

FRANCIA: Trattato costituzionale europeo e revisione della Costituzione

di Francesco Duranti

(Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – Facoltà di Giurisprudenza – Università di Perugia – francesco.duranti@tin.it)

1. All'esito di un rapidissimo percorso politico-parlamentare – avviatosi subito dopo la pronuncia del Conseil constitutionnel n° 505-2004 DC del 19 novembre 2004 dedicata, come noto, allo scrutinio preventivo di costituzionalità in ordine al Trattato costituzionale europeo (e sulla quale sia consentito il rinvio a F. DURANTI, Il Conseil constitutionnel e la nuova Costituzione europea, in questo Forum, 2004) – s'è giunti, in Francia, ad una significativa revisione costituzionale e, segnatamente, ad una profonda (anche se ancora, perlomeno nella sua parte più rilevante, "virtuale") modifica del Titolo XV della Carta del 1958.

Si ricorderà, in effetti, che il giudice costituzionale francese aveva ritenuto necessaria una previa riforma della Costituzione, onde poter procedere alla ratifica del predetto Trattato costituzionale, siglato a Roma il 29 ottobre 2004.

Così, adottato dal Consiglio dei ministri (il 3 gennaio 2005) il progetto di legge costituzionale di modifica del Titolo XV della Costituzione, esso è stato approvato (con alcuni emendamenti d'origine parlamentare), dapprima, dall'Assemblea Nazionale il 1° febbraio e, successivamente, dal Senato il seguente 17 febbraio.

Il Presidente della Repubblica ha, dunque, convocato – ai sensi dell'art. 89 Cost. – le Camere riunite in Congrès il 28 febbraio 2005 per la definitiva approvazione della revisione costituzionale in parola, la quale ha ottenuto ben più dei richiesti 3/5 dei suffragi espressi, essendosi dichiarati a favore di essa 730 parlamentari su 796 complessivamente partecipanti al voto.

La legge costituzionale n° 2005-204 "modifiant le titre XV de la Constitution" (diciottesima revisione della Carta del 1958) è stata, quindi, promulgata dal Presidente della Repubblica il 1° marzo e pubblicata sul Journal Officiel n° 51 del 2 marzo 2005.

2. Questo rapido iter parlamentare – il cui sentiero era, in larga parte, già tracciato dalla ricordata decisione del Conseil – ha condotto (evidenziando una buona dose di saggezza istituzionale) all'approvazione d'una riforma "a due tempi": un primo gruppo di norme, infatti, è entrato immediatamente in vigore; un secondo – più consistente e significativo – articolato, invece, è destinato ad entrare in vigore solo se e quando il Trattato costituzionale europeo sarà ratificato dagli Stati contraenti (ex art. IV-447, comma 2, del Trattato costituzionale, "il presente Trattato entrerà in vigore il 1° novembre 2006, se tutti gli strumenti di ratifica saranno stati depositati; altrimenti, il primo giorno del secondo mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procederà per ultimo a tale formalità").

Quanto alle disposizioni di immediata operatività, la legge costituzionale di revisione – al fine di ottemperare prontamente alla decisione del giudice costituzionale – ha aggiunto, all'art. 88-1 Cost., un nuovo alinea (che ha il tradizionale, ormai consueto – per l'ordinamento transalpino in materia d'integrazione europea – "sapore" d'una clausola generale d'abilitazione) in base al quale è ora espressamente consentita la partecipazione francese all'Unione Europea alle condizioni previste dal nuovo Trattato costituzionale europeo: superando, così, in radice ed in un sol colpo, gli ostacoli alla ratifica segnalati dal Conseil nella sua pronuncia del novembre 2004.

Ancora nel gruppo di precetti già entrati in vigore è pure il nuovo art. 88-5 Cost., il quale stabilisce che tutti i progetti di legge di ratifica di Trattati concernenti l'adesione di un nuovo Stato all'Unione Europea sono obbligatoriamente rimessi all'approvazione tramite referendum. Tuttavia, questa disposizione non si applica (unitamente a quella "gemella" di cui all'art. 88-7 Cost., che la sostituirà a far data dall'entrata in vigore del Trattato costituzionale) – come si premura di specificare l'art. 4 della legge costituzionale in questione – "aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004": ovvero, alle adesioni (già programmate) di Romania, Bulgaria e Croazia, ma non (ad es.) a quella della Turchia, la cui "spinosa" questione sarà, pertanto, oggetto di apposito, necessario referendum popolare. Anche in questo caso con buona prova

di “acume” politico-istituzionale, in quanto risulta a priori risolta la questione (politica, maxime in Francia) della scelta (che ha spesso, come noto, determinato la crisi di vari Governi in Europa) dello strumento referendario o di quello parlamentare per ogni nuovo passo nel percorso dell’integrazione europea.

3. Il “secondo tempo” (quello – al momento – ancora “virtuale”) della riforma è, come s’è detto, di portata più ampia.

La revisione ha, innanzitutto, comportato la nuova intitolazione della rubrica del Titolo XV, ora dedicata esclusivamente alla “Union Européenne”.

