

## **Francia: La vittoria di Napoleone (e di Emile Poulat) davanti al Consiglio costituzionale francese**

di Stefano Ceccanti  
(21 febbraio 2013)

### 1. Cos'è la QPC e perché consente ora il controllo di leggi pre-costituzionali

Dopo la riforma costituzionale del 2008 e la conseguente legge organica del 2009 in Francia è possibile un controllo delle leggi concreto e successivo alla loro entrata in vigore. Si chiama QPC, questione pregiudiziale di costituzionalità.

In precedenza, dal 1958, era possibile solo un controllo di costituzionalità preventivo e quindi necessariamente astratto: debole sino al 1974, dato che i soggetti sino ad allora legittimati, Presidente della Repubblica, Primo Ministro, Presidenti delle Camere, facevano tutti parte della stessa maggioranza; forte dopo il 1974, avendo aggiunto sessanta deputati e sessanta senatori, ossia di norma i parlamentari di opposizione. Moltissime leggi post 1974 sono state quindi controllate dal Consiglio. Le leggi precedenti potevano essere controllate dai giudici comuni solo per problemi di conformità con la Convenzione Europea dei Diritti Umani.

Il nuovo tipo di controllo prevede un filtro affidato alla Corte di Cassazione e al Consiglio di Stato su istanza dei soli giudici ordinari o amministrativi.

Così recita infatti il nuovo articolo 61.1: "Qualora, in occasione di un procedimento in corso dinanzi ad una giurisdizione, si sostenga che una disposizione di legge porti pregiudizio ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione, il Consiglio costituzionale può essere incaricato di tale questione su rinvio del Consiglio di Stato o della Corte di Cassazione che si pronuncia entro un termine stabilito."

### 2. L'eredità di Napoleone nei dipartimenti dell'Alto Reno, del Basso Reno e della Mosella (ovvero Alsazia e parte della Lorena)

Dopo lo scontro rivoluzionario in materia religiosa, Napoleone tentò una soluzione di compromesso: un Concordato con la Santa Sede (Convenzione del 26 Messidoro dell'anno IX, 15 luglio 1801) a cui aggiunse unilateralmente articoli relativi alle altre confessioni riconosciute, ossia alle varie Chiese protestanti (legge 18 Germinale anno X, 8 aprile 1802 che mette insieme Concordato e articoli organici); il sistema si completò poi nel 1808 e nel 1831 con analoghe norme relative agli ebrei.

Nel 1905 in Francia si giunse alla legge di separazione ma quei dipartimenti, in seguito alla sconfitta di Sedan, furono integrati alla Germania. Nel momento in cui, dopo la prima guerra mondiale, tornarono alla Francia, rilevando un ampio consenso dei cittadini, si stabilì, nel 1919 in termini provvisori e nel 1924 stabilmente, che restasse in vigore quel regime giuridico e così pure dopo la seconda guerra mondiale.

### 3. Le ragioni e le modalità della QPC: la laicità della Costituzione usata contro Napoleone

Nonostante la giurisprudenza precedente del Consiglio di Stato, l'Associazione per la promozione e l'espansione della laicità riteneva che il carattere "laico" della Repubblica affermato dalle Costituzioni del 1946 e del 1958 dovesse far cadere quelle norme, escludendo a priori il riconoscimento di qualsiasi confessione e quindi anche di sovvenzionamento, come fa la legge di separazione del 1905: ha pertanto richiesto al Primo Ministro nel febbraio 2012 di abrogare il decreto sui compensi ai ministri di culto e, di fronte alla mancanza di risposta, ha chiesto al Consiglio di Stato di rinviare la questione al Consiglio costituzionale, cosa avvenuta nel dicembre 2012.

### 4. Significati della laicità: una questione controversa

La questione dei significati della laicità si presta ad essere molto controversa. Della parola non si fa alcuna menzione esplicita né nella Dichiarazione dei diritti del 1789 né nella legge del 1905, che è però il testo più spesso utilizzato per ricavarne i contenuti.

La giurisprudenza costituzionale precedente non si era mai spinta a ricostruzioni generali del principio, si era dedicata solo alla materia scolastica, cercando dei punti di equilibrio per le scuole a gestione privata inserite nel sistema pubblico, ovvero puntando a conciliare il rispetto del "carattere proprio" dell'insegnamento privato con la possibilità (non l'obbligo) di sovvenzioni pubbliche, secondo lo schema della Legge Debré del 1959. Ma qui si era sempre sul terreno di un servizio pubblico in ambito scolastico, sia pure erogato da una gestione privata. Il sovvenzionamento di ministri di culto ha obiettivamente una portata diversa.

