

La magistratura in Francia dopo la legge organica n. 2023-1058: il nodo irrisolto dell'indipendenza dal potere politico

di Sara Benvenuti

professoressa associata in Diritto Comparato, Università degli Studi di Firenze

«*La Justice élève sa voix, mais elle peine à se faire entendre dans le tumulte des passions*».

Montesquieu, *Lettres Persanes*, lettre LXXXIII.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'indipendenza dell'*Autorité judiciaire*: le peculiarità del modello francese di governo della magistratura. - 3. La recente legge organica n. 2023-1058 «relativa all'apertura, alla modernizzazione e alla responsabilità del corpo giudiziario»... in continuità con il passato. - 3.1 Accesso alla magistratura e gestione della carriera dei magistrati. - 3.2 Diritti e doveri dei magistrati e libertà di espressione (anche) sindacale. - 4. E lo statuto del *parquet*? Un'altra occasione mancata.

1. Premessa

Il presente contributo sviluppa la relazione svolta al Convegno “I giudici nella crisi delle democrazie” organizzato a Firenze, il 29 novembre scorso, da MEDEL (*Magistrats Européens pour la Démocratie et les libertés*) in collaborazione con l'Associazione Nazionale Magistrati, l'Ordine degli Avvocati di Firenze e il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

Riflettendo a partire dal titolo del panel “Gli attriti tra magistratura e potere politico: forme e gradazioni dell'attrito”, il contributo si sofferma sul modello francese di governo della magistratura; modello dal quale l'ordinamento italiano ha storicamente tratto ispirazione e che risulta spesso richiamato nel dibattito attuale in quanto possibile sviluppo futuro - ancorché (forse) non così auspicabile - del nostro sistema vigente di amministrazione della giustizia.

Come si pone in Francia il potere giudiziario rispetto al potere politico? Può parlarsi di “attrito”? E se la risposta è affermativa, in quali forme esso si manifesta e con quali pericoli per la tenuta democratica del sistema?

Proveremo ad offrire qualche breve riflessione, sviluppando il discorso su tre assi fondamentali che si intersecano e si spiegano a vicenda nella storia costituzionale francese e che sono essenziali per comprendere la specificità del modello di giustizia attualmente vigente.

Il primo attiene al significato che assume il principio di indipendenza dell'*“Autorité judiciaire”* nella Costituzione della V Repubblica del 1958 e, soprattutto, a seguito della riforma costituzionale del 1962¹ che ha introdotto la forma di governo semipresidenziale.

Il secondo concerne il ruolo del *Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)* nella garanzia di quella stessa indipendenza e, in particolare, rispetto al *Parquet*, alla magistratura requirente, la quale, seppur sottoposta al *Ministère de la Justice*, in Francia è parte del medesimo *Corps judiciaire*.

Infine, il terzo e ultimo asse riguarda le principali riforme che hanno interessato il Giudiziario francese e che, sulla scia di un progressivo spostamento in senso maggioritario degli equilibri della forma di governo a vantaggio dell'Esecutivo, non sono state - ad avviso di chi scrive - risolutive nel rafforzare il principio di indipendenza. Al contrario, esse hanno limitato, più recentemente, la libertà di espressione pubblica dei magistrati esercitata per il tramite di associazioni e organismi

¹ *Loi n. 62-1292 du 6 novembre 1962 «relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel».*

rappresentativi quali, ad esempio, l'*Union Syndicale des Magistrats*, il *Syndicat de la magistrature* o la *Conférence nationale des Présidents de tribunaux judiciaires*.

2. L'indipendenza dell'Autorité judiciaire: le peculiarità del modello francese di governo della magistratura

In controtendenza rispetto alle costituzioni europee del secondo dopoguerra, tutte protese a rafforzare l'indipendenza della funzione giurisdizionale rispetto al potere politico, la Costituzione francese della V Repubblica offre un quadro di garanzie piuttosto limitato e scarno rispetto alla Costituzione italiana. L'"autorità giudiziaria"² - e non il "potere giudiziario", formula sgradita a De Gaulle - si compone di due categorie di magistrati: la *magistrature du siège* (giudicante) e la *magistrature du parquet* (requirente)³. I magistrati che compongono le due sezioni sono dotati di status e garanzie differenti che sono regolati dalla Costituzione stessa e da una legge organica (l'*Ordonnance* n. 58-1270 del 22 dicembre 1958 «portant loi organique relative au statut de la magistrature»), modificata a più riprese e, da ultimo, con la riforma apportata con la legge organica n. 2023-1058 del 20 novembre 2023 «relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire», per volontà del Presidente Macron e dell'allora Ministro della giustizia Éric Dupond-Moretti⁴.

