

Testimonianza di Simone Gaboriau*, dal saggio *Institutions juridictionnelles en 9 thèmes*, di Mathieu Touzeil-Divina

Premessa

Questa testimonianza (*Séquence* 6, pp. 312-324) è tratta dal saggio *Institutions juridictionnelles en 9 thèmes*, di Mathieu Touzeil-Divina, docente di Diritto pubblico all'*École de Droit* dell'Università di Tolosa (Université Toulouse Capitole). Nel libro, edito da Lefebvre-Dalloz (Parigi, II ed., agosto 2026, collana "*Séquences*"), i grandi temi afferenti alle istituzioni giurisdizionali sono illustrati attraverso simulazioni di casi ed esempi dettagliati. Scopo di un'opera così "viva" è permettere al lettore, in nove sequenze animate da situazioni concrete, di capire *chi* giudica, *come* e *perché*. Degno d'interesse sia per il lettore comune sia per lo studente di materie giuridiche, il saggio espone gli elementi-chiave di ciascun tema, a loro volta integrati da cinque situazioni circostanziate, precedute da un "ritratto-testimonianza".

Ritratti, casi pratici, dibattiti... Si tratta di favorire una sicura conoscenza delle istituzioni giurisdizionali francesi, dialogando con il diritto comparato e le giurisdizioni europee.

L'opera si propone di considerare tutte le istituzioni giurisdizionali, specie per quanto concerne gli aspetti legati al diritto interno. Nondimeno, per una conoscenza più completa, non mancano riferimenti a ordinamenti e istituzioni stranieri.

Nell'ordine, le nove *Séquences* trattano dei seguenti temi: la giustizia istituzionalizzata; il servizio pubblico della giustizia; gli ordini giurisdizionali; ripartire le competenze giurisdizionali; la giurisdizione costituzionale; la giurisdizione ordinaria; la giurisdizione amministrativa; le giurisdizioni internazionali (europee e di diritto extraeuropeo); i principi di diritto processuale.

Desidero esprimere la mia più sincera gratitudine all'Editore per aver accordato la pubblicazione in Italia di questo estratto.

La mia testimonianza, resa nel nome delle libertà e dell'indipendenza, sarà preceduta da una breve prefazione.

Prefazione

Con Mathieu Touzeil-Divina ho condiviso la battaglia per l'instaurazione dello Stato democratico di diritto in Turchia, sconvolta dal tentativo di colpo di Stato del 15 luglio 2016. Magistrati e universitari furono oggetto di una repressione arbitraria, e in quel contesto la comunità universitaria mi invitò a partecipare alla redazione dell'opera collettiva *Liberté(s) ! En Turquie ? En Méditerranée* ¹ a sostegno del Prof. İbrahim Ö. Kaboğlu, licenziato e punito

*Presidente onoraria di sezione della Corte d'appello di Parigi, già presidente del *Syndicat de la magistrature* e cofondatrice di MEDEL («*Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*»).

Traduzione a cura di Mariarosiaria Guglielmi e Mosè Carrara Sutour.

¹ *Revue méditerranéenne de droit public*, vol IX, a cura di M. Touzeil-Divina, L'Építoge, Parigi, agosto 2018.

ingiustamente, che avevo conosciuto quando ero presidente del *Tribunal de grande instance* di Limoges e lui insegnava in qualità di associato presso l'Università di quella città.

Successivamente abbiamo affrontato insieme una serie di riflessioni sulle istituzioni giurisdizionali francesi. Pertanto, scrivere questa prefazione è per me un grande onore.

«Vi furono giudici prima che esistessero leggi»: così affermava Portalis nel suo discorso introduttivo al primo progetto di *Code civil*. Originariamente incaricati di trovare la luce della saggezza divina, presto o tardi i giudici furono integrati nelle istituzioni statali, là dove avvenne il passaggio dal diritto di Dio a quello dell'Uomo, con una rilevanza più o meno accentuata del potere politico e una continua ricerca d'indipendenza da parte dei giudici. Queste istituzioni, via via soggette a principi procedurali comuni, che affondavano le radici nell'avvento delle democrazie, subirono – in modo particolare nel XX secolo – un'evoluzione fulminea grazie alla creazione delle giurisdizioni costituzionali, internazionali ed europee.

Offrendo un panorama completo della giustizia resa non solo in nome del popolo francese, ma anche del rispetto dei singoli Stati verso i loro impegni internazionali, il saggio non tralascia nulla. In particolare, in esso si richiamano le fonti storiche che alimentano ancora le nostre istituzioni e si trovano riferimenti a quelle sponde del Mediterraneo che hanno ereditato la cultura francese. Dalla scena giudiziaria nazionale a quella “universale” delle giurisdizioni internazionali, si considerano tutte le questioni fondamentali.

Di seguito, qualche esempio:

- la paura del “potere giudiziario”: «Crediamo in effetti – e molto semplicemente – che la miglior prova del fatto che la Giustizia sia un “potere” è l'aver voluto, in maniera performativa, non nominarla come tale». Sottolineando come il giudizio racchiuda in sé una componente necessariamente creativa e normativa, Touzeil-Divina sfata questa paura e cita Denis Salas, che pone in primo piano l'esistenza di un «*terzo potere*» giurisdizionale, nel quale la Giustizia, incorporata nel Sovrano, oscilla tra l'autonomia di un potere e la statalizzazione di un servizio pubblico;

- il dualismo degli ordini giurisdizionali (giudiziario e amministrativo): attraverso una riflessione approfondita sull'unità del diritto che va oltre la *specificità* francese, presente in diversi Paesi, l'A. ricerca la sua fonte tra le dottrine storiche, come quella di Henri-François D'Aguesseau. Gli approfondimenti giuridici, etici e filosofici continuano a permeare le nostre metodologie attuali... Che gioia!

