

Lo *status* del pubblico ministero francese e i suoi rapporti con il potere esecutivo¹

di Alexandra Chaumet

Lo *status* del pubblico ministero in Francia è stato definito come “ibrido”, per via dei forti legami che esso mantiene con il potere esecutivo nonostante la sua appartenenza al sistema giudiziario. Le ricadute di tale *status*, in particolare per quanto riguarda la subordinazione a una catena di comando il cui vertice è rappresentato dal Ministro della giustizia, hanno importanti implicazioni pratiche, con riflessi anche nella giurisprudenza della Corte Edu.

1. Premessa / 2. La formazione / 3. Le nomine / 4. I procedimenti disciplinari / 5. La subordinazione nella catena di comando / 6. Conseguenze sulle Corti europee

1. Premessa

Mentre preparavo questo scritto, stavo leggendo un eccellente articolo a firma dell'accademica Julie Alix, nel volume a cura di Christine Lazerges, *Figures du parquet*¹.

Da questo articolo, ho appreso che il pubblico ministero costituisce parte del sistema giudiziario fin dal XIV secolo.

Il suo *status* è definito dalla Costituzione francese del 4 ottobre 1958 e dalla legge 22 dicembre 1958². Il pubblico ministero è membro del giudiziario, che nella nostra Costituzione è un'autorità, non un potere³. Garantisce, pertanto, come un giudice, la protezione delle libertà individuali. Tuttavia, sebbene egli sia parte del sistema giudiziario, non gode del medesimo *status* dei giudici.

Questo *status* è imperfetto, carente, e presenta inoltre margini di miglioramento. Julie Alix utilizza il termine «*status* ibrido». Il pubblico ministero gode di una sorta di autogoverno, ma non è indipendente.

Il pubblico ministero (nel prosieguo, mi riferirò ad esso come “procuratore”) è sottoposto alla supervisione e al controllo del proprio superiore e all'autorità del Ministro della giustizia. Ha un piede nel sistema giudiziario e uno nel potere esecutivo.

Per statuto, e contrariamente a quanto avviene per i giudici (magistratura giudicante), la sua carriera e valutazione disciplinare dipendono dal potere esecutivo (per i giudici, tali questioni ricadono nella competenza esclusiva del Csm, *Conseil supérieur de la magistrature*).

A fronte di tale bilanciamento fra questi due poteri e su impulso di decisioni emanate dalle Corti

* Traduzione di Sara Cocchi, avvocato in Firenze, dottore di ricerca in Diritto comparato.

1. Christine Lazerges (a cura di), *Figures du parquet*, Presses universitaires de France (PUF), Parigi, 2006.

2. Ord. n. 58-1270, www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000339259?tab_selection=all&searchField=ALL&query=ordonnance+58-1270&page=1&init=true.

3. Vds. art. 5.

europee, sono state intraprese riforme (legislative⁴ e costituzionali⁵) e si è tentato di spostare l'equilibrio a favore del sistema giudiziario.

Tuttavia, nessuna di queste riforme è stata portata a compimento e i pubblici ministeri francesi si confrontano ancora con questo *status* ibrido.

Ricorderò solo che l'Ufficio del procuratore francese (il *Parquet*) è retto dai seguenti principi:

- le *relazioni gerarchiche*: subordinazione nella catena di comando (affronteremo con maggior dettaglio questo aspetto fra breve);

- l'*indivisibilità dell'ufficio del procuratore*: si ritiene che i membri di una procura rappresentino una sola persona, poiché operano in nome dell'ufficio nel suo complesso. Pertanto, i membri di una procura possono sostituirsi a vicenda, anche nel corso del giudizio (cosa che non avviene per i giudici);

- il *principio della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale*: un procuratore può decidere se perseguire o meno un caso per ragioni differenti da quelle strettamente inerenti alla sussistenza o meno del reato (contrariamente a quanto avviene in Italia⁶).

2. La formazione

Una delle ragioni per le quali il nostro *status* può essere considerato imperfetto è la formazione (a mio parere, è un punto di forza).