Ad entrambe le funzioni, giudicante e requirente, si accede con il medesimo concorso pubblico e i giovani uditori giudiziari, usciti dalla *École nationale de la magistrature*, possono liberamente scegliere uno dei due rami, sulla base dei posti disponibili e della graduatoria di merito. La scelta effettuata rimane tendenzialmente definitiva: si accoglie, quindi, il principio della separazione delle carriere.

Solo ai magistrati *du siège* è costituzionalmente garantita l'inaMOVibilità (art. 64 ul.co. Cost.); i magistrati del *parquet* non godono di questa prerogativa costituzionale e sono posti sotto l'autorità e il controllo del Ministro della giustizia, cui sono riconosciuti significativi poteri inerenti al loro status.

La garanzia dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria è affidata al Presidente della Repubblica (art. 64, co. 1, Cost.): scelta, questa, in linea con l'impianto generale della Costituzione e con le ragioni di fondo che lo animano⁵; scelta mai abbandonata, ma da sempre duramente criticata da buona parte della dottrina francese. In una forma di governo semipresidenziale che non si limita ad affidare al Capo dello Stato un mero ruolo di garanzia del corretto equilibrio tra poteri pubblici, bensì le più rilevanti funzioni di indirizzo politico, attribuire allo stesso anche la garanzia dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria pare a molti assurdo: «sarebbe come affermare che il lupo è garante della sicurezza del gregge!», disse una volta il costituzionalista Carcassonne⁶.

La struttura diarchica del potere esecutivo, "l'aquila a due teste" tante volte evocata, che vede la compresenza di un Presidente della Repubblica e di un Primo ministro, in Francia determina quasi sempre una prevalenza del primo sul secondo. Salvo il caso (ormai assai raro) di *cohabitation*⁷,

² Il Titolo VIII della Costituzione francese è rubricato, infatti, «De l'autorité judiciaire».

³ Così stabilisce l'art. 1 dell'*Ordonnance* n. 58-1270 del 22 dicembre 1958 «portant loi organique relative au statut de la magistrature».

⁴ Dal 23 dicembre 2024 è Ministro della giustizia Gérard Darmanin.

⁵ Si evince anche dal discorso pronunciato dal generale De Gaulle il 4 settembre 1958 e riportato in *La Revue Administrative*, 1958, 63, pp. 7-8. In quell'occasione, dall'alto della tribuna eretta nella storica Place de la République a Parigi, De Gaulle, eroe della *France Libre* contro l'occupazione nazista, chiamato a gestire il mutamento istituzionale, si rivolge al popolo francese presentando il proprio progetto di Costituzione. Tra i pilastri enunciati, vi è anche una *autorité judiciaire* che «soit assurée de son indépendance et demeure la gardienne de la liberté de chacun». Per approfondimenti, si consenta il rinvio a S. BENVENUTI, *La via francese alla giustizia costituzionale. Ideologia, politica e "dialogo" tra Corti*, Napoli, 2016, spec. p. 6 ss.

⁶ La citazione è ripresa da E. GROSSO, *Francia*, Bologna, 2006, p. 148.

⁷ Per "*cohabitation*" si intende la convivenza tra un Presidente e un Primo ministro di colore politico diverso. In ragione delle difficoltà di governo evidenziate da una simile condizione, la riforma costituzionale del 2008, voluta dall'allora Presidente Nicolas Sarkozy, ha inteso «rééquilibrer» la V Repubblica, riducendone il rischio ma, al contempo, spingendo la forma di governo in un senso ancor più presidenziale. Per approfondimenti sul

qualora alla vittoria presidenziale segua, alle elezioni politiche, quella dello schieramento del quale il Presidente è espressione, viene a realizzarsi nelle mani del Capo dello Stato una concentrazione di potere che finisce per mettere in ombra la figura del Primo ministro. Questo, nella quasi assoluta irresponsabilità del Presidente⁸, assume l'inedita funzione di "parafulmine" della politica presidenziale. La diarchia dell'Esecutivo, insomma, può tradursi (e si traduce spesso) in Francia in un ordine gerarchico - o comunque ineguale - che vede il netto vantaggio del Presidente. Egli finisce per assumere, da solo, il compito di definire i fondamentali indirizzi della politica governativa, con il rischio di connotare in senso "ultrapresidenziale" o "presidenzialista" la forma di governo⁹.