- l'imparzialità oggettiva e soggettiva dei giudici: l'A. affronta in tutta la sua complessità questa dimensione essenziale dell'atto del giudicare; l'“arringa di Baudot” vi trova spazio senz'ombra di distorsioni, con un riferimento oggettivo al mio studio apparso sulla rivista *Délibérée*;

- e, naturalmente, l'indipendenza, principio costituzionale al quale sono dedicate molte pagine vigorose, con una bella conclusione: «La giustizia dovrebbe essere più indipendente». Ciò mi ha consentito – con mio grande onore – di presentare la riforma ideale per un Pubblico Ministero indipendente.

A riprova della sua ricchezza, e del coraggio che la distingue, l'opera si chiude con nove proposte argomentate di riforma indispensabili alla giustizia, e con un riferimento agli «Stati generali della giustizia», qualificati «paradossali» dall'A. a nome del collettivo “*L'Unité du Droit*”, l'associazione che ha fondato e che presiede.

«Ai nostri occhi, porre in primo piano l'umanità dei giudici e le loro virtù è il solo modo per continuare a valorizzare l'istituzione giurisdizionale. Fortunatamente, in ogni servizio pubblico si trovano uomini e donne che hanno a cuore l'interesse generale al di là della propria sfera personale, per servire la società. Purtroppo, non sempre sono ricompensati per il loro notevole investimento e si continua a fare affidamento su di loro quando, spesso, s'impegnano oltremisura fino all'esaurimento. Esistono diversi studi e report che attestano questo processo di disumanizzazione e che sostengono la necessità di ricondurre l'umano al centro del sistema».

Tale affermazione – che condivido pienamente – rivela l'interesse di Mathieu Touzeil-Divina per le istituzioni giurisdizionali e lo spessore del suo studio.

Ogni candidato all'esercizio del potere di giudizio dovrebbe leggere questo libro.

* * *

Perché la Francia deve riformare l'istituto del Pubblico Ministero per creare un nuovo *Parquet* repubblicano?

di *Simone Gaboriau*

1. Una riforma necessaria

«Occorre rafforzare l'indipendenza della nostra magistratura attraverso una riforma, che sollecito instancabilmente: quella dello statuto del Pubblico Ministero.

Detto semplicemente: se domani un governo decidesse di nominare alla carica di pubblico ministero, ivi comprese le figure più sensibili, dei magistrati privi di esperienza o di sufficienti garanzie d'indipendenza, nessuna barriera consentirebbe di opporsi. Ciò spianerebbe la strada al sospetto di una giustizia politicizzata, indebolendo notevolmente la fiducia, già erosa, dei nostri concittadini nell'istituzione giudiziaria. C'è una falla nella nostra Costituzione, un “punto di vulnerabilità”»: così si è espresso Remy Heitz, Procuratore generale presso la Corte di cassazione, durante l'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2026, reclamando una riforma dello statuto dei magistrati requirenti. Quest'ultima non è ancora all'ordine del giorno, mentre la situazione attuale resta radicata in un passato di costanti resistenze politiche².

Nondimeno, le prerogative di cui dispone, sul piano costituzionale e legale, l'Esecutivo per fare o disfare la carriera di questi magistrati (soprattutto procuratori e procuratori generali) gettano un sospetto permanente sul trattamento riservato dai pubblici ministeri ai

² Da quasi vent'anni, i massimi rappresentanti della magistratura francese non smettono di chiedere una modifica della Costituzione allo scopo di rafforzare il nostro Stato di diritto, ma la situazione politica non è affatto favorevole. In proposito, si veda la lucida analisi di G. Biseau, *L'indépendance du parquet, une réforme indispensable, mais presque impossible*, *Le Monde*, 29 gennaio 2026 (www.lemonde.fr/idees/article/2026/01/26/l-independance-du-parquet-une-reforme-indispensable-mais-presque-impossible_6664186_3232.html).

dossier "sensibili", in particolare a quelli politico-finanziari. Diversi organismi internazionali lo hanno evidenziato.

La riforma si impone, tanto più che negli ultimi anni sono stati istituiti dei "procuratori speciali nazionali": la Procura nazionale antiterrorismo (PNAT), la Procura nazionale finanziaria (PNF) e, di recente, il PNACO, «*Parquet national contre le narcotrafic et la criminalité organisée*».

Rendendo indipendente il pubblico ministero, la classe politica compirebbe un gesto di fiducia verso il terzo potere, l'«autorità giudiziaria», custode delle libertà. Assistiamo a una denigrazione della giustizia e dei magistrati, specie per quanto riguarda il contrasto alla corruzione, essenziale a garantire lo Stato di diritto e a mantenere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. Come la maggior parte degli europei, i francesi sono molto attenti alla lotta contro la corruzione³. Certo, i casi di corruzione ai più alti livelli della gerarchia sociale e politica sono trattati con rigore dall'istituzione giudiziaria (come quello che ha interessato un ex-Presidente della Repubblica), ma dal mondo politico e governativo, totalmente disinibito, emergono critiche molto forti sulla "severità" del PNF e delle sue decisioni. Queste critiche sono raddoppiate da un sostegno "ufficiale" ai condannati, considerati "vittime", mentre i magistrati (in particolare, i membri di quella procura) sono messi sotto accusa.