Come i giudici, i pubblici ministeri sono formati presso la Scuola nazionale della magistratura francese. Finché non scelgono il loro primo incarico, seguono lo stesso percorso formativo. Al completamento della scuola, si è prima di tutto magistrati. Si presta il medesimo giuramento. Durante la formazione, si è tenuti a essere tanto buoni giudici quanto buoni pubblici ministeri. E ciò in ragione di un altro principio che regge il sistema giudiziario in Francia: l'unità del sistema giudiziario⁷. Si può passare dal ruolo di giudice a quello di procuratore e viceversa, senza limitazioni (con il supporto di una certa formazione per il passaggio di funzioni).

3. Le nomine

Sono il nerbo della guerra: a chi si deve la propria nomina, chi occorre compiacere per ottenere una buona posizione...

I procuratori possono essere riassegnati senza il loro consenso. Non godono della garanzia di inamovibilità come i giudici⁸. È raro, ma consentito dalla legge. Di fatto, alla persona sarà richiesto di scegliere una nuova posizione, di trasferirsi presso un nuovo tribunale.

In pratica, queste nomine sono il risultato di un dialogo fra un dipartimento speciale del Ministero della giustizia e il Consiglio superiore della magistratura.

La sezione per i pubblici ministeri del Csm emette un semplice parere sulla nomina (per i giudici, dev'essere un parere positivo). Dal 2008, anche se non ci sono state modifiche legislative, i vari ministri della giustizia si sono solennemente impegnati a conformarsi a tale parere.

Per la maggior parte delle nomine, questo non costituisce un problema. Non può dirsi lo stesso per gli incarichi apicali o delle sedi più importanti dell'ufficio del pubblico ministero: il procuratore generale (corte d'appello) e il procuratore di specifici, prestigiosi tribunali come Parigi, Marsiglia e altre grandi città francesi. Su queste nomine ha potere l'esecutivo. Occorre che esso si esprima durante un Consiglio dei ministri e senza alcun intervento da parte del Csm. È potere esclusivo dell'esecutivo.

Inevitabilmente, con riferimento a questo tipo di nomine, alcuni procuratori o procuratori generali possono sentirsi obbligati a compiacere coloro che detengono tale potere... Non molto tempo fa, quando si era trattato di sostituire il procuratore di Parigi (in precedenza François Molins), l'allora Primo ministro (Edouard Philippe) disse pubblicamente che desiderava un pubblico ministero che si sentisse "a proprio agio" con la maggioranza al potere quel momento⁹. E alcuni giornali riportarono anche che Macron stesso aveva personalmente eliminato tre candidati procuratori inizialmente proposti.

4. Legge del 25 luglio 2013, n. 2013-669, www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027751362?tab_selection=all&searchField=ALL&query=2013-669&page=1&init=true.

5. Progetto di revisione costituzionale del 23 luglio 2008.

6. Codice di procedura penale, art. 40-1.

7. Art. 1 ord. n. 58-1270.

8. Art. 64 Costituzione del 4 ottobre 1958, www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2019-07-01/.

9. Syndicat de la magistrature, *Le parquet selon l'exécutif: «en ligne et à l'aise» avec le pouvoir, mais «indépendant» quand ça dérape*, comunicato stampa del 24 luglio 2019, www.syndicat-magistrature.org/Le-parquet-selon-l-executif-en-ligne-et-a-l-aise-avec-le-pouvoir-mais.html.

4. I procedimenti disciplinari

Come ho detto, un procuratore non gode della garanzia dell'inamovibilità, può essere rimosso indipendentemente da qualsiasi procedimento disciplinare.

Il procedimento disciplinare è gestito dalla sezione per i pubblici ministeri del Consiglio superiore della magistratura. Il consiglio di disciplina emette un'opinione, indirizzandola al Ministro della giustizia. È al Ministro della giustizia (al Guardasigilli) che spetta la decisione finale. L'unica garanzia è rappresentata dal fatto che questi non può comminare una sanzione più severa di quella proposta dal consiglio di disciplina.

5. La subordinazione nella catena di comando

Detto questo, devo subito aggiungere un altro dettaglio. Sussiste questo principio, ma anche il suo contraltare: «à l'audience la parole *du parquetier est libre*», «in udienza, il pubblico ministero ha libertà di parola»¹⁰. In pratica, il Ministro della giustizia emana delle circolari (istruzioni generali sull'esercizio dell'azione penale, ad esempio in materia di violenza domestica, traffico di stupefacenti, etc.) che sono poi adattate dai procuratori a livello locale.

Il Ministro della giustizia ha ancora il diritto di dare istruzioni individuali, ma devono essere scritte, inserite e registrate nel fascicolo.