A norma dell'art. 64, co. 2, della Costituzione, nella funzione di garanzia dell'indipendenza del Giudiziario, il Presidente della Repubblica è "assistito" dal *Conseil Supérieur de la Magistrature*, organo che, fino a non molto tempo fa¹⁰, presiedeva (con vice presidente il Ministro della giustizia), di cui nominava i membri e, di concerto con il quale, esercitava notevoli funzioni in relazione alla nomina e alla carriera dei magistrati.

Storicamente, il CSM è stato istituito in Francia nel 1883 per assolvere a funzioni esclusivamente disciplinari. Solo nel secondo dopoguerra, con la Costituzione del 1946, l'organo si è rafforzato notevolmente, sia dal punto di vista della composizione (in riferimento alla quale si prevedeva una forte incidenza della *Assemblée nationale*), sia con riguardo alle funzioni attribuite. In particolare, il CSM, in questa nuova fase, veniva chiamato ad intervenire nelle procedure di nomina dei magistrati proponendo i candidati al Presidente della Repubblica, oltre a mantenere la competenza in ambito disciplinare e a provvedere «all'amministrazione degli organi giudiziari». Un'impostazione, questa, dalla quale emergeva la volontà di limitare i poteri dell'Esecutivo nei confronti della *magistrature du siège*, rafforzando quelli del Parlamento, coerentemente con la forma di governo della IV Repubblica¹¹.

Tale esperienza, tuttavia, ha avuto breve durata. Nella Costituzione del 1958, il ruolo del *Conseil Supérieur de la Magistrature* viene ridefinito, nel quadro di una revisione dei rapporti tra poteri dello Stato che, come già osservato, ha inteso spostare l'asse della forma di governo dal Parlamento verso l'Esecutivo e, soprattutto con la riforma del 1962, verso il Capo dello Stato.

Si spiega, dunque, il significato della disposizione costituzionale contenuta nell'art. 64, che attribuisce al Presidente della Repubblica la "garanzia" dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria (co. 1), prevedendo una funzione di sola "assistenza" per il CSM (co. 2)¹².

tema, vedi M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO, *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, 2010.

⁸ La corrispondenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare, sommata ai poteri del Presidente di scioglimento dell'Assemblea nazionale e di nomina e revoca del Primo ministro, finisce per produrre una figura di Capo dello Stato quasi onnipotente, ancorché irresponsabile politicamente. Per un raffronto con l'esperienza italiana, vedi A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010.

⁹ La concentrazione di poteri che viene ad assumere il Presidente francese non avrebbe eguali in altre esperienze democratiche. Qualora, infatti, il Presidente possa contare sul sostegno di una maggioranza parlamentare, egli viene di fatto ad «assomma[re] nelle sue mani i poteri del Primo ministro inglese e quelli del Presidente degli Stati Uniti». Così M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in A. Cerri, P. Häberle, I.M. Jarvad, P. Ridola, D. Schefold (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati*, t. V, Roma, 2010, pp. 247-275, spec. p. 249. Un risultato inedito, dal momento che l'analisi delle esperienze semipresidenziali mostra, al contrario, un'evoluzione nel senso del rafforzamento della figura del Primo ministro, piuttosto che del Capo dello Stato. Vedi, in tal senso, L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, p. 21.

¹⁰ E segnatamente fino alla riforma costituzione introdotta con la legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008. Ad oggi, in particolare, la presidenza e la vice presidenza del CSM sono affidate, rispettivamente, al Primo presidente e al Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

¹¹ Così in L. MONTANARI, *Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici*, in *Gli organi di governo autonomo della magistratura: un'analisi comparata*, in *DPCE online*, 2020/4, pp. 4883-4884.

¹² A norma, infatti, dell'art. 64, co. 1 e 2, Cost., «Il presidente della Repubblica è garante dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria. È assistito dal Consiglio superiore della magistratura» [corsivo mio].

Così, rispetto alla tradizione parlamentare precedente, nel quadro della Costituzione del 1958 il *Conseil Supérieur de la Magistrature* veniva fortemente ridimensionato: se nella IV Repubblica il CSM era il garante dell'indipendenza della magistratura, con la V esso diventa un mero organo "ausiliario" del Presidente della Repubblica¹³. Conserva, infatti, il potere disciplinare, ma svolge un compito meramente consultivo rispetto alle nomine... di chi? Dei soli magistrati giudicanti, perché quelli del *parquet* uscivano (ed escono in parte ancora oggi) dal riferimento costituzionale, e questo malgrado la costante riaffermazione del principio di unità della magistratura¹⁴.