2. Il *Parquet*: storia ed evoluzione, quadro giuridico, impatto sul funzionamento della giustizia, trattamento della criminalità e relazione con i diritti fondamentali

2.1. Dipendenza dal potere esecutivo e/o inclusione nel potere giudiziario: storia e attualità

2.1.1. Una dipendenza storica

Il *Parquet* fu creato tra il XIII e il XIV secolo⁴ per decisione del Re di inviare presso i tribunali che non si trovavano direttamente sotto il suo controllo dei commissari, dapprima occasionali, poi progressivamente stabili nel tempo: gli avvocati e/o procuratori del Re. Ben presto fu loro vietato di rappresentare persone diverse dal sovrano e furono considerati "magistrati", al pari dei quali prestavano giuramento. La Rivoluzione portò un cambiamento, che rimase però effimero: da un lato, fu istituita un'agenzia del potere esecutivo incaricata di garantire il rispetto delle leggi generali e di assicurare l'esecuzione delle sentenze mediante l'intervento di commissari; dall'altro, la pubblica accusa diventava una funzione unicamente "popolare", in quanto esercitata da un uomo del popolo.

Sotto l'Impero, il ripristino dell'autorità statale passò attraverso la restaurazione dell'autorità giudiziaria: la procedura penale fu modificata, il pubblico ministero, tornato ad essere "unico" (i commissari divennero "procuratori") e sottoposto all'autorità gerarchica

³ «Secondo l'Indice di percezione della corruzione (CPI) redatto Transparency International e pubblicato nel 2025, la Francia ha un punteggio di 67/100, classificandosi al 10° posto nell'UE e al 25° a livello mondiale»: così il *Report 2025* della Commissione europea sullo Stato di diritti nei Paesi UE, capitolo sulla Francia, p. 5; «Per quanto concerne i casi di corruzione sottoposti ai tribunali di primo grado, il tempo medio di risoluzione dei contenziosi è il più elevato dell'UE [1.335 giorni (3,8 anni)]», *Ibid.* (https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en).

⁴ Vds. il commento (<https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/commentaire-decision-2017-680-qpc>, pp. 2-3) alla decisione del *Conseil constitutionnel* dell'8 dicembre 2017 (vds. *infra*, par. 2.2.3.), contenente un rinvio al saggio di J.-M. Carbasse, *Histoire du parquet*, PUF, Parigi, 2000 (www.gip-recherche-justice.fr/publication/view/lhistoire-du-parquet/).

del Guardasigilli (*Garde des sceaux*), svolgeva ormai un ruolo decisivo nell'avvio dell'azione penale. Egli aveva il compito di accertare le violazioni, ma l'istruttoria gli era sottratta a vantaggio del neo-istituito giudice istruttore, con funzione di magistrato giudicante (“*du siège*”). Teoricamente inamovibili, i *magistrats du siège* erano nominati dall'Imperatore e non più eletti come in precedenza.

2.1.2. La situazione attuale: un ingresso costituzionale del Parquet assai tardivo

La Costituzione del 1958 non menzionava i magistrati del *Parquet*, esistendo all'epoca un solo Consiglio superiore della magistratura (CSM) con competenza esclusiva sui magistrati giudicanti. Si dovette attendere il 1993 perché il *Parquet* facesse il suo ingresso nella Costituzione, con la creazione di due sezioni distinte del CSM. E se, dopo la riforma del 2008, il Presidente della Repubblica non presiede più il CSM, è rimasto comunque il garante dell'indipendenza dell'«autorità giudiziaria».

Mettere l'indipendenza del «potere giudiziario» nelle mani del Capo dell'Esecutivo... che eresia! Fatto notevole, questo dispositivo anomalo era stato mantenuto dopo la riforma del 1963, che istituiva l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica. Né possiamo negare che, in Francia, il Capo dello Stato occupi una posizione politica di rilievo.

2.1.3. Una dipendenza riconosciuta dalla Corte Edu in un contesto di forte estensione dei poteri del pubblico ministero

Più di una volta, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato l'assenza d'indipendenza dei magistrati del pubblico ministero francese e ne ha dedotto che non siano «magistrati» ai sensi della CEDU, in particolare dell'articolo 5, § 3.

Da molti anni si assiste al forte aumento dell'attività investigativa del procuratore della Repubblica, associato all'ampliamento del ruolo di un nuovo magistrato giudicante, il “giudice delle libertà e della detenzione” (JLD), e al drastico calo dell'attività istruttoria demandata ai *juges d'instruction*. Il procuratore non è più confinato al ruolo di promotore dell'azione penale mediante l'attivazione di un giudice che valuti la colpevolezza e la sanzione, ma è divenuto un potente attore di “risposte penali” date senza l'intervento di un giudice (cpp, art. 41-1). Malgrado tutto ciò, continua a non essere indipendente!

2.1.4. Un ordine giudiziario unico, ma differenziato

Come in Italia e in Belgio, l'ordinamento giudiziario è composto da un solo corpo di magistrati. Secondo il *Conseil constitutionnel*, «L'autorità giudiziaria comprende sia i magistrati giudicanti sia i pubblici ministeri». Tuttavia, a seconda delle funzioni, il CSM non gode degli stessi poteri rispetto ai magistrati “*du siège*” e ai magistrati “*du Parquet*”, questi ultimi gerarchicamente legati al Ministro della giustizia.

In ambito disciplinare, il CSM ha pieni poteri per i magistrati giudicanti e un semplice potere di proposta per i requirenti poiché, in questo secondo caso, la decisione finale spetta al Ministro della giustizia.