Il procuratore ha autonomia decisionale. Può decidere come ritiene opportuno, nel rispetto della politica locale di perseguimento dei reati delineata dal suo capo. Tuttavia, l'autonomia decisionale non è specificamente definita per iscritto, come si desume dalla giurisprudenza della Corte di cassazione.

Di fatto, si è visto che in alcuni grandi uffici certi procuratori hanno eliminato questa autonomia riassegnando i casi, imponendo di perseguire o di non perseguire un dato caso e persino chiedendo ai propri sostituti che cosa avessero intenzione di dire in udienza.

Il principio di subordinazione nella catena di comando è anche applicato dal procuratore generale (in corte d'appello). Questi ha il potere di esprimersi a favore della decisione di archiviare un determinato caso; è ciò che infatti si chiama ricorso/rimedio gerarchico.

Si hanno inoltre (e recentemente hanno avuto risalto nei titoli dei giornali) quelle che abbiamo definito "*remontées d'informations*", ovvero un *feedback informativo* che normalmente riguarda reati, casi mediatici, o casi che coinvolgono personalità di spicco¹¹.

Si informa il procuratore generale, che informa a sua volta il Ministro della giustizia, cosicché se un parlamentare o un giornalista chiedono informazioni al riguardo, questi ne è al corrente.

La subordinazione nella catena di comando è un problema particolarmente importante per ciò che riguarda il nostro *status*, poiché è collegato a un altro principio: quello della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale.

Chiunque può ritenere, a torto o a ragione, che dietro la decisione di esercitare o meno l'azione penale possa esservi l'esecutivo.

Prima di concludere la mia presentazione con alcune pronunce europee relative al nostro *status*, vorrei ricordare che anche le nostre competenze sono molto più ampie di quelle della maggior parte dei nostri colleghi europei. Noi interveniamo principalmente nei procedimenti penali, ma anche in materia di stato civile, possiamo togliere i figli alla famiglia di appartenenza, forniamo il nostro parere in materia di ricovero psichiatrico o amministrazione controllata...

Questi sono i principali punti controversi rilevati con riferimento al nostro *status*, ma quest'ultimo è stato analizzato anche dalle Corti europee.

6. Conseguenze sulle Corti europee

Questo *status* imperfetto, o ibrido, è anche rilevabile nelle sentenze delle Corti europee.

Da decenni, la Corte europea dei diritti dell'uomo sottolinea la mancanza di indipendenza dei pubblici ministeri francesi e che questi non possono essere considerati alla stregua dei giudici – ovvero, un'autorità giudiziaria, e che dunque non possono esercitare alcuni poteri normalmente attribuiti ai giudici¹². Queste pronunce hanno contribuito a modificare la legge, in particolar modo con riferimento alla custodia cautelare.

Ironicamente, e in senso contrario a questa giurisprudenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea

10. Codice di procedura penale, art. 33, www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006574915?codeTitle=Code+de+procédure+pénale#LEGISCTA000006151873.

11. Circolare DACG del 31 gennaio 2014, www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/37952?tab_selection=all&searchField=ALL&query=JUSD1402885C&page=1&init=true.

12. Corte Edu, *Medvedyev C. Francia*, ric. n. 3394/03, 29 marzo 2010, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-97979>.

ha deciso nel 2019 che il pubblico ministero francese (come l'ufficio del procuratore belga e svedese) soddisfa il requisito di indipendenza richiesto alle «autorità giudiziarie emananti» per l'emissione di un mandato d'arresto europeo¹³.

Fino ad oggi, e contrariamente all'opinione comune in materia, non vi è stato un singolo governo, né di destra né di sinistra (né quello in carica attualmente),

che abbia intrapreso una riforma costituzionale per consentire al pubblico ministero di essere indipendente allo stesso modo di un giudice¹⁴. Ogni volta, è stato proprio lo *status* del pubblico ministero ad aver intralciato le riforme. Quando sono al potere, i partiti politici si rendono conto che non è poi così male poter controllare la politica criminale e avere riscontri sulla sua attuazione concreta.

13. Vds. Cgue, comunicato stampa n. 156/19, 12 dicembre 2019, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-12/cp190156fr.pdf>.

14. L'ultimo è stato il progetto di legge costituzionale n. 911, registrato in data 8 maggio 2018 – vds. www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/democratie_plus_representative_responsable_efficace.