Per oltre trent'anni tale disciplina è rimasta invariata. Sono poi intervenute due importanti riforme, prima nel 1993¹⁵ e poi nel 2008¹⁶. Attualmente, il *Conseil Supérieur de la Magistrature* comprende due diverse formazioni¹⁷. La prima, competente per la *magistrature du siège*, è presieduta dal Primo Presidente della Corte di Cassazione e comprende sei magistrati (cinque giudicanti e un requirente), un consigliere di Stato nominato dal Consiglio di Stato, un avvocato designato dal *Conseil national des barreaux* e sei (in passato erano tre) personalità qualificate non appartenenti né al Parlamento, né all'ordine giudiziario, né all'ordine amministrativo. Quest'ultime, ancora oggi, sono nominate (seppur con una procedura più complessa¹⁸), rispettivamente, due dal Presidente della Repubblica, due dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e due dal Presidente del Senato¹⁹. La seconda formazione, competente per il *parquet*, è presieduta dal Procuratore generale alla Corte di cassazione e comprende cinque magistrati requirenti, un magistrato giudicante, un consigliere di Stato nominato dal Consiglio di Stato, un avvocato designato dal *Conseil national des barreaux*, nonché sei personalità qualificate (designate come detto *supra*)²⁰.

Tale composizione, così definita a seguito delle riforme del 1993 e del 2008, garantisce che il CSM sia (almeno in parte) espressione di autogoverno della magistratura e si ritiene rappresenti un passo avanti verso l'equiparazione tra *siège* e *parquet* nella garanzia dello status giuridico. Tuttavia, la distinzione tra i due rami è mantenuta.

Innanzitutto, e in continuità con il passato, le due formazioni hanno poteri differenziati: mentre per magistratura giudicante occorre il parere conforme del CSM alla nomina²¹, per la magistratura del

¹³ Così in L. MONTANARI, *Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici*, cit., p. 4884.

¹⁴ Il principio di unità della magistratura si trova sancito a chiare lettere nell'*ordonnance* n. 58-1270, il cui art. 1 fa riferimento alla magistratura come ad un corpo unico, formato dai «magistrats du siège et du parquet».

¹⁵ Il riferimento, in particolare, è alla *Loi const.* n. 93-952 del 27 luglio 1993 «portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI». È questa riforma che ha esteso la competenza del CSM anche nei confronti dei membri del *parquet*.

¹⁶ Il riferimento, in particolare, è alla *Loi const.* n. 2008-724 du 23 luglio 2008 «de modernisation des institutions de la Ve République».

¹⁷ Nel tempo, si è delineata in via di prassi anche la c.d. «*réunion plénière*» che, all'inizio, vedeva la collaborazione delle due formazioni per predisporre il dovuto rapporto annuale (il *rapport d'activité*, dal quale si possono trarre interessanti indicazioni sul funzionamento dell'organo) e per assicurare scelte omogenee sulle questioni riguardanti tutti i magistrati. Duramente criticata da molti (si consideri, in particolare, il rapporto del *Comité Balladur*, reperibile all'indirizzo <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2007/10/30/0252>), con la riforma del 2008 la formazione plenaria è stata prevista espressamente in Costituzione, seppur con funzioni e composizione parzialmente diverse rispetto a quelle affermatesi in via di prassi. Oggi, la *réunion plénière* si riunisce per rispondere alle richieste di parere formulate dal Presidente della Repubblica, oltre che per affrontare questioni relative alla deontologia e al funzionamento della giustizia che le siano sottoposte dal Ministro della giustizia, secondo quanto disposto dall'art. 65, co. 8, Cost.

¹⁸ Secondo la procedura prevista all'art. 13 Cost., come riformata nel 2008, il potere di nomina del Presidente della Repubblica si esercita a seguito di parere (*avis public*) della commissione permanente competente in ciascuna camera. Il Presidente non può procedere alla nomina allorquando la sommatoria dei voti negativi in ciascuna commissione rappresenti i 3/5 dei voti espressi in seno alle due commissioni.

¹⁹ Così l'art. 65, co. 2, Cost.

²⁰ Così l'art. 65, co. 3, Cost.

²¹ Così dispone l'art. 65, co. 4, Cost. La formazione del CSM competente per la *magistrature du siège* propone, inoltre, la nomina dei magistrati giudicanti alla Corte di Cassazione, dei Primi Presidenti delle Corti d'Appello e dei Presidenti dei *Tribunaux de grande instance*, sempre secondo quanto disposto dall'art. 65, co. 4, Cost.

parquet è sufficiente un mero “*avis*”, in risposta al quale il Ministro della giustizia gode di un ampio margine di discrezionalità²².