Riguardo alle nomine dei procuratori, il CSM non ha alcun potere di proposta, contrariamente a quanto avviene per i magistrati del *siège* (giudici della Corte di cassazione, primi presidenti delle corti d'appello e presidenti dei tribunali). Inoltre, dà un semplice parere su tutte le proposte di nomina presentate dal potere esecutivo, parere che quest'ultimo può anche ignorare. Al contrario, per i magistrati con funzione giudicante sottratti al potere di proposta del CSM, il potere esecutivo deve rispettare i pareri negativi.

Nel gennaio 2018, durante la solenne udienza di ripresa dei lavori della Corte di cassazione, il Presidente Emmanuel Macron aveva dichiarato: «Sono profondamente convinto che la Procura alla francese debba essere ricollegata all'autorità del Guardasigilli, ma che spetti a noi vigilare sulla sua indipendenza». Missione impossibile!

2.2. *Lo statuto attuale del Parquet: dipendenza nell'indipendenza*

Tale aporia è condivisa dal *Conseil constitutionnel*, e la storia della sua posizione al riguardo merita di essere raccontata.

2.2.1. *Prima fase*

Una legge del 9 marzo 2004 ha stabilito che «Il Ministro della giustizia dirige la politica penale determinata dal governo assicurandone la coerenza dell'applicazione sul territorio della Repubblica. A tal fine, indirizza istruzioni generali ai magistrati del pubblico ministero» (cpp, art. 30). Prima della promulgazione di questo testo, il *Conseil constitutionnel*, investito della questione, ha ritenuto (decisione del 2 marzo 2004) che «lo statuto della magistratura, posizionando i magistrati del *Parquet* sotto l'autorità del Ministro della giustizia, non viola né la concezione francese della separazione dei poteri né il principio secondo cui l'autorità giudiziaria comprende ugualmente i magistrati del *siège* e quelli del *Parquet*, né alcun altro principio o regola di valore costituzionale». Per arrivare a questa conclusione, il *Conseil* si è basato sull'articolo 20 della Costituzione, citato in questi termini: «Il Governo determina e dirige le politica della nazione, *specialmente nell'ambito dell'azione penale*», facendo riferimento all'art. 5 dell'ordinanza del 22 dicembre 1958, che colloca i magistrati del *Parquet* sotto l'autorità del Ministro della giustizia.

2.2.2. *Seconda fase*

La legge del 25 luglio 2013 ha disposto che il Ministro della giustizia non possa fornire istruzioni ai procuratori sui singoli procedimenti, ciò che prima era legalmente consentito. In concreto, questo divieto non può essere oggetto di un controllo effettivo in quanto, di fatto, non vi è nessuna trasparenza.

Questa legge ha, invece, offerto una base giuridica alla vecchia prassi della comunicazione di informazioni (e, dunque, di documenti processuali) dal pubblico ministero al Guardasigilli in qualsiasi procedimento in corso (normalmente coperto dal segreto d'indagine, garantito dall'art. 11 del codice di rito!).

2.2.3. *Terza fase*

Con decisione dell'8 dicembre 2017, relativa a una questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 dell'ordinanza del 22 dicembre 1958, il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto che le disposizioni in esame «garantiscono un bilanciamento equilibrato fra il principio di indipendenza dell'autorità giudiziaria e le prerogative che il Governo trae dall'art. 20 della Costituzione» e che esse «non violano la separazione dei poteri». Questa, in particolare, la motivazione a sostegno della decisione: «in applicazione del secondo comma dell'art. 30 cpp, il Ministro della giustizia può impartire ai magistrati del pubblico ministero istruzioni generali di politica penale, con particolare riguardo alla necessità di garantire su tutto il territorio della Repubblica l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge». Va ricordato che, proprio con riferimento all'art. 5 della citata ordinanza, nel 2004 lo stesso organo di garanzia aveva convalidato l'art. 30 cpp per la parte dedicata alle istruzioni generali del Ministro.

2.2.4. L'effetto magico dell'articolo 20

Il Consiglio costituzionale cita, con queste parole, l'articolo 20 della Costituzione: «Il Governo determina e dirige la politica nazionale, in particolare nell'ambito dell'azione pubblica». Ora, così redatto («Il Governo determina e dirige la politica nazionale»), quell'articolo non parla di «azione pubblica», terminologia peraltro ambigua.

L'art. 1 del codice di procedura penale definisce come «azione pubblica [penale]» quella «finalizzata all'applicazione delle pene». Per parte mia, penso che questa «azione pubblica» – che alcuni chiamano “politica penale” – non sia la politica della nazione, ma il funzionamento della giustizia penale, che deve essere esercitata nella garanzia del rispetto della separazione dei poteri.

La “politica penale” non contempla la definizione delle norme, che appartiene indiscutibilmente ai poteri esecutivo e legislativo, fatti salvi i controlli di costituzionalità e di conformità ai trattati internazionali. Essa riguarda, in fatto e in diritto, l'applicazione della legge nonché l'organizzazione dell'azione penale e le scelte conseguenti nel quadro definito dalla legge. La politica penale deriva dall'applicazione, da parte di tutti i magistrati che partecipano al procedimento, delle leggi e dei regolamenti in materia penale. I procuratori non sono dei prefetti e, se la giustizia può essere considerata un servizio pubblico, è un servizio pubblico di carattere sovrano, non assimilabile a un'amministrazione.

Così, indicando «[nel]l'ambito dell'azione pubblica» a proposito dell'art. 20 della Costituzione, il *Conseil constitutionnel* ha inserito un'aggiunta alla Costituzione senza tener conto della specificità della giustizia. Ed ha violato il secondo comma dell'art. 20 Cost., che prevede che, per condurre la politica della nazione, il Governo «dispone dell'amministrazione e della forza armata» e non dell'«autorità giudiziaria» (sola denominazione costituzionale della giustizia).

