuto che la regola per cui, qualora un membro del Governo debba essere sostituito, gli subentri il primo immediatamente successivo nella lista proposta dal suo gruppo e che, in mancanza, il gruppo possa presentare una nuova lista, resti valida solo se interpretata in modo che possano fare parte della lista unicamente soggetti sui quali il Congresso si era già espresso in senso positivo.

²²⁴ Anche le disposizioni collegate all'articolo 6 della legge, in particolare, la tabella allegata con il numero dei consiglieri dei dipartimenti e delle regioni non coinvolte dal giudizio del *Conseil*, erano state travolte dalla censura costituzionale.

²²⁵ Legge n. 2011-416 del 19 aprile 2011.

²²⁶ Legge organica n.2011-870 del 25 luglio 2011

Analogamente, con una dichiarazione di conformità con riserva di interpretazione, si è concluso il giudizio sulla legge organica²²⁷ relativa alle collettività disciplinate dall'art. 73 della Costituzione (dec. 2011-636 DC), che prevede che tali collettività possano adattare l'applicazione del diritto metropolitano alle proprie esigenze, previa autorizzazione della legge. La legge organica disciplina, appunto, 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 esauriscano i loro effetti sul piano regolamentare. Il *Conseil* (cons. 4) ha qui ripreso 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.²²⁸.

Con la dec. 2011-637 DC, infine, il *Conseil* ha dichiarato la conformità costituzionale della legge organica 2011-918 del 1° agosto 2011 relativa al funzionamento delle istituzioni della Polinesia francese. Come già considerato²²⁹, sono state dichiarate non conformi solo le disposizioni introdotte con emendamento relative alla Nuova Caledonia. La legge organica interviene in materia elettorale per porre fine alla instabilità politica che ha caratterizzato la Polinesia (dieci avvicendamenti alla Presidenza dal giugno 2004 all'aprile 2011). A tal fine, il territorio polinesiano si configura ora come una unica circoscrizione composta di otto sezioni a ciascuna delle quali è garantito un minimo di rappresentanza²³⁰.

23. La libera amministrazione delle collettività locali. – Il *Conseil* ha ritenuto, come già accennato²³¹, di essere legittimato, in sede di giudizio originato da una QPC, a controllare il rispetto del principio di libera amministrazione delle collettività locali. Sulla scorta di tale affermazione, è giunto anche a talune declaratorie di incostituzionalità, quali, in particolare, quelle inerenti alla normativa che autorizzava l'Alto commissario della Repubblica a dichiarare, in ogni momento, nulle le ordinanze del sindaco nei comuni della Polinesia francese (dec. 2010-107 QPC²³²) ed alla previsione per cui si limitava il potere dei dipartimenti di stanziare fondi a beneficio dei comuni per la gestione del servizio di acqua potabile (dec. 2011-146 QPC).

Il potere di controllo dello Stato, che pure deve essere garantito, legittima, comunque, un potere sanzionatorio nei confronti degli inadempimenti ai propri doveri da parte del sindaco (dec. 2011-210 QPC)²³³.

Parimenti, le disposizioni in base alle quali gli oneri sopportati dai dipartimenti per le prestazioni in favore degli anziani e dei portatori di *handicap* sono soggetti a compensazione parziale da parte dello Stato non sono state dichiarate incostituzionali, a condizione, però, che sia fissata da apposito regolamento una percentuale sufficiente di compensazione e che, per il caso in cui gli oneri aumentino, si eviti lo snaturamento del principio di libera amministrazione (decc. 2011-143 QPC e

²²⁷ Legge organica n.2011-883 del 27 luglio 2011

²²⁸ Cfr. P. COSTANZO, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2007-2008*, cit.

²²⁹ Cfr., *supra*, al sottoparagrafo 11.3.

²³⁰ Cfr. J.-P. GRANDEMANGE, *Réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française*, in AJDA, 2133 s.

²³¹ Cfr., *supra*, al sottoparagrafo 9.3.

²³² A commento della decisione, v. M. VERPEAUX, *Contrôle des collectivités territoriales et violation du principe de libre administration*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2011, 1735 ss.

²³³ Sul tema, v. M. VERPEAUX, *La constitutionnalité ambiguë de la révocation des maires et des adjoints*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2012, 546 ss.

2011-144 QPC)²³⁴.

Allorquando lo Stato trasferisca nuove funzioni alle collettività territoriali, si impone costituzionalmente anche il trasferimento delle risorse necessarie per l'adempimento dei compiti ulteriori che ne derivino (dec. 2010-109 QPC, in cui si è però escluso che un trasferimento di tal genere fosse nella specie sussistente): l'avvenuto rispetto di questo principio è stato riscontrato dal *Conseil* in ordine alla normativa con cui si è trasferita ai dipartimenti la gestione di alcune provvidenze, quali, in particolare, il reddito minimo di inserimento ed il successivo reddito di solidarietà (dec. 2011-142/145 QPC).

La libera amministrazione implica che le collettività territoriali possano decidere di non assumersi oneri ulteriori rispetto a quelli configurabili come servizi pubblici. Qualora si verta in una situazione del genere, tuttavia, tanto a livello statale che a livello periferico, deve provvedersi ad organizzare in modo non traumatico l'interruzione del servizio (dec. 2011-149 QPC)²³⁵.

Finalmente, le ragioni dell'autonomia non potrebbero offuscare l'esigenza perequativa. È sulla base di questa constatazione che, nella dec. 2012-255/265 QPC, si è giunti ad una decisione di rigetto in merito alla disciplina della perequazione tra dipartimenti fondata su criteri (in particolare, le potenzialità finanziarie, parzialmente ponderate alla luce della popolazione e dell'entità delle entrate di ogni dipartimento) ritenuti oggettivi e razionali, nonché in rapporto diretto con l'obiettivo perseguito dal legislatore di redistribuzione delle entrate dipartimentali²³⁶.

²³⁴ Le decisioni sono commentate da C. LAGRAVE, *Décentralisation sociale et récusation des juges constitutionnels: une réserve attendue du Conseil constitutionnel*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 149 ss.

²³⁵ In proposito, v. M. VERPEAUX, *Quand le Conseil constitutionnel veille au respect de la libre administration des collectivités territoriale*, in *Act. Jur. – Dr. Admin.*, 2011, 2067 ss.

²³⁶ A commento della decisione, v. A. MANGIAVILLANO, *La péréquation au risque de l'égalité*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2012, 882 ss.