Inoltre, in relazione al potere disciplinare, la sezione competente per la *magistrature du siège* decide come un vero e proprio “consiglio di disciplina” ed è il solo organo competente ad irrogare sanzioni disciplinari²³; diversamente, la sezione competente per il *parquet*, in riferimento ai magistrati requiranti, fornisce solo un parere non vincolante²⁴.

Con riguardo a questo specifico aspetto, l’unico intervento significativo nel senso di rafforzare l’indipendenza della Giustizia nei confronti del potere politico ha previsto la modifica, con la riforma costituzionale del 2008, della composizione delle due sezioni nell’esercizio del potere disciplinare: rispetto ai magistrati *du siège*, la sezione ricomprende, oltre ai membri ordinari, anche i magistrati giudicanti presenti nella sezione del *parquet*; rispetto ai magistrati del *parquet*, la sezione ricomprende anche i pubblici ministeri presenti nella sezione della *magistrature du siège*. Scopo dell’integrazione, evidentemente, è stato quello di aumentare il peso della componente “corporativa” rispetto a quella di derivazione politica.

Infine, sulla spinta dell’ondata di sfiducia generale dei cittadini francesi rispetto alla giustizia (conseguenza, in particolare, di alcuni casi giudiziari di grande risonanza mediatica come, ad esempio, il c.d. “*affaire Outreau*” del 2005), la riforma del 2008 ha introdotto un nuovo strumento di accesso al CSM: coloro che sono parte di un procedimento giurisdizionale (*justiciables*), a certe condizioni, possono promuovere l’azione disciplinare (*pouvoir de saisine*) dinnanzi al CSM²⁵.

3. La recente legge organica n. 2023-1058 «relativa all’apertura, alla modernizzazione e alla responsabilità del corpo giudiziario»... in continuità con il passato

La “questione giustizia” ritorna in più occasioni nel dibattito pubblico e si ripropone regolarmente all’attenzione del legislatore francese. Nel 2021, vengono adottate altre due leggi intese, ancora una volta, a ristabilire «la fiducia dei francesi nella giustizia»²⁶. Si riuniscono sul tema gli Stati generali e, nell’estate del 2022, viene presentato dal Comitato che li coordina il rapporto conclusivo dei lavori.

A meno di un anno e mezzo dagli ultimi interventi legislativi, il Governo ritiene di dover nuovamente metter mano alla disciplina «pour rendre la justice plus rapide, plus efficace, plus protectrice et plus proche de nos concitoyens». Il 5 gennaio 2023, l’allora Ministro della giustizia Éric Dupond-Moretti annuncia così una nuova riforma, che deve costituire il «volet législatif du plan d’action pour la justice». Questa, in realtà, accoglie solo in minima parte i risultati dei lavori degli Stati generali e confluisce nella legge organica n. 2023-1058 del 20 novembre 2023 «relative à l’ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire» e nel progetto di legge «d’orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027». La legge organica è promulgata dopo il vaglio preventivo del *Conseil constitutionnel* che ne approva la sostanza, salvo qualche riserva d’interpretazione²⁷. Seguiranno dei regolamenti attuativi in corso di definizione.

²² Così dispone l’art. 65, co. 5, Cost. Il parere del CSM non vincola, dunque, la decisione del Ministro della giustizia.

²³ Così l’art. 65, co. 6, Cost.

²⁴ Così l’art. 65, co. 7, Cost.

²⁵ Per approfondire storia, composizione e funzioni del *Conseil supérieur de la magistrature* vedi, *ex multis*, L. MONTANARI, *Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici*, cit., pp. 4883-4896; A. MARTINEL, F. NATALI, *Le Conseil Supérieur de la Magistrature: protecteur des magistrats ou des justiciables?*, in *Dans Après-demain* 2014/2, n. 30, pp. 33-35; M. IBMERT-QUARETTA, *Nomination des juges et conseil supérieur de la magistrature*, in *Dans Après-demain* 2017/1, n. 41, pp. 31-33.

²⁶ Sono la *Loi organique* n. 2021-1728 e la *Loi* n. 2021-1729 del 22 dicembre 2021 «pour la confiance dans l’institution judiciaire».

²⁷ Déc. n. 2023-856 DC del 16 novembre 2023.