2.3. Fenomenologia e impatto di questa dipendenza

2.3.1. Come le circolari generali possono compromettere l'intero funzionamento della giustizia

Le circolari di politica penale⁵ esistono, di fatto, da molto tempo. Le ingiunzioni del potere orientano le modalità di esercizio dell'azione, incidendo pesantemente sul funzionamento delle giurisdizioni e sulla loro risposta finale (ad esempio, diversi studi dimostrano che la comparizione immediata favorisce la custodia cautelare e l'applicazione di pene detentive).

Tali circolari possono costituire una vera e propria “onda sistemica” che – una volta avviata la loro applicazione sul campo – può mettere a rischio gli ingranaggi di una giurisdizione, come è avvenuto con la repressione dei “gilet gialli”.

Oltre al fatto che la scelta di avvalersi o meno della comparizione immediata è nelle mani del pubblico ministero, in generale il *Parquet* condiziona fortemente l'organizzazione delle udienze perché dispone del potere specifico di gestione del calendario giudiziario (*audiencement*), determinando il numero e la data delle udienze, che sono fissati con decisione congiunta del presidente del tribunale e del procuratore della Repubblica (art. 399 cpp). Inoltre, le decisioni relative all'organizzazione di una giurisdizione non sono soggette ad alcun ricorso, diversamente da quanto accade in altri Paesi.

⁵ La mia posizione sulle circolari di politica penale e sull'interpretazione dell'articolo 20 della Costituzione non è certo maggioritaria. Tuttavia, ho trovato in Paul Cassia, docente di Diritto costituzionale alla Sorbona, un prezioso alleato. Vds. il suo articolo, molto critico, *Magistrats du parquet : une indépendance tout en nuance*, Mediapart (blog), 12 dicembre 2017. L'8 dicembre 2017, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che i magistrati del pubblico ministero possono, nonostante la loro indipendenza, essere soggetti all'autorità dell'Esecutivo. I rappresentanti politici si accontentano di questo *status* ibrido e contraddittorio.

2.3.2. Un esempio: la repressione dei gilet gialli

Il 22 novembre 2018, il Guardasigilli ha emesso una circolare che esortava alla fermezza nella repressione delle infrazioni commesse a margine del movimento di protesta dei cd. "gilet gialli". Alcune citazioni: «Per fatti più gravi, in particolare le violenze commesse contro le forze dell'ordine, si farà ricorso al giudizio direttissimo [*comparution immédiate*] e a procedure accelerate [*comparution par procès-verbal; comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* (una forma di "patteggiamento")]. Le altre modalità di risposta, in particolare le misure alternative *aux poursuites* [terza via tra azione penale e archiviazione "secca"], saranno limitate ai fatti meno gravi e isolati. Nel caso dei deferimenti di gruppo all'autorità giudiziaria, si prenderà in considerazione [*sic*] l'adattamento operativo delle giurisdizioni a tutti gli stadi del procedimento, in sinergia con i magistrati giudicanti».

Uno studio⁶ realizzato presso il Tribunale di Parigi segnala un «rischio di riduzione delle garanzie democratiche» causato, a livello nazionale, dalla «brutalizzazione della gestione dell'ordine pubblico» e da una «messa a sistema della sua "giudiziarizzazione"» e, a livello metropolitano, dal ricorso a «fermi eseguiti in massa all'interno o in prossimità dei luoghi delle manifestazioni, e numerose procedure d'urgenza [*défèrements*] davanti al tribunale. Per la maggior parte i procedimenti erano orientati al giudizio per via direttissima [*comparution immédiate*]. I giudici del *Pôle de l'urgence pénale* del tribunale parigino sono stati rapidamente travolti dal volume dei fascicoli, ciò che ha comportato una riorganizzazione eccezionale».

Nel documento troviamo una descrizione dettagliata delle difficoltà e complessità giuridiche e fattuali richieste per far fronte a questo afflusso di procedure atipiche: in particolare, l'uso massiccio dell'art. 222-14-2 del codice penale, creato nel 2010, «"reato-ostacolo" dai contorni sfocati, insolito in queste aule d'udienza», che rende particolarmente problematico l'accertamento della prova, tanto che alcuni giudici si sono domandati se non fosse utilizzato «in modo indiretto per ostacolare il diritto di manifestare». Tuttavia, il ricorso al 222-14-2 era stato suggerito dalla stessa circolare (vds. p. 5).

La fine delle istruzioni individuali impartite ai procuratori non ha, dunque, segnato la fine del legame di dipendenza: le istruzioni generali del Ministro della giustizia associate al passaggio di informazioni fra procure creano una porosità nefasta tra il potere esecutivo e il *Parquet*, non potendo così che alimentare il sospetto di un rischio di strumentalizzazione della Procura. Come la Corte europea dei diritti dell'uomo ci ricorda costantemente, la *fisionomia* è essenziale nella valutazione del funzionamento della giustizia e, soprattutto, della garanzia di imparzialità, necessaria sia al pubblico ministero che ai magistrati giudicanti: sia l'esercizio dell'azione penale che l'atto del giudicare non possono essere influenzati da interessi altri da quello di amministrare la giustizia nel rispetto della legalità, dei diritti fondamentali e dell'uguaglianza davanti alla legge.

Queste le componenti della dipendenza: da un lato, le istruzioni generali e il passaggio di informazioni⁷, che indicano la prerogativa funzionale del Governo sui procuratori; dall'altro, le modalità della loro nomina, nelle sole mani del Guardasigilli, che traducono il controllo dell'Esecutivo sulla carriera dei magistrati requirenti.

