

Il Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici

di Laura Montanari

Abstract: The High Council of the Judiciary in France between proposals for change and conservative resistances - The article focuses on the French Council for the Judiciary. After a reconstruction of the historical evolution, the author analyses the current organisation of the body, considering its composition and its functions. The final part of the article is devoted to analysing the prospects for the future, paying special attention to the position of the public prosecutors and to the results of the recent parliamentary investigation into the independence of the Judiciary.

Keywords: Council of the Judiciary; Independence of the Judicial Power; Judges; Public prosecutors; Constitution.

1. Premessa: cenni all'evoluzione storica.

In una riflessione in chiave comparata sui Consigli di giustizia¹, l'analisi del caso francese risulta di particolare interesse per l'evoluzione che ha avuto questa esperienza².

Già nel 1883 in Francia viene istituito il *Conseil Supérieur de la Magistrature*, formato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione e chiamato a svolgere esclusivamente la funzione disciplinare. Il passaggio più rilevante, però, si ha nel secondo dopoguerra, quando questa figura è prevista a livello costituzionale, anticipando una soluzione che oggi viene sollecitata anche nei documenti internazionali³.

La scelta fatta nel 1946 è particolarmente innovativa, sia per quanto riguarda la composizione che le funzioni dell'organo. L'art. 83 della Costituzione prevede che il Consiglio sia composto da 14 membri, due di diritto – il Presidente della Repubblica e il Ministro della giustizia – e dodici designati, di cui sei eletti dall'Assemblea nazionale, quattro dai magistrati appartenenti alle varie categorie

¹ Si è scelta questa formula, utilizzata nei documenti internazionali, per indicare gli organi variamente denominati che, pur in modo diverso, intervengono a livello nazionale nelle decisioni relative allo status e/o alla responsabilità dei magistrati. Cfr. M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in questa *Rivista*, 2009, 948 ss.

² Per la ricostruzione dell'evoluzione storica si rinvia a L. Montanari, *Il governo della magistratura in Francia*, Padova, CEDAM, 1998.

³ Cfr., ad esempio, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2010)12, *On judges: independence, efficiency and responsibilities*, 17.11.2010.

e due nominati dal Capo dello Stato. E' evidente la prevalenza della componente di estrazione politica, eventualmente bilanciabile dalla scelta presidenziale. Quanto al ruolo svolto, l'art. 84 alinea 2 afferma che «Le Conseil supérieur de la magistrature assure, conformément à la loi, la discipline de ces magistrats, leur indépendance et l'administration des tribunaux judiciaires». Il Consiglio, dunque, è chiamato ad intervenire nelle procedure di nomina, proponendo i candidati al Presidente della Repubblica, mantiene la competenza in ambito disciplinare e deve provvedere “all'amministrazione degli organi giudiziari”.

Al di là dell'attuazione delle previsioni appena richiamate, che richiedeva l'intervento del legislatore, quello che emerge è la volontà di limitare i poteri dell'Esecutivo nei confronti della magistratura di *siège*, rafforzando quelli del Parlamento, coerentemente con la forma di governo della IV Repubblica.

Com'è noto, questa esperienza ha breve durata e nella nuova Costituzione adottata nel 1958 il ruolo del Consiglio superiore della magistratura viene significativamente ridimensionato, nel contesto di una revisione dei rapporti tra i poteri dello Stato che sposta l'asse verso l'Esecutivo, nel binomio Primo ministro/Presidente della Repubblica.

Può essere interessante richiamare l'art. 64 (alinea 1 e 2) – che apre il Titolo VIII dedicato all'autorità giudiziaria e che non è mai stato modificato – da cui emergono le coordinate del nuovo modello: «Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature»⁴.

Se dunque nella IV Repubblica il garante dell'indipendenza della magistratura era il CSM, ora lo stesso diventa un organo “ausiliario” del Presidente della Repubblica.

La centralità dell'Esecutivo trova conferma nella nuova conformazione dell'organo: il Presidente e il Ministro della giustizia sono membri di diritto ed al primo spetta la nomina degli altri nove componenti (sei magistrati, un consigliere di Stato e due personalità esterne alla magistratura). Come si è visto, anche la Costituzione del 1946 assegnava la presidenza del CSM al Capo dello Stato, ma ora questo è eletto direttamente dal popolo ed è titolare dell'indirizzo politico. Sul piano delle funzioni, il ruolo del CSM viene significativamente ridotto: rimane il potere disciplinare, mentre rispetto alle nomine è chiamato a svolgere un compito meramente consultivo; non vi sono più le competenze amministrative legate al servizio della giustizia.

Va precisato, tra l'altro, che anche in questa fase, in continuità con la Costituzione del 1946, il riferimento è esclusivamente ai giudici, non ai membri del *parquet*, anche se l'ordinanza 58-1270, sullo statuto della magistratura, afferma espressamente il principio dell'unità della magistratura, riferendosi ad un unico «corps judiciaire» formato dai «magistrats du siège et du parquet» (art. 1).

⁴ Sul ruolo del Presidente della Repubblica v., per tutti, T.-S. Renoux, *Le Président de la République garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire*, in *Justices*, 1996, 97 ss.

Il sistema appena descritto rimarrà invariato per oltre trent'anni, sino al 1993⁵, quando vi è una significativa revisione della disciplina costituzionale, che ha creato il quadro oggi in vigore, solo limitatamente modificato dalla riforma del 2008⁶.

2. Le riforme del 1993 e del 2008 e la nuova configurazione del CSM.

La riforma del 1993 interviene in un contesto di forte crisi dei rapporti tra “giustizia e politica”, analogo a quello presente in Italia negli stessi anni. “Mani pulite” (“*mains propres*”) sta mettendo in discussione la classe politica e la magistratura risulta particolarmente esposta. Da qui l'esigenza di rafforzarne le garanzie di indipendenza; il Presidente Mitterrand sintetizza così gli obiettivi della revisione costituzionale: «d'assurer un meilleur équilibre des pouvoirs, d'améliorer les garanties d'indépendance des magistrats et de renforcer les droits des citoyens».

In questa prospettiva si procede ad una profonda modifica della disciplina del Consiglio superiore della magistratura. La novità più importante è l'estensione dei poteri dell'organo anche nei confronti dei pubblici ministeri. Tale scelta conduce ad adottare una soluzione peculiare, per tenere conto della particolare posizione della magistratura requirente in Francia, dove non vi è l'obbligatorietà dell'azione penale e Ministro della giustizia gode di ampi poteri, nonostante le limitazioni intervenute negli anni più recenti⁷.

Vengono così create due diverse formazioni del Consiglio, a seconda che la sua azione si rivolga nei confronti dei giudici o dei pubblici ministeri. Tale struttura “a geometria variabile” diverrà una caratteristica del sistema francese, che – nonostante le proposte avanzate al riguardo – ad oggi non è stata superata.

Nel 2008 la disciplina del CSM è stata ulteriormente modificata nell'ambito della riforma costituzionale voluta dal Presidente Sarkozy per “modernizzare” le istituzioni della Repubblica. L'intervento di revisione si struttura su tre assi: rafforzare i poteri del Parlamento, “inquadrare” quelli del Presidente, assicurare maggiori garanzie ai diritti dei cittadini. Le modifiche della disciplina del CSM sono limitate: l'aspetto più rilevante è il venir meno della presenza del Capo dello Stato, con l'attribuzione della presidenza delle due formazioni ai vertici degli organi giudiziari⁸.

⁵ Cfr. *Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVIII.*

⁶ Cfr. *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.*

⁷ Com'è noto, attualmente l'art. 30 del c.p.p. stabilisce che «Le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. A cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales. Il ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles. [...]».

⁸ V. sulla riforma M. Calamo Specchia (cur.), *La Costituzione francese*, Torino, Giappichelli, 2009, 2 voll. e M. Cavino, A. Di Giovine, E. Grosso (cur.), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010.

Nei paragrafi che seguono, si procederà all'analisi della composizione e delle funzioni spettanti al Consiglio, ricostruendo sinteticamente l'evoluzione che vi è stata rispetto alla disciplina originaria.

2.1. La composizione dell'organo.

Con la riforma del 1993 si modifica in modo significativo la composizione dell'organo. Rimangono i due membri di diritto, cui si aggiungono sei magistrati, un consigliere di Stato e tre personalità non appartenenti né al Parlamento né all'ordine giudiziario, designate rispettivamente dal Presidente della Repubblica, dal presidente dell'Assemblea nazionale e dal presidente del Senato. Il CSM opera in due diverse formazioni a seconda che la sua attività si rivolga ai giudici o ai membri della procura. La differenziazione riguarda la componente togata: quando opera nei confronti dei magistrati di *siège* sono presenti cinque giudici e un membro della procura, quando invece si rivolge ai membri del *parquet*, vi sono cinque pubblici ministeri ed un giudice.

Rispetto alla soluzione adottata nel 1958 è evidente il rafforzamento della presenza dei magistrati, che costituiscono la metà dei membri dell'organo in ciascuna formazione. Con la legge organica 94-100 si reintroduce l'elezione per la componente togata, stabilendo un'articolazione che privilegia la rappresentanza dei magistrati di vertice⁹.

La nuova conformazione dell'organo, unitamente al rafforzamento delle funzioni di cui si dirà, favorisce l'emergere di una rinnovata consapevolezza del suo ruolo nella garanzia dell'indipendenza della magistratura. L'aspetto più significativo a questo riguardo è costituito dalla creazione in via di prassi della c.d. "*réunion plénière*", che vede la collaborazione delle due formazioni, innanzitutto per la predisposizione del rapporto annuale, ma anche per assicurare scelte omogenee sulle questioni che coinvolgono tutti i magistrati.

Nonostante alcuni tentativi di riforma, la disciplina rimane invariata sino all'inizio del nuovo secolo, quando la magistratura vive un nuovo momento di crisi, che attiene soprattutto al rapporto con la società civile. Una delle vicende più significative in questo contesto è il cosiddetto *affaire Outreau*, conclusosi nel 2005: un drammatico caso di violenza sui minori che conduce a numerose condanne, quasi tutte però successivamente annullate. Ciò ha determinato una

⁹ In particolare si prevede che partecipino al collegio per ciascuna formazione un magistrato fuori gerarchia della Corte di cassazione (rispettivamente di *siège* o di *parquet* a seconda della formazione), un presidente o un procuratore generale di Corte d'appello, un presidente di Tribunale di prima istanza o un procuratore della Repubblica, nonché tre altri magistrati giudicanti e requirenti di corti e tribunali (rispettivamente due giudici e un pubblico ministero per la formazione competente per il *siège* e due pubblici ministeri e un giudice per quella competente per il *parquet*). La legge del 1994 introduce un sistema elettorale maggioritario (con formula *plurality*), differenziato per le diverse categorie di magistrati. Con la legge organica 2001-539 si interviene nuovamente sul punto introducendo un sistema proporzionale per l'elezione dei magistrati di base. Per un'analisi generale della disciplina v. T.S. Renoux, M. de Villiers, X. Magnon, *Code constitutionnel*, LexisNexis, 2019.

diffusa sfiducia nei confronti della magistratura, tanto da spingere il Parlamento ad istituire una Commissione d'inchiesta¹⁰.

In questo clima si arriva alla revisione costituzionale del 2008, che tocca anche alcuni aspetti della disciplina del CSM. La novità più importante è il venir meno dei membri di diritto. Si tratta di una scelta che rafforza il principio di separazione dei poteri, superando l'anomala presenza di due soggetti politici al vertice dell'organo chiamato a garantire l'indipendenza della magistratura¹¹. La presidenza, nonostante i dubbi avanzati durante i lavori preparatori, viene affidata rispettivamente al Primo presidente e al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Al di là dei problemi relativi al carico di lavoro, quello che veniva contestato era l'ulteriore rafforzamento della presenza dei gradi più alti della magistratura. Sono, però, gli altri interventi sulla composizione dell'organo che testimoniano il clima di sfiducia cui si è fatto cenno. È il Presidente Sarkozy ad affermare che «les magistrats ne seront plus majoritaires»¹², mentre il Ministro della giustizia durante i lavori parlamentari ribadisce che «il n'est pas sain que les magistrats donnent l'impression de s'autogérer»¹³. Si decide così di aumentare ad otto i membri non appartenenti all'ordine giudiziario, rispettivamente un avvocato, un consigliere di Stato e sei personalità qualificate (non appartenenti né al Parlamento, né all'ordine giudiziario, né all'ordine amministrativo), scelte in numero di due ciascuno rispettivamente dal Presidente della Repubblica, dal presidente del Senato e da quello dell'Assemblea nazionale, mentre rimane invariato il numero dei magistrati, sei per ciascuna formazione, oltre al presidente. I membri laici – considerando tra questi anche il consigliere di Stato – partecipano ad entrambe le formazioni, mentre i membri togati variano a seconda dei destinatari dei provvedimenti, potendo essere a seconda del caso cinque giudici e un pubblico ministero oppure cinque pubblici ministeri e un giudice. Solo quando il CSM si pronuncia come collegio di disciplina la composizione è paritaria, in quanto partecipa anche il giudice o il pubblico ministero appartenente all'altra formazione.

La riforma costituzionale affronta anche la questione della formazione plenaria, oggetto di forti critiche nel rapporto del *Comité Balladur*, secondo cui «en dépit de la lettre des textes, aussi bien constitutionnels qu'organiques, le Conseil a instauré en son sein une prétendue "réunion plénière" dont l'existence même alimente le reproche de corporatisme trop souvent adressé à

¹⁰ La Commissione d'inchiesta, presidente André Vallini e relatore Philippe Houillon, ha il compito di «rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement» (il rapporto finale n. 3125, depositato il 6-6-2006, è consultabile all'indirizzo www.assemblee-nationale.fr/12/rap-enq/r3125.asp).

¹¹ Si prevede comunque che il Ministro della giustizia possa partecipare alle riunioni dell'organo, salvo che nell'esercizio della funzione disciplinare.

¹² Le affermazioni richiamate sono contenute nella lettera del 18-7-2007, che accompagnava il decreto di nomina del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*, presieduto da Edouard Balladur (*Comité Balladur*).

¹³ Così nell'intervento alla seduta dell'Assemblea nazionale del 29-5-2008.

l'institution»¹⁴. Nonostante ciò, durante i lavori parlamentari si decide di introdurla in Costituzione per «manifestar l'unité du corps de la magistrature»¹⁵, anche se – come vedremo – le sue funzioni vengono espressamente circoscritte. Non solo, anche la composizione è modificata, con la conseguenza che, nonostante il nome, non è più plenaria: ne fanno parte infatti tutti e otto i membri laici, mentre i magistrati sono solo sei, tre giudici e tre membri del *parquet*. Ancora una volta, dunque, la componente togata è minoritaria¹⁶.

Infine, va ricordato che nella scelta dei membri laici di nomina politica viene introdotto un controllo dell'organo rappresentativo, grazie all'applicazione dell'art. 13 della Costituzione che prevede il parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari competenti¹⁷.

2.2. Le funzioni.

Come si è visto, le attività del Consiglio superiore riguardano, da un lato, lo *status* dei magistrati e, dall'altro, la responsabilità disciplinare. La riforma del 1993 opera modifiche significative in questo ambito, innanzitutto estendendo la competenza anche nei confronti dei membri del *parquet*. I poteri tuttavia sono differenti. Quanto alle procedure di nomina, per i magistrati di *siège*, rispetto alla disciplina originaria – che prevedeva la proposta del CSM per i giudici della Corte di cassazione, i presidenti di Corte d'appello, e un parere per tutti gli altri – si estende la proposta anche ai presidenti dei Tribunali di grande istanza e per le altre nomine si richiede il parere conforme. Rispetto ai membri del *parquet*, invece, il Consiglio è chiamato ad esprimere un parere semplice sulle proposte del Ministro della giustizia, salvo nei casi in cui la decisione è assunta in Consiglio dei Ministri. Quanto alla funzione disciplinare, rispetto ai giudici il CSM decide come consiglio di disciplina, mentre per i pubblici ministeri si limita ad esprimere un parere sulle sanzioni disciplinari che li riguardano.

Come già ricordato, la riforma del 1993 è l'occasione per una rivalutazione del ruolo del Consiglio come garante dell'indipendenza della magistratura. Un indice di questa rinnovata consapevolezza si può cogliere nella scelta, adottata in via di prassi, di operare anche in composizione plenaria (la “*réunion plénière*”). È questa che prepara il “rapport d'activité”, dove si trovano interessanti indicazioni sul funzionamento dell'organo, ed esprime pareri e proposte su diverse questioni

¹⁴ Il rapporto del *Comité Ballardur* è reperibile all'indirizzo <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2007/10/30/0252>.

¹⁵ Cfr. il rapporto presentato da Warsmann il 15-5-2008, a nome della *Commission des lois constitutionnel, de la législation et de l'administration générale de la République*, in *JO, Documents parlementaires, Assemblée nationale*, 2008, n. 892, 451-452.

¹⁶ Per i dettagli v. l'art. 1 della legge organica 2010-830.

¹⁷ L'art. 13 prevede per le nomine disposte dal Presidente della Repubblica il parere espresso dalla Commissione permanente competente di ciascuna assemblea, precisando che la nomina non è possibile nel caso in cui la somma dei voti negativi espressi in ciascuna Commissione rappresenti almeno i tre quinti del totale dei suffragi. L'art. 65 stabilisce che per le nomine operate dei presidenti delle due Camere debba essere richiesto il parere della Commissione permanente dell'assemblea interessata.

che riguardano la magistratura (dalle riforme costituzionali ai problemi della giustizia). L'assenza di specifiche previsioni al riguardo richiama i dibattiti italiani sui cosiddetti "poteri impliciti" esercitati dal CSM¹⁸. Il Consiglio francese ricollega i suoi interventi alla funzione di assistenza al Presidente della Repubblica. Nel rapporto del 1995 si precisa, infatti, che tale compito implica il «*pouvoir constitutionnel de donner au Président son avis sur toutes les questions concernant l'indépendance de la magistrature*»¹⁹. Come già ricordato, tuttavia, questa prassi non è esente da critiche, che in parte troveranno riscontro nella disciplina introdotta nel 2008.

Negli anni successivi il confronto, tuttavia, riguarda soprattutto le competenze nei confronti dei membri del *parquet*. Nel 1999 un tentativo di riforma costituzionale, che prevedeva tra l'altro la creazione di un organo unico, si interrompe nella fase finale per venire meno dell'accordo tra i partiti²⁰.

La riforma del 2008 sotto il profilo delle funzioni dell'organo ha un impatto limitato. La disciplina delle nomine dei magistrati di *siège* rimane invariata, mentre per i membri del *parquet* la novità è costituita dal fatto che tutte le nomine sono soggette al parere del CSM. Il suo intervento è dunque ampliato, ma si tratta sempre di una funzione consultiva, che non vincola la decisione del Ministro della giustizia. Per quanto riguarda la funzione disciplinare non vi sono modifiche rispetto alle attribuzioni del CSM. Le novità toccano, invece, l'accesso, con la previsione che anche coloro (*justiciables*) che sono parte di un procedimento giurisdizionale, a certe condizioni, dispongono del potere di promuovere l'azione disciplinare (*pouvoir de saisine*)²¹. Come si è detto, dopo l'*affaire Outreau* la questione della responsabilità dei magistrati era stata al centro del dibattito pubblico. Nel 2006 c'era stato un primo intervento sul piano della legislazione organica, in parte ritenuto incostituzionale, da cui la necessità di una base nella Costituzione²².

Infine, un cenno va fatto al ruolo della nuova formazione plenaria (*formation plénière*). Al riconoscimento in Costituzione corrisponde il tentativo di circoscriverne i poteri, con la previsione che la stessa si riunisce per rispondere

¹⁸ Per alcune riflessioni v. F. Biondi, N. Zanon, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Torino, Zanichelli, 2019.

¹⁹ Cfr. Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport annuel (1995)*, Paris, Journal officiel, 1996, 36.

²⁰ Per una sintetica analisi del progetto di riforma approvato dalle Camere v. L. Montanari, *La riforma del CSM in Francia*, in questa *Rivista*, 1999, 397 ss.

²¹ L'art. 65 Cost. si limita a prevedere che «Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique». E' quindi la legge organica n. 2010-830 ad introdurre la disciplina di dettaglio prevedendo che tutti coloro che ritengono che, nel corso di una procedura giurisdizionale che li riguarda, il comportamento adottato da un magistrato di *siège* (o di *parquet*) nell'esercizio delle proprie funzioni sia suscettibile di ricevere una qualificazione disciplinare, possono rivolgersi al Consiglio superiore della magistratura; si rinvia per una ricostruzione dettagliata a T.S. Renoux, M. de Villiers, X. Magnon, *Code constitutionnel*, cit.

²² Cfr. la decisione 2007-551, dell'1-3-2007, con nota di O. Le Bot, in *Rev. fr. dr. const.*, 2007, 557, nonché la *Loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats*.

alle richieste di parere formulate dal Presidente della Repubblica, oppure per affrontare questioni relative alla deontologia o al funzionamento della giustizia che le siano sottoposte dal Ministro della giustizia.

3. Le questioni aperte, tra resistenze e nuove prospettive di riforma.

Nei precedenti paragrafi, si è cercato di ricostruire sinteticamente il percorso che ha condotto all'attuale configurazione del Consiglio superiore della magistratura francese, collocando le riforme nel contesto che ne ha "sollecitato" l'adozione. Quello che sembra emergere, sia dalle revisioni costituzionali approvate, sia dai progetti che non si sono perfezionati, è l'assenza di una riflessione condivisa sul ruolo istituzionale dell'organo, mentre gli interventi analizzati appaiono finalizzati a rispondere – soprattutto da un punto di vista simbolico – a peculiari situazioni di criticità²³.

Non si vuole negare, ovviamente, l'importanza delle trasformazioni introdotte rispetto al modello originario, che hanno condotto – in particolare con la riforma del 1993 e la prassi avviata dal CSM medesimo – ad una rivalutazione del compito istituzionale di garante dell'indipendenza della magistratura, avvicinandolo agli altri Consigli di giustizia che operano in Europa. A conferma dell'"auto-percezione" di questa evoluzione, si può citare la frase di apertura della parte dedicata alle funzioni nel Rapporto d'attività del 2019, secondo cui «La garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire, mission essentielle confiée au Conseil supérieur de la magistrature par l'article 64 de la Constitution, dans sa dimension d'assistance au Président de la République, est au cœur de ses diverses attributions»²⁴.

Tuttavia, sono rimaste aperte alcune questioni molto importanti. Innanzitutto, quella della composizione, che – dopo la revisione costituzionale del 2008 – vede i magistrati in posizione minoritaria, nonostante le raccomandazioni che si possono cogliere nei documenti europei a questo riguardo. La seconda, probabilmente ancora più difficile da affrontare, è quella relativa alle competenze rispetto ai membri del *parquet*. Quest'ultima si collega ad un dibattito più ampio che interessa in generale la posizione della magistratura requirente, i suoi rapporti con l'Esecutivo e il suo ruolo nel processo penale. Anche in questo caso le sollecitazioni che provengono dal livello europeo sono particolarmente significative. Il riferimento è alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che, a partire dalla decisione *Medvedev* del 2008, ha messo in luce l'insufficienza delle garanzie di indipendenza assicurate al *parquet*. In particolare, ha contestato la possibilità di considerarlo autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 5

²³ Si v. per una ricostruzione critica dell'evoluzione della disciplina dell'organo A. Vauchez, *The Strange Non-Death of Statism: Tracing the Ever Protracted Rise of Judicial Self-Government in France*, in *German Law Journal*, 2018, vol. 19, No. 07, 1613 ss.

²⁴ Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport annuel (2019)*, Paris, La documentation Française, 2020, spec. p. 41.

della Convenzione in quanto «il lui manque en particulier l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié»²⁵.

Nel 2013 è stato presentato un progetto di revisione della disciplina costituzionale del CSM, che sembra esprimere un approccio di ampio respiro²⁶. Per un primo aspetto, sul piano dell'inquadramento generale, si propone infatti di modificare il secondo comma dell'art. 64 stabilendo che, invece di limitarsi ad assistere il Presidente della Repubblica nella sua funzione di garante dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria, «Le Conseil supérieur de la magistrature concourt, par ses avis et ses décisions, à garantir cette indépendance», con il riconoscimento espresso a livello costituzionale del ruolo del Consiglio. Quanto alla disciplina specifica dell'organo, si torna a proporre la prevalenza dei magistrati rispetto ai membri laici, mentre sul piano delle funzioni si rafforzano quelle nei confronti del *parquet* prevedendo il parere conforme sulle nomine e il potere di decisione in materia disciplinare. Anche il ruolo della formazione plenaria viene ampliato, con la possibilità di attivarsi autonomamente per «des questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats». Durante i lavori parlamentari il testo viene modificato dal Senato e la versione finale, approvata dall'Assemblea nazionale in seconda lettura il 26 aprile 2016, ha un contenuto molto più limitato. L'art. 64 è integrato dalla previsione secondo cui «Le Conseil supérieur de la magistrature concourt à garantir cette indépendance», mentre rispetto all'art. 65 rimangono solo le modifiche relative agli interventi sui magistrati requirenti²⁷. Nonostante l'accordo fra le due Camere, anche in questo caso la procedura non si perfeziona per la mancanza, come nel 1999, di un'intesa politica.

Negli anni successivi, l'attenzione si concentra prevalentemente sulla disciplina del *parquet*, anche per il clamore suscitato da alcuni importanti casi "politici", come l'*affaire Fillon* emerso in occasione delle elezioni presidenziali del 2017²⁸. Proprio queste vicende hanno concorso a creare un clima di forte

²⁵ Cfr. Corte di Strasburgo, sent. 10-7-2008, *Medvedev e al. c. Francia*, ric. n. 3394/03, spec. p.to 61; la portata della decisione è stata in parte ridimensionata dall'intervento della Grande camera, sent. 29-3-2010, ric. n. 3394/03, ma poi sostanzialmente ripresa nel caso *Moulin v. Francia*, sent. 23-11-2010, ric. n. 37104/06. Le sentenze sono reperibili nel sito della Corte all'indirizzo internet www.echr.coe.int, per un 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*, 1/2012 e A. Baraggia, *Il pubblico ministero francese in cerca di identità tra riforme costituzionali e moniti sovranazionali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014.

Una ricostruzione generale delle problematiche relative alla posizione del *parquet* si può vedere N. Droin, *La révision constitutionnelle maudite ou l'impossible réforme du statut du parquet*, in *La Semaine du droit – Edition générale*, n. 42, 12-10-2020, 1827 ss.

²⁶ Cfr. *Projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature*, registrato alla presidenza dell'Assemblea nazionale il 14-3-2013, n. 815.

²⁷ Cfr. il testo approvato dall'Assemblea nazionale il 26-4-2016, n. 720; Particolarmente interessante per ricostruire il confronto parlamentare è il rapporto di J.-P. Michel per la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* del Senato, n. 674 presentato il 19-5-2013.

²⁸ L'*affaire Fillon* ha condotto il Presidente della Repubblica a chiedere un parere alla formazione plenaria del CSM per verificare se il *Parquet national financier* (PNF) – istituito con la legge n. 2013-1117, 6-12-2013, per la lotta contro le frodi fiscali e la grande

incertezza nell'opinione pubblica, che ha condotto all'istituzione da parte dell'Assemblea nazionale, il 7 gennaio 2020, di una Commissione di inchiesta parlamentare “*sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*”, che ha presentato il proprio rapporto finale il 2 settembre 2020²⁹. La speranza è che possa essere l'occasione per un intervento significativo a livello costituzionale, anche se la gravità di problemi connessi all'emergenza sanitaria e, soprattutto, l'avvicinarsi delle elezioni presidenziali del 2022 suscitano molti dubbi a questo riguardo.

3.1. La difficile riforma dello statuto del *parquet*.

Può essere opportuno, pur senza alcuna pretesa di esaustività, soffermarsi sul tema della posizione del *parquet*, che ha costituito negli ultimi anni l'oggetto di un ampio confronto sul piano sia politico che dottrinale, senza tradursi però in una revisione della Costituzione. Le sentenze della Corte di Strasburgo, richiamate nel paragrafo precedente, si inserivano nella discussione in atto sulla riforma del processo penale, cui avrebbe dovuto corrispondere un rafforzamento del ruolo del pubblico ministero e, conseguentemente, delle garanzie di indipendenza. Non sono mancati alcuni importanti interventi a livello legislativo, come la modifica nel 2013 dell'art. 30 c.p.p. con l'eliminazione delle istruzioni individuali del Ministro della giustizia o la soppressione nel 2016 della nomina dei procuratori generali in Consiglio dei ministri, estendendo così i poteri consultivi del CSM³⁰.

Tuttavia, il tentativo di riforma costituzionale per rafforzare i poteri del CSM in questo ambito si interrompe nel 2016. Il Consiglio esprime il suo rammarico per l'abbandono di un progetto le cui «[...] modalités confirmaient pourtant une pratique déjà en vigueur et faisaient l'objet d'un large consensus». In particolare «La réforme constitutionnelle aurait, à cet égard, parachévé, dans l'intérêt des justiciables, l'évolution du statut du ministère public, garant des

delinquenza economica e finanziaria - «a pu exercer son activité en toute sérénité, sans pression, dans le cadre d'un dialogue normal et habituel avec le parquet général»: il parere è stato presentato il 15 settembre 2020 (v. il testo sul sito del Consiglio). Sull'istituzione del PNF, v. T.S. Renoux, M. de Villiers, X. Magnon, *Code constitutionnel*, cit., 1251 ss.

²⁹ La proposta era stata formulata, ai sensi dell'art. 141, c. 2 del Regolamento dell'Assemblea nazionale dal gruppo “*La France Insoumise*”. Le attività della Commissione e il rapporto finale si possono trovare all'indirizzo [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-les-obstacles-a-l-independance-du-pouvoir-judiciaire/\(block\)/ComptesRendusCommission](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-les-obstacles-a-l-independance-du-pouvoir-judiciaire/(block)/ComptesRendusCommission). V. anche T.S. Renoux, *Commissione d'enquête parlementaire «sur l'indépendance du pouvoir judiciaire». À la bonne heure?*, in *La Semaine du droit – Edition générale*, 28-9-2020, n. 40, 1678 ss.

³⁰ Cfr. la *Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique* e la *Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature*.

libertés individuelles et composante de l'Autorité judiciaire, comme le rappelle avec constance le Conseil constitutionnel»³¹.

L'ambigua posizione del *parquet*, in effetti, trova sostegno anche nella giurisprudenza costituzionale, che riafferma l'unità della magistratura e la riconducibilità del *parquet* all'autorità giudiziaria, nonostante i legami con l'Esecutivo. Nella sentenza 2017-680 QPC, in una procedura promossa dall'*Union syndicale des magistrats*, viene affrontata la questione della costituzionalità della previsione dell'art. 5 dell'ordinanza del 22 dicembre del 1958, relativa allo statuto della magistratura, dove si stabilisce che i pubblici ministeri sono posti «sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice»³². I parametri di riferimento sono l'art. 64 Cost., sull'indipendenza dell'autorità giudiziaria, e il principio di separazione dei poteri riconducibile all'art. 16 della Dichiarazione del 1789. Il Consiglio costituzionale ricostruisce la disciplina del pubblico ministero e i poteri del Governo cui spetta, sulla base dell'art. 20 Cost., di determinare e condurre la politica nazionale, nel cui ambito si colloca la politica penale di cui all'art. 30 c.p.p. Alla luce di tale analisi, conclude che «Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées assurent une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution. Elles ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs»³³.

Dopo l'elezione alla Presidenza della Repubblica di Emmanuel Macron – che nella campagna elettorale aveva indicato la giustizia tra le priorità del quinquennato – il Governo avvia il 9 ottobre 2017 i “grandi cantieri della giustizia”, per affrontare i problemi dell'informatizzazione, per riformare e semplificare le procedure civile e penale, per rivedere la carta giudiziaria e per riflettere sul senso della pena e sulla sua efficacia³⁴.

La questione dell'indipendenza del *parquet* viene ripresa nel progetto di legge costituzionale “Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace” presentato nel maggio 2018, all'interno del quale viene ipotizzata anche la modifica dell'art. 65 della Costituzione in relazione alle funzioni del CSM, riproponendo il parere conforme sulle nomine e il ruolo di consiglio di disciplina³⁵. Nonostante venga ribadito che «les politiques publiques de la justice,

³¹ Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport annuel (2016)*, Paris, La documentation Française, 2017, spec. p. 20

³² Può essere opportuno richiamare il testo completo dell'art. 5 dello statuto della magistratura che mette in evidenza la particolare posizione dei membri del *parquet*: «Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. A l'audience, leur parole est libre».

³³ Cfr. Conseil constitutionnel, sent. 2017-680 QPC, 8-12-2017, par. 14; v. il commento di J. Roux, in *AJDA*, N° 9/2018, 510 ss. Le decisioni sono pubblicate sul sito del Consiglio all'indirizzo internet <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>.

³⁴ Cfr. la presentazione <https://www.gouvernement.fr/argumentaire/lancement-des-grands-chantiers-de-la-justice>

³⁵ Cfr. la presentazione del progetto <https://www.gouvernement.fr/action/projet-de-loi-constitutionnelle-pour-une-democratie-plus-representative-responsible-et>.

dont la politique pénale, relèvent du Gouvernement», la procedura si interrompe nuovamente. La riflessione si riapre l'anno successivo, nell'ambito del progetto di legge costituzionale “Pour un renouveau de la vie démocratique”, dove viene formulata negli stessi termini la revisione dell'art. 65³⁶.

Si può ben comprendere, in questo contesto, il commento formulato dal CSM, nel Rapporto di attività del 2019, dove «[...] déplore le fait que la réforme constitutionnelle, pourtant attendue depuis de nombreuses années, demeure au stade de projet»³⁷.

Colpisce il susseguirsi di progetti di riforma costituzionale di contenuto sostanzialmente analogo senza che si giunga all'approvazione finale. Si conferma la difficoltà, che caratterizza la complessa evoluzione della disciplina del Giudiziario in Francia, di assumere – attraverso un intervento a livello costituzionale – una decisione di carattere complessivo, che inserisca la modifica dei poteri del CSM nei confronti del *parquet* nel quadro di una definizione chiara della posizione dell'organo – ma ancor prima del Giudiziario stesso – nei rapporti tra i poteri, superando l'ambiguità di un corpo della magistratura unico, ma in parte soggetto all'influenza dell'Esecutivo³⁸.

3.2. L'inchiesta parlamentare “*sur l'indépendance du pouvoir judiciaire*”: l'occasione per una riflessione complessiva?

Come si è visto, risale al 2013 l'ultimo tentativo di modificare l'art. 64 della Costituzione, affermando il ruolo del CSM come garante dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria, con la conseguente revisione della composizione e delle funzioni. Per vero, ci sono stati alcuni interventi sulla legislazione organica che hanno permesso di definire con maggiore precisione le modalità di azione, sia in materia disciplinare – soprattutto dopo il riconoscimento dell'accesso dei singoli – sia per le decisioni sulla carriera dei magistrati³⁹. Nel dibattito pubblico, però, questi aspetti non emergono e sono soprattutto le singole vicende giudiziarie ad “attirare” l'attenzione, mettendo al centro del dibattito l'ambigua posizione del *parquet*⁴⁰.

³⁶ Si veda il progetto di legge costituzionale registrato presso la presidenza dell'Assemblea nazionale il 29 agosto 2019, n. 2203.

³⁷ Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport annuel (2019)*, cit., spec. 45.

³⁸ La differente posizione della magistratura giudicante, per la quale le attribuzioni del CSM sono garanzia di indipendenza, e di quella requirente, soggetta invece all'influenza dell'Esecutivo è segnalata da ultimo dalla Corte di Strasburgo nella decisione *Thiam c. France*, 18-10-2018, ric. 80018/12.

³⁹ Cfr. in particolare la *Loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution* e la *Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature*. I testi aggiornati dello statuto della magistratura e della legge organica sul Consiglio superiore della magistratura si possono trovare in T.S. Renoux, M. de Villiers, X. Magnon, *Code constitutionnel*, cit., 1655 ss.

⁴⁰ Nathalie Droin ricorda come «le ministère public est fréquemment l'objet de procès en légitimité: certain l'accusent de ne pas engager d'action là où il faudrait en engager, et ce, en raison de ses liens avec l'exécutif; d'autre, au contraire, lui reprochant de multiplier les

In questo contesto si inserisce da ultimo l'istituzione – su richiesta del gruppo parlamentare “*La France Insoumise*” – di una Commissione di inchiesta “*sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*”. «À la bonne heure?» si domandava nel titolo di un breve commento Thierry S. Renoux⁴¹.

Nel Rapporto finale, depositato il 2 settembre 2020, vengono formulate 41 proposte, raccolte in tre ambiti principali⁴². Nella premessa al documento, il presidente della Commissione, Ugo Bernalicis, riconosce che «L'état actuel de la Justice inspire beaucoup de choses mais assez peu la confiance»; da qui l'esigenza un ampio confronto, sia con gli attori istituzionali che con la società civile. Viene segnalata altresì l'eccezionalità del lavoro fatto «car c'est la première fois que l'institution judiciaire dans son entièreté et son rôle constitutionnel est l'objet d'une commission d'enquête parlementaire»⁴³.

Le sollecitazioni che emergono sono molte; le due proposte che aprono la prima parte dedicata a “Sortir de l'ambiguïté pour garantir une justice républicaine indépendante”, meritano di essere richiamate testualmente. La prima è l'inserimento in Costituzione dell'affermazione che «La Justice est rendue au nom du peuple. Le pouvoir de rendre la Justice est confié à des juges impartiaux, inamovibles, qui ne sont soumis qu'à la loi. Ce pouvoir judiciaire constitue un ordre autonome et indépendant de tout autre pouvoir», cui si collega la seconda sulla modifica dell'art. 64 per eliminare l'attribuzione al Presidente della Repubblica del compito di garante dell'indipendenza del potere giudiziario per riconoscerlo invece al Consiglio⁴⁴. Il riferimento espresso al potere giudiziario, alla sua indipendenza e alle caratteristiche che devono connotare i giudici sicuramente costituirebbe un passaggio importante, anche per i rapporti con l'opinione pubblica, tuttavia se concentriamo l'attenzione sulle problematiche evidenziate nei paragrafi precedenti si possono segnalare alcune problematicità.

Rispetto alla posizione del *parquet*, se da un lato si propone di parificare le competenze del CSM a quelle relative ai magistrati *siège*, ipotizzando anche di attribuire al Consiglio la competenza di nominare tutti i magistrati ordinari (proposta n. 11), dall'altro viene confermato il legame tra pubblica accusa e Ministro della giustizia. Il relatore fa espressamente riferimento ad un «modèle du parquet à la française, c'est-à-dire d'un ministère public exercé par des magistrats appliquant la politique pénale conduite par le garde des Sceaux au nom du Gouvernement», con la conseguenza di non mettere in discussione il

enquêtes dès lors que c'est l'opposition qui est concernée, toujours au nom de ce même liens»: *La révision constitutionnelle maudite ou l'impossible réforme du statut du parquet*, cit., spec. 1828.

⁴¹ Cfr. T.S. Renoux, *Commission d'enquête parlementaire «sur l'indépendance du pouvoir judiciaire», À la bonne heure?*, cit.

⁴² Rapporto della Commissione di inchiesta *sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, presidente Ugo Bernalicis e relatore Didier Paris, 2-9-2020, n. 3296; v. i riferimenti *supra*, nota 29.

⁴³ *Ivi*, p. 7 e 8.

⁴⁴ *Ivi*, p. 17.

principio gerarchico che lo regge⁴⁵. L'obiettivo diviene quello di precisare il quadro in cui l'autorità gerarchica viene esercitata, affrontando tutta una serie di questioni tecniche come ad esempio i rapporti presentati periodicamente al Ministro della giustizia.

Quanto al CSM, si propone certamente un rafforzamento del suo ruolo, a partire dal riconoscimento espresso del compito di garante dell'indipendenza della magistratura, ma nello stesso tempo alcune delle ipotesi formulate non possono non suscitare perplessità. Il riferimento è alle indicazioni relative alla composizione, rispetto alla quale viene mantenuta l'idea di una significativa presenza di membri laici, di estrazione molto differenziata, finalizzata al coinvolgimento della società civile. Vengono richiamate le discussioni sul rapporto tra potere e responsabilità, ma si può dubitare - anche alla luce delle indicazioni europee - che le ipotesi formulate costituiscano la soluzione più opportuna. Se la riforma costituzionale del 2008, in un clima di sfiducia verso la magistratura, aveva disposto l'aumento dei membri laici, il Rapporto della Commissione di inchiesta sembra muoversi nella stessa linea, forse in maniera ancora più forte. Non si può non cogliere anche in questo caso una contraddizione tra l'affermazione del ruolo di garanzia del CSM e la presenza minoritaria dei magistrati al suo interno.

Non è possibile fare più di questi brevi cenni al documento della Commissione, che affronta molti altri aspetti di rilievo, come ad esempio la questione del budget. Quello che si può mettere in evidenza, in conclusione, è la conferma, da un lato, della necessità di un intervento di riforma costituzionale di cui si discute da oltre vent'anni, ma nello stesso tempo, dall'altro, della difficoltà di superare quella sorta di sfiducia di fondo nei confronti del corpo giudiziario, che si traduce nella limitazione della sua partecipazione nell'organo di "(auto)governo".

Laura Montanari
Dip.to di Scienze giuridiche
Università degli Studi di Udine
laura.montanari@uniud.it

⁴⁵ *Ivi*, p. 99.