3.1. Accesso alla magistratura e gestione della carriera dei magistrati

La riforma agisce su due fronti in particolare. Il primo riguarda l'accesso alla magistratura e la gestione della carriera dei magistrati. L'istituzione giudiziaria «est au bord de la rupture»²⁸, aveva già evidenziato il Comitato degli Stati generali, e occorre reclutare almeno 1500 nuove unità entro il 2027. Si introducono, pertanto, nuove ed ulteriori tipologie di concorso, sia per accedere a posizioni stabili in ragione dell'esperienza professionale maturata (mediante un *concours professionnel*), sia per ricoprire la funzione a titolo temporaneo (mediante un *concours pour magistrats en service extraordinaire*). Vengono soppressi, così, il reclutamento per titoli, le forme di integrazione diretta del corpo giudiziario, nonché i c.d. "*concours complémentaires*", sostituiti, invece, da una nuova via di accesso riservata ai professionisti che possano dimostrare almeno quattro anni (per le posizioni inferiori) «dans le domaine juridique, administratif, économique ou social les qualifiant particulièrement pour exercer les fonctions judiciaires». Naturalmente, questo in presenza di particolari condizioni e limiti; tuttavia, come evidenziato dal CSM nelle sue osservazioni al *Conseil constitutionnel*, anche a possibile discapito di una attenta verifica delle competenze giuridiche necessarie e delle garanzie di imparzialità e indipendenza. La valutazione, infatti, non viene più rimessa alla *commission d'avancement*, bensì ad un *jury* la cui composizione non risulta ben precisata e che viene chiamato ad esaminare il profilo e l'esperienza pregressa del candidato secondo criteri non chiaramente individuati²⁹.

La riforma ridefinisce, poi, la struttura gerarchica interna alla magistratura, modificando le regole di progressione in carriera dei magistrati. La stessa, prima organizzata su due livelli, si articola oggi su tre, il più alto dei quali risulta riservato ai magistrati di grado più elevato, che non necessitano di iscrizione nelle tabelle "*d'avancement en carrière*"³⁰.

Si flessibilizzano, inoltre, le regole relative alla mobilità tra uffici giudiziari, al fine di consentire, in particolare, la copertura di ruoli temporaneamente scoperti e garantire maggiore efficienza alla macchina giudiziaria. Si rileva, al contempo, il possibile rischio di generare situazioni di conflitto di interesse in riferimento a determinate funzioni, per ovviare alle quali la legge organica limita la possibilità per un magistrato di essere assegnato ad una giurisdizione presso la quale abbia già operato in passato³¹.

3.2. Diritti e doveri dei magistrati e libertà di espressione (anche) sindacale

Il secondo fronte sul quale opera la riforma concerne lo status dei *magistrats judiciaires* e la loro libertà di espressione. Rispetto ad un comune funzionario pubblico, essi sono tenuti al rispetto di specifici obblighi, in ragione della particolare funzione espletata.

La libertà di espressione è regolata dall'art. 10 dell'*Ordonnance* n. 58-1270 del 1958 che già proibisce ai magistrati «di manifestare ogni possibile ostilità alla forma di governo della Repubblica, così come ogni posizione di natura politica incompatibile con il loro dovere di riserbo». La legge organica del 2023 rincarà la dose, stabilendo anche che «l'espressione pubblica dei magistrati non deve nuocere all'esercizio imparziale delle loro funzioni, né pregiudicare l'indipendenza della magistratura». Ne consegue, pertanto, un restringimento generale della possibilità di espressione, senza distinguere -

²⁸ *Rapport du Comité des États généraux de la justice*, p. 36.

²⁹ CSM, *Observations sur l'avant-projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernization et la responsabilité de la magistrature*, 12 aprile 2023, §§ 22 e 23. I titoli per accedere al concorso, per come definiti dalla legge, spaziano in ambiti molto diversificati e non sembrano assicurare la sussistenza delle conoscenze giuridiche necessarie per l'esercizio della funzione giudiziaria. Così M. VERPEAUX, *Les nouvelles règles organiques relatives au corps judiciaire, statut et carrière*, in *AIDA*, 2024, 5, pp. 281-287, spec. p. 282.

³⁰ Art. 3 della *loi org.* che modifica l'art. 2 dell'*ord.* n. 58-1270 del 22 dicembre 1958.

³¹ Viene modificato, infatti, l'art. 28-4 dell'*ord.* n. 58-1270 con riguardo ad alcune specifiche funzioni, ovvero quelle di *juge des libertés et de la détention*, *juge d'instruction*, *juge des enfants*, *juge de l'application des peines*, *juge des contentieux de la protection*. Con riferimento ad esse, la legge stabilisce che il magistrato non possa essere assegnato alla medesima giurisdizione presso la quale ha già operato se non sono decorsi almeno cinque anni dalla cessazione della precedente attività.

come invece auspicato dagli organismi rappresentativi³² - tra l'opportuna prudenza richiesta al magistrato nel riferire con riguardo al caso specifico e la facoltà di esprimere opinioni su questioni generali che esulano dallo stretto ambito di competenza. Il *Conseil constitutionnel*, chiamato a sindacare in via preventiva sulla questione, ha tuttavia escluso l'incostituzionalità della previsione, ritenendo la stessa rivolta «à rappeler certains devoirs qui s'imposent à tout magistrat»³³.

Inoltre, malgrado la disposizione si inserisca nel quadro più generale dei doveri imposti ai magistrati e non incida nello specifico sul diritto sindacale, essa, unita al mancato riconoscimento del diritto di sciopero, potrebbe, ad avviso dell'*Union Syndicale des Magistrats*, condizionare indirettamente anche l'esercizio della libertà sindacale³⁴. L'art. 10-1 dell'*Ordonnance*, come modificato dalla riforma, stabilisce che «il diritto sindacale è garantito ai magistrati che possono liberamente istituire organizzazioni sindacali, aderirvi ed esercitarne dei mandati» e che «nell'esercizio di tale diritto, [essi] sono sottoposti alle disposizioni legislative e regolamentari di diritto comune applicabili ai funzionari». Tuttavia, è loro interdetta «ogni azione concertata [che possa] arrestare ovvero ostacolare il funzionamento delle giurisdizioni» (art. 10).

Sul piano disciplinare, poi, la legge organica introduce una nuova definizione di “colpa”, aggiungendo ben otto ipotesi in più rispetto alla precedente versione. Si prevedono, inoltre, forme varie (e non chiaramente definite) di controllo dell'attività “professionale” dei primi presidenti e dei procuratori della Repubblica presso le diverse giurisdizioni, richiedendo la sussistenza di “qualità specifiche” ulteriori rispetto alla funzione giurisdizionale, la cui valutazione è affidata ad un “comité” non meglio definito e non adeguatamente coordinato con il CSM. Tra le “qualità” indicate nel nuovo art. 10-3 dell'*Ordonnance*, in riferimento alle quali sono valutati i primi presidenti di Corte d'appello e i procuratori generali, figurano l'esperienza maturata in funzioni «d'animation et de gestion», nonché l'attitudine a promuovere e coordinare progetti, a «conduire et animer» il dialogo sociale, a relazionarsi con gli *auxiliaires de justice* e con i servizi dello Stato e a «représenter» l'istituzione giudiziaria.

Infine, la riforma prevede una vera e propria *Charte de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire* che sostituisce il precedente elenco di obblighi deontologici. La sua stesura è rimessa alla *formation plénière* del CSM con riguardo a tutti i magistrati, *du siège e du parquet*; tuttavia, la sua valenza giuridica non risulta ancora definita.

4. E lo statuto del *parquet*? Un'altra occasione mancata

Ad eccezione di qualche sporadica previsione che vi si applica in generale, il *parquet* non è toccato in modo decisivo dalla recente legge organica. Eppure, il dibattito sul tema è ampio e aperto da lungo tempo.

Già all'avvio della riforma costituzionale del 1993³⁵, la modifica della posizione del Pubblico ministero rispetto all'Esecutivo appariva un nodo cruciale per il consolidamento delle garanzie di indipendenza e per il corretto funzionamento del processo penale.

La *Commission de réflexion sur la justice*, istituita poi nel 1997 per volontà dell'allora Presidente Jacques Chirac, lamentava come uno dei problemi maggiori della giustizia francese il persistente sospetto che la magistratura requirente non fosse immune da influenze politiche, a discapito della tutela dei diritti e, in primis, della presunzione di innocenza. Chirac stesso, malgrado la sua posizione

³² Vedi le *Observations* presentate al *Conseil constitutionnel*, in sede di giudizio preventivo sulla legge organica, da *Union Syndicale des Magistrats*, *Syndicat de la magistrature*, *Conférence nationale des Présidents de tribunaux judiciaires* e *CFDT Magistrats*.

³³ Déc. n. 2023-856 DC del 16 novembre 2023, § 22.

³⁴ Vedi, in particolare, le *Observations de l'Union Syndicale des Magistrats sur l'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions de la loi organique n. 172 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire* (“*Porte étroite*”), presentate quale *contribution extérieure* il 25 ottobre 2023.

³⁵ *Loi const.* n. 93-952 del 17 luglio 1993 «portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI». Ancora prima, nel 1989, la Commissione Delmas-Marty proponeva, nell'ambito di una riforma complessiva del processo penale, di ripensare il rapporto tra il Ministro della giustizia e il *parquet*.

di Capo dell'Esecutivo, arrivò a sostenere (forse provocatoriamente³⁶) l'opportunità di sottrarre il *parquet* all'autorità del Ministro della giustizia se non, addirittura, ad ogni forma di subordinazione gerarchica³⁷. La riforma che ne seguì, tuttavia, lasciò di fatto irrisolto il problema.

Ugualmente, il *Comité Balladur*, incaricato nel 2007 dall'allora Presidente Sarkozy di preparare il progetto di revisione della Costituzione poi confluito nella legge costituzionale n. 2008-724 «de modernisation des institutions de la Ve République», mancò l'occasione di mettere mano alla questione. Si limitò, infatti, ad estendere, con riguardo alla procedura di nomina, il parere semplice del CSM rispetto a tutti i magistrati requiranti (compresi i Procuratori generali presso la Corte di cassazione e le Corti di appello), senza modificarne la natura non vincolante e lasciando sul punto invariata la disciplina previgente (v. *supra* par. 2)³⁸. Pur nell'apparente rafforzamento complessivo dei poteri del CSM, la riforma si risolse in un timido tentativo di separare la magistratura requirante dalla politica. La natura "anfibia" del pubblico ministero - per un verso magistrato del *corps judiciaire*, per un altro gerarchicamente subordinato dal Ministro della giustizia - non venne minimamente toccata. Permaneva, invece, il riconoscimento della facoltà per il Ministro della giustizia di impartire ai pubblici ministeri istruzioni sia generali che in riferimento ad un caso determinato. Si riteneva, infatti, che il potere di direttiva si dovesse giustificare in ragione del principio, ugualmente vigente nel sistema francese, dell'opportunità dell'azione penale: la struttura gerarchica avrebbe garantito di contenere entro limiti accettabili la discrezionalità del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale, assicurando, al contempo, un certo grado di uniformità³⁹. Solo con la riforma dell'art. 30 del codice di procedura penale, introdotta dalla legge n. 2013-669 del 2013, il potere di direttiva ha subito un ridimensionamento, con l'eliminazione (almeno) delle istruzioni individuali del Ministro.

Non sono poi mancate nel tempo sollecitazioni dall'Europa. A partire dalla decisione *Medvedev* del 2008⁴⁰, la Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha evidenziato, in più occasioni⁴¹, l'insufficienza delle garanzie di indipendenza assicurate al *parquet*, negando, ex art. 5, par. 3, della Convenzione, la possibilità di qualificare lo stesso come "autorità giudiziaria". Il Pubblico ministero francese - ha evidenziato il giudice di Strasburgo - «n'est pas une autorité judiciaire au sens que la jurisprudence donne à cette notion», poiché «il lui manque en particulier l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif» (p.to 61). Un'interpretazione, tuttavia, respinta dal *Conseil constitutionnel*, il quale ha ribadito con fermezza che «l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet» e che quest'ultimo è ugualmente garante della libertà personale⁴².

In definitiva, nonostante l'ampio dibattito politico, le sollecitazioni della dottrina, della giurisprudenza europea e qualche correttivo legislativo apportato negli anni, nessun progetto di legge che riguardi significativamente il *parquet* è andato finora in porto. Anche per questa ragione, la riforma varata con la legge organica n. 2023-1058 pare porsi in sostanziale continuità con il passato e non sembra intaccare quello che in Francia, come in altre democrazie europee, risulta essere invece un nodo cruciale per i diritti fondamentali dei cittadini: l'indipendenza della magistratura dal potere politico.

³⁶ Vedi le considerazioni di L. MONTANARI, *Il governo della magistratura in Francia*, Padova, 1998, spec. p. 377 ss.

³⁷ Vedi l'allocuzione pronunciata da Chirac il 21 gennaio 1997 al momento dell'insediamento della *Commission de réflexion sur la justice*, riportata su LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, *Rapport de la Commission de réflexion sur la justice*, Paris, 1997, pp. 5-6.

³⁸ Vedi l'art. 65 della Costituzione.

³⁹ A. BARAGGIA, *Il pubblico ministero francese in cerca di identità tra riforme costituzionali e moniti sovranazionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

⁴⁰ Corte EDU, *Medvedev e al. c. Francia*, 10 luglio 2008, ric. n. 3394/03.

⁴¹ Vedi anche la decisione *Moulin c. Francia*, 23 novembre 2010, ric. n. 37104/06. A commento, v. M. NEGLIA, *La sentenza Moulin della Corte europea dei diritti dell'uomo e la discussa posizione del pubblico ministero nel sistema francese*, in *DPCE online*, 2012-1.

⁴² Vedi, in particolare, Cons. const., dec. n. 2010-14/22 QPC.