⁶ F. Johsua (*maîtresse de conférences* in Scienze politiche all'Università di Paris-Nanterre), *Libertés politiques*, in *Archives de politique criminelle*, n. 1/2025, vol. 47, Pedone, Parigi, pp. 137-151.

⁷ Il *feedback* informativo al Guardasigilli e al suo gabinetto sui casi in corso è ancora al centro delle limitazioni di contatto disposte dalla Corte d'appello nel contesto della scarcerazione di Nicolas Sarkozy, avvenuta il 10 novembre 2025: l'ex-Presidente deve quindi astenersi da qualsiasi contatto con Gérald Darmanin. Tuttavia, il potere esecutivo non sembra disposto a disciplinare più rigorosamente questa pratica – vds. M. Lafourcade, *La justice en procès. Les populistes à l'assaut de l'État de droit*, Les Petits Matins, Parigi, 2026.

2.3.3. Un'identità professionale messa in discussione di fronte alla dipendenza e all'adattamento della politica penale alle realtà territoriali

Come ha rilevato la Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ), i magistrati francesi del *Parquet* sono soggetti a un sovraccarico di compiti, con un numero *record* di funzioni loro assegnate e il rapporto più basso di magistrati del pubblico ministero rispetto al numero di abitanti.

Il *Parquet* dovrebbe guidare le decisioni degli agenti di polizia e della *gendarmerie* (divenuti FSI: "Forze di sicurezza interna"⁸); tuttavia, attraverso i canali di reperibilità telefonica riservata (*permanences téléphoniques*), che oggi funzionano come veri centri operativi, egli si ritrova di fatto a dipendere dalla costruzione e dalla presentazione dei fascicoli effettuata dagli stessi FSI. Sottoposti a esigenze di rapidità e di produttività rispetto al volume delle cause trattate, i sostituti procuratori non hanno il tempo di verificare le dichiarazioni contenute nel fascicolo. Pertanto, la funzione di «direzione della polizia giudiziaria» prevista dal codice di procedura penale ha connotazione meramente formale e ben poco si traduce nell'esercizio di uno stretto controllo delle procedure di polizia. I magistrati del *Parquet* ne sono ben consapevoli. Inoltre, spetta a loro adeguare la politica penale al livello locale, senza che sia loro imposta dalle autorità di polizia o dalla prefettura (o persino dai sindaci), rispettando il principio costituzionale dell'uguaglianza davanti alla giustizia. Ne deriva l'esigenza di ricerche specifiche sul funzionamento della giustizia penale dal punto di vista geografico.

Gli studi in tema di geografia giudiziaria sono rari, con un'eccezione molto istruttiva: *Géographie de la justice pénale en France : l'équité à l'épreuve des territoires* [Geografia della giustizia penale in Francia: l'equità al vaglio dei territori], tesi di dottorato di Étienne Cahu, di cui possiamo citare un passo introduttivo: «Come si ipotizzava, l'uguaglianza subisce una frizione nel passaggio dal livello nazionale ai livelli locali. Possiamo affermare che, benché proclamata come uno dei fondamenti della Repubblica francese, essa soccombe di fronte all'analisi del sistema giudiziario francese contemporaneo. Tuttavia, contrariamente alla nostra ipotesi principale, questa uguaglianza non viene abbandonata ricercando l'equità, ma a vantaggio di una giustizia a più velocità, assai più severa con i territori in difficoltà». Senza dubbio, tali sfasature dipendono dalle decisioni dei giudici, ma sono necessariamente indotte dalle priorità definite dalla politica penale del procuratore della Repubblica e dalle sue scelte procedurali.

Come rivela una ricerca⁹, l'identità professionale dei magistrati del pubblico ministero è definita da una tensione costante tra l'etica dell'indipendenza e della responsabilità, condivisa con i giudici appartenenti allo stesso ordine, e l'etica della sottomissione e della lealtà alla struttura gerarchica di cui fanno parte e al Ministero della giustizia. Questa tensione si cristallizza ogni volta che riemerge il dibattito sulla magistratura come ordine unitario: ipotizzare una separazione porterebbe a una "funzionarizzazione" e a una "prefettizzazione" delle funzioni di quei magistrati. Inoltre, cresce in loro il timore di essere definiti, riduttivamente, come lo strumento delle politiche in vigore e trasformati in "prefetti giudiziari", e di essere percepiti come tali dai colleghi del *siège*.

2.3.4. L'unitarietà dell'ordine

Per alimentare la riflessione sul tema, la storia giudiziaria italiana offre un esempio particolarmente istruttivo. Ad un avvocato, Piero Calamandrei, l'Italia deve l'attuale

⁸ In questo scritto ho impiegato il termine generico di «polizia».

⁹ Patricia Benec'h-Le Roux, *Procureur de la République : une identité professionnelle renforcée*, in *Questions pénales*, n. 4/2007, vol. XX.

configurazione del suo ordinamento giudiziario. La tragica esperienza del periodo fascista ha dimostrato come il rapporto tra magistratura e politica fosse cruciale per la democrazia in quanto, durante il ventennio, i magistrati erano asserviti al potere di Mussolini. Calamandrei era dell'opinione che, tra le garanzie imperative d'indipendenza (anzitutto: l'autogoverno per mezzo di un Consiglio superiore della magistratura), dovesse trovarsi un unico ordine giudiziario, con magistrati giudicanti e requirenti entrambi indipendenti.

Dopo i precedenti tentativi (segnatamente sotto Berlusconi), Giorgia Meloni ha presentato la sua riforma come quella che finalmente avrebbe sancito, nella Costituzione, la separazione delle carriere dei giudici in base alle funzioni svolte. Molti costituzionalisti si sono opposti a una modifica il cui vero scopo era alterare alla radice l'equilibrio dei poteri stabilito dalla Costituzione del 1948, e che il *referendum* del 22 e 23 marzo scorso ha infine respinto.

In un comunicato del 27 marzo¹⁰, il CSM francese ha salutato con soddisfazione questo risultato, auspicando una riforma che garantisca l'indipendenza del *Parquet* nel segno di una mantenuta unità dell'ordine.

2.4. Quale riforma?

2.4.1. Le richieste dell'Europa

Il 17 dicembre 2014 è stata adottata la Carta di Roma, contenente «le norme e i principi europei riguardanti il Pubblico Ministero». Nel documento è affermata indubitabilmente l'appartenenza del pubblico ministero all'universo dell'ordine giudiziario, nel rifiuto dell'idea napoleonica di una figura istituzionale – derivata dall'*Ancien Régime* – che faccia da collegamento tra l'Esecutivo e le corti di giustizia. La Carta sconfessa questo retaggio, in quanto: «Nell'esercizio delle loro funzioni, i procuratori dovrebbero rispettare la presunzione d'innocenza, il diritto a un giusto processo, la parità delle armi, la separazione dei poteri, l'indipendenza delle corti e la forza vincolante delle decisioni giudiziarie definitive. Essi dovrebbero concentrarsi sul fatto di essere al servizio della società e rivolgere un'attenzione particolare alla situazione delle persone vulnerabili, in particolare ai minori e alle vittime».

Questa Carta non è una semplice proclamazione di principio: una simile concezione (e organizzazione) del pubblico ministero pone quest'ultimo al servizio della società ed è pensabile solo a condizione di una sua effettiva indipendenza.

2.4.2. Quale riforma per lo statuto del pubblico ministero?

Nulla giustifica il fatto che l'inquadramento giuridico dei magistrati giudicanti non valga anche per quelli della Procura: il CSM dovrebbe proporre le nomine dei magistrati del *Parquet general* della Corte di cassazione, compreso il procuratore generale, oltre a quelle dei procuratori generali delle corti d'appello e dei procuratori della Repubblica dei tribunali. Una riforma di questo tipo non è stata, finora, presa in considerazione.

Si è votato invece – rispettivamente, nel 2013 al Senato e nel 2016 all'Assemblea nazionale, ma senza una successiva riunione del Congresso – sulla proposta di sottoporre la nomina dei procuratori a un parere conforme, vale a dire vincolante e non più semplicemente consultivo, del CSM. Nel suo discorso inaugurale, Rémy Heitz la ritiene una proposta di riforma «modesta, perché non costituirebbe una rottura con il modello del pubblico ministero alla francese, connotato dal collegamento gerarchico al Ministro della

¹⁰ *Unité du corps judiciaire français et réforme statutaire du parquet* (www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/pdf/Communiqu%C3%A9%20CSM%2027%20mars%202026.pdf).

giustizia, la cui missione è definire, sotto il controllo del Parlamento, la politica penale della Nazione».

2.4.3. L'indipendenza del Parquet deve accompagnarsi al collegamento della polizia giudiziaria all'autorità giudiziaria, con una rivalutazione dell'attività investigativa

Gli ufficiali di polizia giudiziaria (OPJ) dovrebbero essere in grado di svolgere pienamente le loro mansioni, dispiegando tutte le competenze necessarie e senza correre il rischio di un'intrusione del potere esecutivo nei procedimenti penali trattati.

L'attuale situazione non assicura sufficienti garanzie di imparzialità e trasparenza nello svolgersi delle indagini penali, specie nei casi seguiti da vicino dal potere esecutivo. Oltretutto, ciò comporta, come logica conseguenza, una risposta insufficiente e inadeguata agli abusi di potere commessi dalle forze di polizia.

Come si è visto (*supra*, par. 2.3.3.), il funzionamento quotidiano dei rapporti tra polizia e *Parquet* rivela la debolezza del controllo esercitato dall'autorità giudiziaria, debolezza accentuata dal vincolo dei procuratori all'Esecutivo, mentre il Ministro dell'interno – uno dei rappresentanti più eminenti di quel potere – esercita un'influenza diretta sugli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria, determinandone le carriere, la disciplina e l'occupazione. Porre sotto l'influenza esclusiva dei magistrati tutti gli OPJ, dal punto di vista sia amministrativo che funzionale, favorirebbe un significativo rilancio dell'interesse per la funzione.

La lotta contro la criminalità organizzata uscirebbe rafforzata dalla presenza di unità investigative di alto livello, operanti in collegamento con i procuratori nazionali specializzati.

L'attualità si muove, purtroppo, controcorrente rispetto a queste istanze. Così, mentre prevale la tentazione dei prefetti di invadere il campo dei procuratori della Repubblica, una legge molto criticata del 24 gennaio 2023 ha posto la polizia giudiziaria (fino ad allora organizzata a livello regionale) sotto l'autorità prefettizia, unificando la catena di comando dei vari servizi di polizia sotto l'egida di un'unica direzione dipartimentale della polizia nazionale (DDPN), che risponde direttamente al prefetto in veste di interlocutore esclusivo.

La legge limita la possibilità di svolgere indagini a livello interdipartimentale, soprattutto per quanto riguarda i settori del narcotraffico e dei reati di natura finanziaria. Consapevole di questa lacuna, il Ministero dell'interno ha voluto imprimere un nuovo slancio al comparto investigativo con un "nuovo piano". Se la polizia dipendesse dall'autorità giudiziaria, queste problematiche non esisterebbero e i procuratori nazionali speciali potrebbero supervisionare il suo funzionamento su tutto il territorio nazionale.

L'indipendenza dei pubblici ministeri aiuterebbe, inoltre, a ridurre l'uso abusivo della forza da parte delle forze dell'ordine, che negli ultimi anni hanno gravemente minato la fiducia nell'istituzione poliziesca. Contribuire a ristabilire un legame con la popolazione è di fondamentale importanza.

2.4.4. Che dire della politica penale e della sua coerenza?

Oggi, la politica penale corrisponde alla volontà del Governo di fornire una risposta giudiziaria ai problemi inerenti alla sicurezza, sui quali si è politicamente impegnato, spesso potenziando il processo comunicativo con l'opinione pubblica. La delinquenza è allora diventata un importante vettore di comunicazione politica.

Al di là delle questioni di principio già menzionate, ci si può interrogare sull'efficacia e sulla portata della politica penale quale è concepita oggi. Le circolari intasano la memoria dei *computer* dei magistrati del *Parquet*, mentre le priorità stabilite dal Governo entrano in

competizione reciproca, senza che i procuratori locali, oberati di lavoro, possano necessariamente stabilire una scala di priorità.

L'indipendenza della Procura non impedirebbe alla Cancelleria di assumere il suo ruolo di "Ministero della Legge", anzi: le circolari sarebbero ricondotte alla mera funzione di esplicitare i testi normativi per favorirne la comprensione, e il ruolo dei magistrati nominati presso la Cancelleria – e provvisti dello stesso *status* di indipendenza – sarebbe chiaramente quello di giuristi-osservatori delle procure, niente di più.

Non si può pensare di migliorare il sistema giudiziario (un desiderio condiviso dai professionisti e dai comuni cittadini) tenendolo sotto una campana di vetro. Quello che manca alla definizione nazionale e locale di politica penale è un "luogo-risorsa" che consenta di illuminare la strada al pubblico ministero (sia nazionale che locale) a partire da studi dettagliati sulla criminalità e, se necessario, sulla sociologia dei fenomeni cd. di "passaggio all'atto".

A questo scopo, verrebbe creato un "*Consiglio nazionale dell'azione penale*" in grado di assicurare questo ruolo. Dotato di una composizione mista (magistrati del pubblico ministero e personalità competenti)¹¹, quest'organo indipendente definirebbe gli obiettivi di politica penale prioritari e i mezzi necessari per attuarli. Le sue proposte sarebbero, poi, presentate al Parlamento.

Progressivamente, verrebbero sviluppate anche le declinazioni territoriali e i magistrati del *Parquet* potrebbero elaborare una politica penale adeguata agli obiettivi, già definiti in base alle ricerche sulla criminalità, sia a livello nazionale che locale.

La produzione di *report*, per entrambi i livelli, è necessaria. A livello nazionale, non sarebbe più il Guardasigilli a relazionare, ma il Consiglio nazionale dell'azione penale, che riceverebbe anche le relazioni riferite ai contesti locali. Un *report* di questo tipo (a cadenza presumibilmente biennale) avrebbe in sé le caratteristiche di indipendenza e imparzialità.

Un prerequisito fondamentale è che l'analisi e la pubblicazione dei "dati sulla criminalità" siano affidate a un'autorità indipendente, che sottragga ai Ministeri della giustizia e dell'interno il controllo sulla loro comunicazione.

2.5. Quali benefici per la Repubblica?

Il funzionamento di una democrazia si basa sul rispetto dei diritti. Il pubblico ministero è incaricato di promuovere l'applicazione della legge e di garantire il rispetto della legalità, dei diritti fondamentali e dell'uguaglianza davanti alla legge¹².

Viviamo momenti capaci di accelerare, senza una riflessione approfondita, l'avvento di nuove norme sempre più repressive. La riforma del *Parquet*, che unifica lo statuto delle due funzioni nel rispetto dell'indipendenza, diventa più che mai un'urgenza democratica. Deve aprirsi un ampio dibattito sul ruolo della Procura nella nostra Repubblica per uscire dalla concezione attuale. Forse bisognerà procedere per tappe, senza che, una volta superate, i primi risultati costituiscano un pretesto per fermarsi.

¹¹ Al fine di garantirne l'indipendenza, la nomina dei membri non dovrebbe essere affidato al Ministro della giustizia: ad esempio, potrebbe spettare a diverse autorità come la CNCDH (Commissione nazionale consultiva - indipendente - per i diritti umani), il Difensore dei diritti, il Controllore generale dei luoghi di privazione della libertà... e anche il Procuratore generale della Corte di cassazione, quando la procedura di nomina dei magistrati del pubblico ministero ne avrà garantito l'indipendenza, o addirittura la sezione del CSM competente per il *Parquet*.

¹² «Il [pubblico ministero] è un attore determinante per la nostra sicurezza, ed è per questo che la sua dipendenza strutturale dal Governo, impedendogli l'esercizio disinteressato del suo ufficio, fa sorgere dei dubbi in una società che si vuole democratica»: così V. Sizaire, *Être en sûreté : comprendre ses droits pour mieux être protégé*, La Dispute, Parigi, 2020, p. 34.

La Giustizia, nella sua duplice componente *parquet/siège*, è incaricata di ricercare la verità – preoccupazione centrale della nostra società – basandosi su un ragionamento giuridico nell'ambito di un processo equo, che rispetti la dignità umana, dall'arresto all'udienza. L'indipendenza della Procura contribuirà a questo.

Bordeaux, 30 marzo 2026