### 5. Come e perché il Consiglio ha dato ragione a Napoleone o, meglio, al sociologo Poulat

La decisione del Consiglio Costituzionale (2012-297 QPC) riepiloga anzitutto i fatti nei paragrafi da 1 a 4. Nel 5 richiama i parametri del giudizio: l'articolo 10 della Dichiarazione rivoluzionaria dei diritti e l'articolo 1 della Costituzione.

Di seguito ricomprende la laicità nel novero "dei diritti e delle libertà che la Costituzione garantisce", cosa non scontata visto che quell'articolo della Dichiarazione non la cita espressamente e che l'art. 1 la riferisce alla Francia. Quindi la fa derivare dalla "neutralità dello Stato" e dal "non riconoscimento di alcun culto". Infine fa un elenco non esaustivo delle conseguenze: rispetto di tutte le credenze, uguaglianza dei cittadini senza discriminazione religiosa, garanzia del libero esercizio dei culti e non sovvenzionamento di alcun culto.

Il paragrafo decisivo di snodo, è però il 6, dove si ricorre un pò apoditticamente alla volontà del legislatore costituente: i lavori preparatori sia del 1946 sia del 1958 dimostrano

che con l'affermazione che la Repubblica è laica non si intendeva comunque travolgere alcune specificità "legislative o regolamentari..applicabili in varie parti del territorio della Repubblica".

Ora, in realtà, non risulta che nel 1958 ci sia stato alcun dibattito esplicito in materia, che vi fu solo nelle due Costituenti del 1946, come puntualmente ricostruisce il dossier di documentazione presente nel sito, anche se sprovvisto, a differenza della decisione, di carattere "ufficiale". Nella prima Costituente del 1946 il dibattito sulla questione era stato in realtà piuttosto conflittuale, ma il testo del progetto di Costituzione fu respinto dal referendum di approvazione, mentre nella seconda, quella decisiva per il varo del testo finale poi entrato in vigore, in effetti si pervenne ad una sorta di "convenzione costituzionale" (termine usato dallo studioso Philippe Ségur) di non toccare lo status quo in Alsazia e Lorena (e anche in alcune aree esterne al territorio metropolitano come la Guyana). L'unanimità sull'emendamento che inseriva il carattere "laico" della Repubblica si poté raggiungere in nome di un vago concetto di "neutralità" espresso dal relatore Coste-Floret perché la laicità era interpretata, secondo la felice espressione del sociologo Emile Poulat richiamata dal dossier di documentazione come "laicità di coabitazione", capace di convivere anche con regimi diversi, radicati in un consenso ampio e di lunga durata, che non si possono sradicare sulla base di presupposti dottrinari che andrebbero imposti con una logica deduttiva.

Come scrive sempre Poulat, proprio a proposito della laicità, "Il ragionamento giuridico non è ipotetico-deduttivo come una costruzione matematica..Storici e sociologic preferiscono naturalmente considerare la laicità nel fatto (*en fait*), anche coloro che sono attenti al diritto, là dove a dei filosofi è sufficiente la laicità in sé" né appare sufficiente a chiarire il tutto l'idea di neutralità che è sempre "una questione di apprezzamento: le proteste non macano di coloro che stimano che essa giochi a loro sfavore, mentre tacciono coloro che ne beneficiano".("La société laïque et ses problèmes", Berg International, Paris, 1997, pp. 100-102).

Più che Napoleone sembra, dunque, aver vinto una convenzione costituzionale fondata appunto, *en fait*, sulla laicità di coabitazione di cui parla Poulat. Per questo il paragrafo 6 è un pò apodittico e se la cava non spiegando direttamente perché la Costituzione e quelle norme napoleoniche possano convivere, ma prendendo atto che i Costituenti ritennero che fossero compatibili senza aggiungere null'altro. Il che, forse, può lasciare qualche insoddisfazione, fermo restando che l'esito appariva abbastanza scontato.

Link alla decisione:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2013/2012-297-qpc/decision-n-2012-297-qpc-du-21-fevrier-2013.136084.html>