Si sono, poi, riformulati, adeguandoli al nuovo diritto primario dell’Unione, gli artt. 88-1, 88-2 e 88-3 Cost.: eliminati i riferimenti ai precedenti Trattati di Maastricht ed Amsterdam, le condizioni di adesione della Francia all’Unione sono ora (dal momento della sua entrata in vigore) fissate dal (“costituzionalizzato”) Trattato di Roma dell’ottobre 2004.

Una modifica di maggiore spessore è, invece, quella di cui al nuovo testo dell’art. 88-4 Cost. – dedicato, come pure l’attuale, corrispondente, disposizione della quale è destinato a prendere il posto – alla “fase ascendente” del diritto comunitario: grazie, infatti, ad un emendamento d’iniziativa dell’opposizione parlamentare, sono adesso obbligatoriamente trasmessi (a differenza che in passato) dal Governo alle due Assemblee tutti i progetti di atti legislativi europei, a prescindere della loro pertinenza “interna” (ex at. 34 Cost.) al domaine della legge o del regolamento. Una innovazione, dunque, nel senso della maggiore partecipazione parlamentare al processo di formazione della volontà nazionale in sede comunitaria.

L’incremento dei poteri e delle prerogative delle Camere è, inoltre, contenuto nei nuovi artt. 88-5 e 88-6 Cost., che rispondono direttamente ai rilievi di costituzionalità formulati in via preventiva dal Conseil, il quale, come si ricorderà, aveva considerato non compatibili con il diritto costituzionale nazionale: a) le competenze assegnate alle Assemblee parlamentari in relazione al principio di sussidiarietà; b) le procedure di revisione semplificata del Trattato (cd. “clausole passerella”).

Di talché, quanto alla sussidiarietà, le due Camere possono (art. 88-5 Cost.) approvare un “avis motivé” sulla conformità di ogni progetto di atto legislativo europeo al predetto principio, indirizzandolo ai Presidenti delle varie istituzioni dell’Unione: ciò comporta, com’è noto, che – secondo quanto espressamente previsto dalle nuove disposizioni del Trattato costituzionale e dai Protocolli sul principio di sussidiarietà – nel caso in cui tali risoluzioni contrarie raggiungano complessivamente il quorum di un terzo del totale dei voti di tutti i Parlamenti nazionali dei Paesi membri, il progetto legislativo deve essere necessariamente riesaminato dalle istituzioni europee competenti. Sempre in ordine alla sussidiarietà, poi, il medesimo art. 88-5 Cost., ancora in linea di perfetta consonanza con le nuove norme del Trattato costituzionale, attribuisce a ciascuna Assemblea la facoltà di proporre ricorso direttamente alla Corte di giustizia nei confronti di ogni atto legislativo europeo ritenuto in contrasto con il principio in parola.

Quanto, infine, alle procedure di revisione semplificata del Trattato, il nuovo art. 88-6 Cost. prevede la possibilità di approvazione d’una mozione “adoptée en termes identiques” dall’Assemblea Nazionale e dal Senato al fine di opporsi espressamente all’adozione di atti dell’Unione secondo tale procedura: con la drastica conseguenza, in questo caso, di impedire definitivamente (ex art. IV-444 del Trattato, che assegna detta facoltà a ciascun Parlamento nazionale) l’impiego della procedura semplificata stessa.

4. L’approvazione della riforma costituzionale di cui s’è detto ha, dunque, fatto prontamente seguito alla pronuncia n° 505-2004 DC dell’organo di giustizia costituzionale francese, riportando la Costituzione francese in “armonia” con il nuovo testo fondamentale dell’Unione Europea.

Il percorso “interno” di armonizzazione, però, non s’è ancora concluso, essendo stato indetto dal Presidente della Repubblica (su proposta del Governo: cfr. il comunicato del Consiglio dei ministri del 9 marzo) per il prossimo 29 maggio 2005 il referendum (il cui esito appare, al momento, ancora largamente incerto), sulla ratifica da parte della Francia del Trattato costituzionale europeo: saranno, perciò, i cittadini a pronunciarsi direttamente sulla questione.

In ogni caso, la revisione costituzionale in parola ha prodotto effetti istituzionali di rilievo, sia per la parte che è già entrata in vigore, sia per quella che andrà a regime con l’entrata in vigore del Trattato costituzionale: a) tra le norme di immediata vigenza, infatti, come s’è detto, appare significativo il referendum obbligatorio su ogni nuova adesione statale all’Unione, che valorizza la partecipazione popolare al percorso d’integrazione europea; b) risulta, inoltre, confermata – per quella parte della riforma ancora non vigente – quella nuova tendenza alla parlamentarizzazione degli assetti

istituzionali nazionali e comunitari, la quale – secondo un autorevole commentatore – si estende (essendo previsti meccanismi di raccordo tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali analoghi a quelli costituzionalizzati in Francia) ora sino “a delineare la fisionomia di un ‘parlamento nazional-comunitario’ come fulcro e soprattutto come metodo di decisione e di lavoro della democrazia parlamentare in Europa” (P. RIDOLA, La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, in corso di pubblicazione in AA.VV., a cura di H.J. BLANKE e S. MANGIAMELI, The Constitution of Europe, 2005).

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali