

Rivista N°: 4/2014  
DATA PUBBLICAZIONE: 10/10/2014

AUTORE: Antonia Baraggia \*

## IL PUBBLICO MINISTERO FRANCESE IN CERCA DI IDENTITÀ TRA RIFORME COSTITUZIONALI E MONITI SOVRANAZIONALI

*Sommario: 1. Introduzione – 2. Il “paradaux fondateur”: il parquet come magistrato o pubblico impiegato? – 3. Lo status del parquet tra riforme minimali o inattuate – 4. Le spinte “esogene” verso la riforma del parquet – 4.1. L’indipendenza del pubblico ministero nei documenti del Consiglio d’Europa – 4.2. La giurisprudenza della Corte EDU sullo status del parquet – 4.2.1. Il caso Medvedyev: la Francia osservato speciale a Strasburgo? – 4.2.2. Il caso Moulin: il parquet francese ancora sotto la lente di Strasburgo – 4.2.3. Il caso Vassis: il parquet francese tra moniti e “non detti” della Corte – 5. La più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione francese sullo status del parquet: un dialogo a distanza con il Conseil Constitutionnel? – 6. Il rapporto “Refonder le ministère public”: preludio alla riforma del parquet? – 7. Brevi note conclusive*

### 1. Introduzione

Se si guarda al panorama europeo in materia di status del pubblico ministero ci si imbatte in una considerevole varietà di modelli<sup>1</sup>, “le cui differenze vanno ascritte alla diversità di matrici storiche ed alle diverse interpretazioni delle dottrine del costituzionalismo<sup>2</sup>”: in un ideale *continuum* si va da ordinamenti in cui il pubblico ministero è equiparato in termini di garanzie e prerogative ai giudici (ed appartiene quindi all’ordine giudiziario), come in Italia<sup>3</sup>, a

---

\* Assegnista di Ricerca in Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Milano, [antonia.baraggia@unimi.it](mailto:antonia.baraggia@unimi.it)

<sup>1</sup> Sui differenti modelli di ordine giudiziario si veda C. GUARNERI, P. PEDERZOLI, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2002; J. BELL, *Judiciaries Within Europe: A Comparative Review*, Cambridge, 2010.

<sup>2</sup> S. BARTOLE, *L’ordinamento giudiziario nei documenti del Consiglio d’Europa con speciale riguardo all’assetto delle procure*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>3</sup> Non è possibile rinviare, in questa sede alla copiosa letteratura italiana in tema di pubblico ministero. Limitandoci alla dottrina costituzionalistica, sia qui consentito richiamare in particolare, A. PIZZORUSSO, *Problemi costituzionali di una riforma del pubblico ministero*, in *Giur. It.*, 1966, S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell’ordine giudiziario*, Padova, 1964, V. ZAGREBELSKY, *La figura del pubblico ministero*, in AA.VV., *La riforma dell’ordinamento giudiziario*, Roma, 1977, B. CARAVITA, *Obbligatorietà dell’azione e collocazione del pubblico mi-*

ordinamenti in cui il pubblico ministero dipende gerarchicamente dal potere esecutivo (Ministro della giustizia) e costituisce un pubblico impiegato (*Beamten*), come avviene, per esempio, in Germania<sup>4</sup>.

Il pubblico ministero francese (o *parquet*<sup>5</sup>), nell'ideale continuum che si è tracciato, si colloca in una posizione intermedia, essendo considerato un magistrato al pari dei colleghi giudicanti, ma avendo anche un forte legame di dipendenza gerarchica con il potere esecutivo, posizione che risulta essere, in ultima analisi, foriera di molte ambiguità.

Non è un caso, dunque, che il tema dell'indipendenza del pubblico ministero costituisca uno degli aspetti più controversi e tuttora irrisolti in materia di ordinamento giudiziario in Francia. Nonostante, infatti, la storia repubblicana francese sia stata scandita da significative riforme che hanno interessato il sistema giudiziario, avvenute parallelamente alle riforme che hanno interessato la forma di governo<sup>6</sup>, il nodo nevralgico relativo allo status del pubblico ministero non è stato oggetto di interventi decisivi ai fini di una più chiara definizione del suo rapporto rispetto alla politica<sup>7</sup>. Ciò appare ancor più significativo alla luce del fatto che *“historiquement la V République a pensé le pouvoir judiciaire a l'intérieur du pouvoir exécutif”*<sup>8</sup>.

---

nistero: profili costituzionali, in AA.VV. *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, Napoli, 1991, N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996, Q. CAMERLENGO, *“Soltanto per diversità di funzioni”? I magistrati ordinari tra carriera e prestigio*, in *Quad. cost.*, 2/2014, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2014.

<sup>4</sup> Sulla figura del pubblico ministero tedesco, oltre alle opere sopra citate di diritto comparato (nota 1), si vedano E. SIEGISMUND, *The public prosecution office in Germany: legal status, functions and organization*, in Resource material Series n. 60 in [www.unafei.or.jp](http://www.unafei.or.jp) e D. SCHEFOLD, *Potere giurisdizionale e posizione del giudice in Germania*, in S. GAMBINO (a cura di), *La Magistratura nello Stato costituzionale. Teorie ed esperienze a confronto*, Milano, 2004, p. 251 ss.

<sup>5</sup> Come si legge in D. SALAS, *Les 100 mots de la justice*, PUF, Parigi, 2011, p. 86, la parola « *parquet* » *“vient de l'enclos attribué aux gens du roi à l'audience (« le petit parc ») où ils se tenaient debout avec les autres avocats face aux juges”*.

<sup>6</sup> Mette in luce tale correlazione L. VIOLINI, *Separazione delle carriere e indipendenza della magistratura: riflessioni di diritto comparato*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, a cura di B. RANDAZZO, M. D'AMICO. Milano, 2011.

Secondo l'A., *“La storia costituzionale della Francia è interessante perché mette in luce come, contrariamente al nostrano immobilismo, che ha da sempre favorito “riforme” della forma di governo non codificate costituzionalmente, l'evoluzione della forma di governo francese, rilevata dalle relative diverse “costituzioni” che si sono avvicendate, ha puntualmente coinvolto anche l'organizzazione della magistratura, con ciò consentendo di adeguare di volta in volta il particolare al tutto. L'evoluzione della forma di governo in Francia, con le diverse Costituzioni e relative repubbliche che si sono succedute mostra, così, come i due temi, forma di governo e organizzazione della magistratura, si influenzino a vicenda”*.

<sup>7</sup> Ad eccezione della recente legge (legge n. ° 2013-669 del 25 luglio 2013) che vieta l'invio al pm da parte del ministro della giustizia di istruzioni individuali riguardanti uno specifico caso.

<sup>8</sup> D. Salas, *Les 100 mots de la justice*, op. cit., p. 102. Del resto l'idea che il potere giudiziario sia parte del potere esecutivo la troviamo anche nei teorici classici della divisione dei poteri, su tutti Locke. Nella teorizzazione lockiana troviamo tre distinti poteri: il potere legislativo, il potere esecutivo e il c.d. potere federativo (cioè il potere di stipulare trattati, stringere alleanze). Il potere giudiziario, conformemente alla tradizione di common law, era, invece, considerato una branca del potere esecutivo. Per la verità, anche in Montesquieu, ed in particolare negli scritti che riguardano l'Inghilterra, la separazione tra i poteri dello stato non è così cristallina come si è portati a credere. Come opportunamente osserva Dominique Rousseau, *“Montesquieu faceva del potere giudiziario un semplice potere di applicazione, e negava perfino la qualità di potere ai giudici (è da tutti conosciuta l'affermazione per cui il giudice non è che la bocca della legge). Il giudice non è che un organo di applicazione e come tale subordinato al potere legislative”*, D. ROUSSEAU, *Consiglio superiore e indipendenza della magistratura in Francia, in Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, Giappichelli, 2010, p. 13.

Retaggio di tale concezione sono alcuni profili anomali che riguardano lo status del pubblico ministero, in particolare la sua nomina, che è in capo al Ministro della Giustizia, e la sua non inamovibilità (a differenza dei magistrati *du siège*) ed infine, fino al 2013, la possibilità per il Guardasigilli di inviare direttive particolari al parquet su un singolo caso. Profili, questi, che rendono manifesto il legame tra potere politico e parquet, e che per questo costituiscono, da sempre, il principale oggetto delle richieste di riforma dello status di quest'ultimo.

Tali istanze riformatrici hanno trovato nuova linfa a seguito delle recenti pronunce della Corte EDU, che ha a più riprese negato la natura di organo giudiziario del pubblico ministero francese, non rinvenendo in esso la caratteristica dell'indipendenza dal potere esecutivo, requisito necessario di ogni autorità giudiziaria ai sensi della Convenzione.

È così che anche sul piano interno, a fronte di una generale sfiducia nei confronti della giustizia e di alcuni scandali segnati dall'intreccio con la politica<sup>9</sup>, si sono aperti nuovi scenari di riforma, con la costituzione, da parte del Ministro della Giustizia, di una "Commissione sulla modernizzazione dell'azione pubblica" presieduta da Jean-Louis Nadal, procuratore generale onorario della Corte di Cassazione, con il compito di redigere una serie di proposte volte alla ridefinizione del ruolo, dello status e dei poteri del pubblico ministero. L'esito dei lavori della commissione è stato il rapporto, presentato dal Ministro di Giustizia, Christiane Taubira, nel novembre 2013, intitolato "Refonder le ministère public", nel quale si individuano 10 macro linee di intervento e si avanzano 68 proposte di riforma.

Alla luce di questi fermenti intorno alla problematica del pubblico ministero, il presente contributo si divide in tre parti. Nella prima, si intende ricostruire e analizzare la posizione costituzionale del pubblico ministero francese e le criticità che lo caratterizzano, con particolare riferimento alla dimensione ordinamentale dello stesso, mentre non verrà trattata la c.d. dimensione processuale<sup>10</sup> (ovvero il ruolo del pm nei diversi tipi di processo). Verranno ricostruiti i tentativi di riforma del pubblico ministero e si cercherà di mostrare come, tranne la riforma introdotta dalla legge n.° 2013-669 del 25 luglio 2013, gli altri interventi siano stati marginali e poco incisivi rispetto ai problemi del sistema di pubblica accusa francese. La seconda parte del contributo riguarda l'impatto della giurisprudenza della Corte EDU sul sistema francese di pubblica accusa: esso è stato infatti, come precedentemente accennato, oggetto di alcune significative pronunce che, con andamento non sempre lineare, hanno gettato seri dubbi sull'indipendenza del parquet, fino a negare allo stesso la natura di autorità giudiziaria. Un'ombra pesante, quella della Corte EDU, che si estende sul già discusso e precario status del parquet, e che pare essere stata determinante nella decisione di dare il via a

---

<sup>9</sup> Ultimo di una lunga serie, il recente caso in cui è coinvolto l'ex presidente Sarkozy, accusato di traffico di influenze e violazioni del segreto istruttorio, nelle inchieste sui casi Bettencourt e Tapie/Lyonnais, sul quale si veda *Affaire des écoutes: Nicolas Sarkozy placé en garde à vue*, *Le Figaro*, 1 luglio 2014. O ancora, sempre nella storia recente, la vicenda del procuratore generale di Parigi, Francois Falletti, che sarebbe stato costretto a lasciare l'incarico su pressione del ministro Taubira, per sostituirlo con una personalità di altra sensibilità politica, più vicina a quella governativa. Sul caso si veda *Le procureur Falletti dans le viseur de Taubira*, *Le Figaro*, 4 febbraio 2014 e la lettera del Procuratore Falletti, pubblicata dal medesimo quotidiano.

<sup>10</sup> N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 159.

una proposta di riforma organica del pubblico ministero, cui si darà conto nell'ultima sezione del contributo.

L'analisi dei diversi livelli – di diritto interno e sovranazionale – intende mettere in evidenza le anomalie della posizione costituzionale del parquet francese, le quali, tuttavia, non necessariamente devono condurre come scelta obbligata ad un intervento riformatore che ponga fine al problematico legame tra pubblico ministero e politica. Infatti, anche in considerazione del fatto che entrambi si muovono sul medesimo terreno, quello dell'attuazione della politica penale, (sebbene con funzioni diverse, l'uno con compiti d'indirizzo, l'altro esercitando, secondo il principio di opportunità<sup>11</sup>, l'azione penale), la sussistenza di un certo legame tra pm e potere esecutivo pare, forse, ineliminabile, come sembrerebbero dimostrare anche alcune delle esperienze comparate. Ma proprio in presenza di tale inevitabile rapporto, risulta ancor più fondamentale rafforzare le garanzie del pubblico ministero, (su tutte l'inalterabilità), quali necessari contrappesi rispetto all'attrazione del pm nell'orbita delle influenze politiche.

## 2. Il “*paradaux fondateur*”: il parquet come magistrato o pubblico impiegato?

La domanda che ci si pone guardando alla collocazione del pubblico ministero francese nel sistema costituzionale, e che costituisce quello che in dottrina è stato definito “*le paradoxe fondateur*”<sup>12</sup> del parquet, è se esso si configuri quale magistrato oppure quale pubblico ufficiale<sup>13</sup>, *longa manus* dell'esecutivo.

La risposta sconta tutta l'ambiguità che circonda il modello francese di amministrazione della giustizia, che sviluppato lungo l'irrisolta tensione tra il principio di indipendenza e separazione del potere giudiziario dagli altri poteri, da un lato, e l'influenza del potere esecutivo in alcuni profili dell'ordinamento giudiziario, dall'altro<sup>14</sup>. Emblema di ciò è proprio la figura “anfibia” del pubblico ministero, che se, per un verso è considerato un magistrato a pieno titolo, dall'altro è gerarchicamente subordinato al Ministro della Giustizia, configurandosi così

---

<sup>11</sup> Come noto, i diversi sistemi di pubblica accusa si distinguono non solo in base allo status del pubblico ministero, ma anche rispetto al tema dell'obbligatorietà o dell'opportunità dell'azione penale. In Francia il potere dell'esecutivo sul pubblico ministero è anche giustificato proprio alla luce della presenza nell'ordinamento francese del principio di opportunità dell'azione penale. La struttura gerarchica cui fa riferimento il pubblico ministero “is basically designed to guarantee certainty and uniformity in the application of law and to minimize the exercise of discretion”, G. GILLIÉRON, *Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis With Special Focus on Switzerland, France, and Germany*, Springer, 2014, p. 296.

<sup>12</sup> D. SALAS, *Les 100 mots de la justice*, op. cit., p. 102.

<sup>13</sup> Sul punto si rimanda, in particolare, a T. RENOUX, *L'apport constitutionnel à la réflexion sur l'évolution du ministère public*, in *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Sours l'égide de la Cour de Cassation, Parigi, 2008, p. 33 ss.

<sup>14</sup> Interessante è a questo proposito la riflessione di D. Rousseau, il quale riconosce che storicamente il potere giudiziario non è considerato come un potere separato dagli altri: “se riprendiamo i grandi scritti, come i testi di Montesquieu sulla costituzione inglese, la posizione al riguardo del potere giudiziario e della sua separazione dal potere legislativo, non è poi tanto netta quanto si è voluto fargli dire, se non altro perché Montesquieu faceva del potere giudiziario un semplice potere di applicazione, e negava perfino la qualità di potere ai giudici”. D. ROUSSEAU, *Consiglio superiore e indipendenza della magistratura in Francia*, in *Magistratura e Consiglio Superiore in Francia e in Italia*, cit., p. 14 ss.

Strascichi di queste concezioni si rinvergono nel fatto che anche la Costituzione del 1958 parla significativamente di “autorità giudiziaria” e non di potere giudiziario.

quale propaggine di una struttura gerarchica riconducibile nei suoi vertici al potere esecutivo<sup>15</sup>.

Quanto al primo profilo, sebbene l'art. 64 della Costituzione francese menzioni espressamente solo i magistrati giudicanti, non pare esservi dubbio nella prevalente dottrina francese che locuzioni quali "autorità giudiziaria" e "magistrati" comprendano anche i pubblici ministeri. Ciò è espressamente previsto nell'Ordonnance n. 58 – 1270 del 22 novembre 1958, la legge organica relativa allo statuto della magistratura, nella quale si afferma che il corpo giudiziario è costituito dai magistrati *du siège e du parquet* e che "*tout magistrat a vocation à être nommé, au cours de sa carrière, à des fonctions du siège et du parquet*". Anche il Conseil Constitutionnel ha affermato nelle decisioni n. 93-323 DC e 93-326 DC che "*l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats de siège et du parquet*"<sup>16</sup>.

Del resto, che la magistratura costituisca un corpo *di fatto* unitario si evince dalle modalità di reclutamento e di formazione, identiche per la funzione giudicante e per quella requirente<sup>17</sup>, e dalla possibilità di passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa, a patto che ciò non avvenga nel medesimo ufficio giudiziario<sup>18</sup>.

Dietro questi tratti - sommariamente riassunti - che fanno della magistratura francese un unico corpo, si nascondono però profonde differenze per quanto riguarda lo status dei magistrati del *parquet* rispetto a quelli *du siège*, in particolare in riferimento alla gerarchia che informa la struttura della procura francese, alla quale è opportuno fare un seppur sommario accenno.

Essa innanzitutto si articola lungo due binari, corrispondenti all'organizzazione del sistema giudiziario<sup>19</sup>: il primo corrisponde con i tribunali distrettuali e l'altro con le corti di appello<sup>20</sup>. Ognuna delle 185 procure presso i tribunali distrettuali è presieduta da un *Procureur de le République*; lo stesso avviene per le 35 procure presso le corti d'appello, presiedute da un *Procureur général*, che ha autorità su tutti i pubblici ministeri che operano nella giurisdizione territoriale della corte d'appello. Infine vi è una procura generale presso la Corte di Cassazione al cui vertice vi è il *Procureur général près la Cour de cassation*. All'apice di questa organizzazione si colloca, come già accennato, il Ministro della Giustizia, al quale devono rispondere il procuratore generale presso la Corte di Cassazione e i procuratori generali pres-

---

<sup>15</sup> Si tratta da un lato del retaggio della genesi del pubblico ministero che affonda le sue radici nel XIII secolo e dall'altro del rafforzamento dell'esecutivo apportato nella Costituzione del 1949. Il primo dei due profili menzionati rende ragione del duplice volto del pubblico ministero, che da un lato era difensore degli interessi del Re (e poi diventerà della Nazione) e dall'altro dell'interesse generale in quanto parte obbligatoria del processo. Per una ricostruzione dell'evoluzione storica del *parquet* si rimanda a M. ROUSSELET, *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, Parigi, 1957.

<sup>16</sup> Decisione CC 93-326 dell'11 agosto 1995.

<sup>17</sup> Modalità di reclutamento affidate, in entrambi i casi, alla Scuola nazionale di magistratura (ENM).

<sup>18</sup> Si stima che ogni anno il 9% dei pubblici ministeri passi ad esercitare la funzione giudicante e il 6% dei giudici chieda di diventare pubblico ministero, *Le rôle et le statut du procureur*, in *Le Monde*, 8 maggio 2009.

<sup>19</sup> R. SMEDOVSKA, F. FALLETTI, *Report on the prosecution service in France*, in *Open Society Institute Sofia, Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness. Comparative research*, Sofia, 2008, p. 176.

<sup>20</sup> P. VERREST, *The French public prosecutin service*, in *Eur. J. Crime Crim. L. e Crim. Just.* N. 210/2000.

so le corti d'appello. Tale struttura gerarchica implica che il livello immediatamente superiore impartisca direttive a quello inferiore. Ciò comporta che il Ministro della giustizia non può impartire direttive ai procuratori delle corti distrettuali, poiché essi ricadono nella responsabilità del loro immediato superiore gerarchico, il procuratore generale<sup>21</sup>. Il potere di direttiva e di controllo del livello superiore rispetto a quello inferiore, che ha da sempre costituito un punto di criticità del sistema, trova una sua ratio nel fatto che il sistema francese è retto dal principio dell'opportunità dell'azione penale: in altri termini il pubblico ministero gode di una ampia discrezionalità nella decisione di esercitare l'azione penale o meno. La struttura gerarchica, dunque, risponderebbe proprio al fine di garantire un certo grado di uniformità e di minimizzare l'esercizio della discrezionalità<sup>22</sup>.

Al di là di tale organizzazione piramidale, le differenze tra giudici e pubblici ministeri si rispecchiano anche nella duplice composizione del CSM<sup>23</sup>, costituito da due sezioni distinte per le due funzioni, giudicanti e requiranti. La duplice composizione è giustificata dalle diverse prerogative del CSM sulle due categorie di magistrati. Mentre, infatti, il CSM ha il potere di nominare i magistrati *du siège*, i secondi sono nominati dal Ministro della Giustizia, a seguito di un parere preventivo, ma non vincolante della competente sezione del Consiglio Superiore della Magistratura. A questo proposito sembra, tuttavia, interessante rilevare che di fatto, a partire dal 2008<sup>24</sup>, tutti i pareri contrari espressi dal CSM nella sezione per il parquet sono stati seguiti dal Ministro della giustizia, a dimostrazione, forse, di una maggiore sensibilità di quest'ultimo verso le prerogative del CSM. Si consideri, invece, che nel 2006 e 2007 rispettivamente il 90% e il 60% dei pareri espressi dal CSM nella composizione per il parquet erano stati disattesi dal Ministro della Giustizia.

Dal gennaio 2011, inoltre, sono sottoposte al parere non vincolante del CSM anche le nomine dei Procuratori generali presso le Corti d'appello e del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, proposte dal Ministro della Giustizia e approvate dal Consiglio dei Ministri.

Oltre al potere di nomina, anche i poteri disciplinari seguono un duplice binario. Mentre le sanzioni disciplinari nel caso dei giudici, infatti, comminate dal CSM che agisce quale collegio di disciplina, nel caso dei magistrati del parquet le medesime sono adottate dal Ministro della Giustizia, previo parere del CSM.

Un'altra linea di differenziazione tra i magistrati giudicanti e i pubblici ministeri corre lungo il terreno della garanzia della inamovibilità. L'art. 4 dell'ordinanza n. 58 – 1270 del 1958 prevede che *“les magistrats du siège sont inamovibles. En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avan-*

---

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> G. Gilliéron, *Public Prosecutors in the United States and in Europe*, Springer, 2014, p. 296.

<sup>23</sup> Sul CSM francese, L. MONTANARI, T.S. RENOUX, *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura in Francia alla luce della riforma costituzionale del 2008*, in DPCE, 2010, IV, p. 1264 ss. E G. LACOSTE, *La legge costituzionale del 27 luglio 2008 e la riforma del Consiglio superiore della magistratura in Francia e in Italia*, a cura di A. CERVATI, M. VOLPI, Torino, 2010, pp. 105 ss.

<sup>24</sup> Bilan d'activité 2006-2010, Conseil Supérieur de la Magistrature, in [www.conseil-superieur-magistrature.fr/](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/).

*cement.*” I magistrati del parquet non godono del medesimo beneficio, e anzi, all’art. 5 dell’ordinanza si afferma che *“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”*. Controllo e direzione che trova espressione in uno dei poteri più controversi (e recentemente riformati) attribuiti al Ministro della giustizia: ovvero la possibilità di inviare istruzioni al pm.

Fino alla legge n. 2013-669 del 2013 che ha modificato l’art. 30 c.p.c., Il ministro poteva inviare istruzioni non solo generali ma anche particolari, cioè relative ad un determinato *affaire*. Non occorre sottolineare come tale potere fosse suscettibile, in via di principio, di minare l’indipendenza del pubblico ministero, soprattutto nel caso di inchieste a forte connotazione politica. Ancora una volta, però, i dati reali dipingono una realtà diversa da quella che si potrebbe dedurre dal testo di legge: il numero di direttive individuali provenienti dal Guardasigilli e trasferite nel fascicolo processuale è, infatti, molto basso, trattandosi di una facoltà esercitata in casi del tutto residuali. La riforma del 2013 ha accolto, tuttavia, le numerose critiche rivolte a tale principio, mantenendo la facoltà del Ministro di inviare solo istruzioni generali ma non particolari.

Nonostante quelli che si sono descritti costituiscano molteplici profili di intersezione tra il pm e il potere politico, occorre sottolineare, tuttavia, una garanzia fondamentale per l’attività del pm (e per alcuni anche il suo significato più autentico): si tratta della previsione dell’art. 5.2 della legge organica sulla magistratura laddove si afferma che *“A l’audience, leur parole est libre.”* Esso costituisce un principio fondamentale<sup>25</sup>, accolto anche nel codice di procedura penale all’art. 33, laddove si afferma che il pubblico ministero *“développe librement les observations orales qu’il croit convenable au bien de la justice”*. Il richiamo a ciò che è più adeguato agli interessi della giustizia non può non mettere in evidenza la natura di organo di giustizia del pm e come tale ascrivibile al corpo della magistratura.

Come rispondere, in definitiva, al quesito posto in aperture circa la natura del parquet? La ricostruzione che si è condotta non ha fatto altro che confermare la duplice natura dello stesso: si tratterebbe di un *“fonctionnaire a statut special”* che tuttavia *“fait partie de l’Autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle au sens de l’article 66 de la Constitution”*<sup>26</sup>.

### **3. Lo status del parquet tra riforme minimali o inattuato**

Nel quadro descrittivo che si è sopra tratteggiato, il pm francese soffre, da tempo, di una crisi di identità profonda. Nel discorso dell’inaugurazione dell’anno giudiziario del 2011, il procuratore generale presso la Corte di Cassazione aveva constatato che il pm versava ad-

---

<sup>25</sup> Si tratta secondo la dottrina maggioritaria di un principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica, e di un principio costituzionale riconosciuto senza discontinuità da tutti i regimi repubblicani, T. S. RENOUX, *L’apport constitutionnel à la réflexion sur l’évolution du ministère public, Quel avenir pour le ministère public?*, p. 47.

<sup>26</sup> *Idem*, p. 49.

dirittura in uno stato di coma irreversibile e che l'intero sistema della giustizia attraversava una situazione di sofferenza. Le spinte verso un ripensamento dello status del pm hanno portato al proliferare di rapporti, conferenze e iniziative in materia di diritto penale e in particolare sullo status del pm. Non sono mancati, anche in precedenza, interventi riformatori della figura del pm, i quali, però o non sono stati attuati oppure hanno toccato in maniera solo tangente la posizione costituzionale e processuale del pubblico ministero. Tra i primi si devono menzionare le Commissione *Delmas-Marty*<sup>27</sup> del 1989 e la Commissione *Truche*<sup>28</sup> del 1997. Entrambe proponevano, nell'ambito di una complessiva riforma della giustizia penale, il ripensamento del rapporto tra Ministro della giustizia e parquet ed in particolare la Commissione Truche era giunta a proporre che Ministro non potesse dare istruzioni sui singoli casi al pubblico ministero. Tuttavia nessuna delle proposte di queste due Commissioni venne attuata. Tra gli interventi, invece approvati, vanno ancora una volta menzionate le revisioni costituzionali del 1993 e del 2008. Risale al 1993, in particolare, la creazione di due<sup>29</sup> sezioni distinte del CSM, una per i magistrati du siège e una per i magistrati du parquet, nelle quali il Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia continuano ad essere membri di diritto.

Le due sezioni si distinguono innanzitutto per la loro composizione. Se, infatti, rimane invariata la componente non togata<sup>30</sup> la componente togata si differenzia a seconda della sezione: quando opera nei confronti dei magistrati du siège vi sono cinque giudici e un membro della procura e viceversa quando opera nei confronti dei parquet.

Ma l'aspetto di differenziazione più rilevante riguarda il piano funzionale: mentre, infatti, rispetto ai magistrati du siège il CSM esprime pareri vincolanti su tutte le nomine, rispetto ai pm i pareri sono solo consultivi e non hanno alcun effetto vincolante.

È su questa architettura, che si innesta la riforma voluta da Sarkozy nel 2008 (legge costituzionale 23 luglio 2008, n. 724) che, nel complesso, sembra accrescere alcuni poteri del CSM e ne ridefinisce gli equilibri<sup>31</sup> nel tentativo di realizzare un primo passo verso la separazione tra magistratura e politica.

Per il profilo che qui rileva vengono, innanzitutto, estromessi i due membri di diritto di matrice politica<sup>32</sup> (Presidente della Repubblica e Ministro della giustizia, anche se quest'ultimo si vede riconosciuto il diritto di partecipare alle sedute tranne che in sede disciplinare), rendendo meno stretto il vincolo tra CSM e politica. A ciò tuttavia si oppone la previ-

---

<sup>27</sup> *Commission Justice pénale ed Droits de l'homme, Rapport final, Paris, 1991.*

<sup>28</sup> *Commission de réflexion sur la justice, Rapport, La Documentation française, Parigi, 1997.*

<sup>29</sup> Il Consiglio superiore della Magistratura in precedenza si occupava solo dei giudici, e le sue competenze riguardavano le proposte di nomina al Presidente della Repubblica, l'esercizio della funzione disciplinare e l'amministrazione degli organi giudiziari. Sul punto si veda M. VOLPI, *I Consigli di Giustizia in Europa: un quadro comparativo*, DPCE n. 2/2009, p. 948 ss.

<sup>30</sup> Un consigliere di stato e tre personalità non appartenenti né alla magistratura né al Parlamento.

<sup>31</sup> Nello specifico, vengono meno i due membri di diritto di matrice politica e viene cambiata la proporzione tra membri laici e togati a favore dei primi.

<sup>32</sup> Nonostante l'estromissione del Presidente della Repubblica alla presidenza del CSM, egli rimane, ex art. 64 Cost., il garante dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria.

sione<sup>33</sup>, tra le più dibattute in sede di riforma, secondo cui la maggioranza dei componenti del CSM è costituita da laici (8 membri laici contro 7 membri togati<sup>34</sup>), disegnando così una composizione in controtendenza rispetto al panorama comparato, ma che tuttavia si giustifica nel bilanciamento rispetto all'estromissione del Presidente della Repubblica e del Guardasigilli.

In secondo luogo vengono ampliate, nei confronti del parquet le attribuzioni del CSM, rafforzando così le garanzie di indipendenza del pm: il CSM è ora chiamato ad esprimere un parere su tutte le nomine, anche quelle apicali<sup>35</sup>, che però rimangono sempre di carattere non vincolante, spettando al Ministro sia l'iniziativa che la decisione finale.

Un timido tentativo di riforma costituzionale di tale assetto è stato successivamente avanzato il 13 marzo 2013 dal Governo, il quale ha proposto al Parlamento un *Project de loi constitutionnel de réforme du Conseil superior de la magistrature*. Si trattava di una riforma minimalista, che prevedeva il rafforzamento dell'indipendenza attraverso la subordinazione delle nomine dei parquet al parere *conforme*<sup>36</sup> del CSM.

Ma tale riforma è stata bloccata dal voto contrario oltre che dell'opposizione, di una parte della maggioranza. I detrattori della riforma ritenevano che il rafforzamento dell'autonomia del pubblico ministero avrebbe dovuto imporre la soppressione del principio della discrezionalità dell'azione penale e l'adozione del principio dell'obbligatorietà della stessa<sup>37</sup>.

Parallelamente alle riforme costituzionali che hanno riguardato il CSM e di conseguenza anche la posizione costituzionale del parquet, lo status di quest'ultimo è stato influenzato anche da alcune riforme legislative in materia di procedura penale: in particolare il riferimento è alle modifiche dell'art. 30 del c.p.p. apportate dalla legge Perben II del 2004 e dal suo eguale e contrario, la già accennata legge del 25 luglio 2013.

Le Legge Perben II del 9 marzo 2004, in particolare, ha riaffermato "*le modèle Jacobin, centralize et hiérarchisé du parquet dans le nouvel article 30 du Code de procédure pénale*<sup>38</sup>". Essa ha, infatti, inserito nel codice di procedura penale la previsione secondo la quale il Ministro della giustizia è il capo della magistratura requirente. Inoltre ha riconosciuto all'autorità politica il potere di dare non solo istruzioni generali ma anche istruzioni scritte rife-

---

<sup>33</sup> Come è stato rilevato, si è trattato di una previsione volta a fornire una risposta simbolica alle contestazioni di una chiusura corporativa rivolte alla magistratura in un clima di generale sfiducia della società civile verso la stessa, si veda L. MONTANARI E T. S. RENOUX, *Il ruolo del consiglio superiore della magistratura*, cit.

<sup>34</sup> I membri laici sono un avvocato, un Consigliere di Stato e sei personalità qualificate non appartenenti né al Parlamento né all'ordine giudiziario, scelte dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Senato e dall'Assemblea nazionale in misura di 2 ciascuno.

<sup>35</sup> In precedenza la nomina del procuratore generale era attribuita in via esclusiva al Consiglio dei ministri.

<sup>36</sup> A differenza che l'attuale formulazione dell'art. 65 che prevede un parere semplice. Nel caso del parere conforme, pur non essendo vincolante, esso avrebbe ridotto i margini di apprezzamento del Ministro della Giustizia, che sebbene non annullati sarebbero stati ridotti.

<sup>37</sup> Anche se di fatto vige l'obbligatorietà dell'azione penale, come dimostra il tasso di risposta penale che si aggira intorno all'88%, così E. ALT, *Un pubblico ministero dallo status malato*, in [www.magistraturademocratica.it](http://www.magistraturademocratica.it).

<sup>38</sup> H. NALLET, *Quel ministère public dans la République? Réflexions sur les rapports entre le parquet et le pouvoir politique*, in *Quel avenir pour le ministère public?*, cit., p. 68.

rite a un singolo caso e inserite nel fascicolo<sup>39</sup>. Previsione, quest'ultima, eliminata dalla riforma del 25 luglio 2013, che ha, su questo punto, allineato la Francia agli standard comuni contenuti in alcuni documenti del Consiglio d'Europa, cui si farà riferimento nel paragrafo seguente.

Nel complesso, tuttavia, come si può intuire da questa breve ricostruzione, si è trattato di interventi parziali e frammentati, senza che fosse ad essi sotteso un disegno di riforma globale, come conferma del resto il fatto che alcuni aspetti riformati sono stati contraddetti dagli interventi immediatamente successivi.

In definitiva, tutti i pezzi del puzzle che si è cercato di ricomporre restituiscono un pm che si colloca, ad oggi, in una zona grigia della separazione dei poteri, laddove i contorni tra il giudiziario e l'esecutivo si fanno - non senza problemi - labili e porosi.

#### **4. Le spinte “esogene” verso la riforma del parquet**

Se già il dato costituzionale mostra tutte le criticità della figura del pm francese, l'anomalia dello stesso appare ancor più macroscopica ove la si estrapoli dal contesto istituzionale in cui si è sviluppata e la si legga nel prisma delle norme sovranazionali, in particolare: della Convenzione EDU e della relativa giurisprudenza, delle dichiarazioni programmatiche del Consiglio d'Europa e alla luce dell'istituzione di un pubblico ministero europeo.

Occorre in via preliminare richiamare ancora il fatto che in Europa coesistono diversi modelli di organizzazione della giustizia e diversi sistemi processuali (accusatorio e inquisitorio) e di conseguenza anche la figura e le funzioni del pubblico ministero appaiono profondamente diversificate nei diversi ordinamenti, tanto che non è possibile parlare di un modello unico o prevalente di pubblico ministero. Né, a parer di chi scrive, sarebbe auspicabile la cancellazione delle differenze nei sistemi di giustizia dei diversi paesi, differenze che devono imputarsi a tradizioni giuridiche e storiche peculiari dei singoli stati.

Tuttavia “il confronto con i problemi pratici dell'organizzazione giudiziaria nell'ordinamento costituzionale dei nuovi membri del Consiglio ha favorito la ricerca di approcci comuni e l'individuazione di principi di comune accettazione<sup>40</sup>”, come dimostrano i documenti redatti dal Consiglio d'Europa (vedi infra par. 4.1.), nei quali si possono rintracciare dei tratti minimi ed essenziali di quello che potrebbe essere uno statuto condiviso del pubblico ministero in Europa.

---

<sup>39</sup> Per una descrizione della legge Perben II si rimanda A. PERDUCA, *Note sull'evoluzione del sistema di giustizia penale in Francia*, in *Questione di giustizia*, n. 5/2004, p. 1019.

Secondo l'A. la riforma ha messo fine, a profitto dell'autorità politica, a una certa precedente ambiguità, quando era possibile ritenere che il pubblico ministero, benché dipendente statutariamente dal Ministro, godesse nondimeno di una certa autonomia nell'applicazione della legge penale.

<sup>40</sup> S. BARTOLE, *L'ordinamento giudiziario nei documenti del Consiglio d'Europa con speciale riguardo all'assetto delle procure*, cit.

Alla luce di tali parametri, la posizione del parquet francese appare ancora problematica, presentando aspetti che la rendono incompatibile con gli standard sovranazionali circa l'indipendenza della magistratura, tanto che, come si mostrerà, ne è stata messa in discussione addirittura la natura di organo giudiziario da parte della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

#### **4.1. L'indipendenza del pubblico ministero nei documenti del Consiglio d'Europa**

Lo status del pubblico ministero è oggetto di una particolare attenzione da parte del Consiglio d'Europa. Come rileva Sergio Bartole<sup>41</sup>, questo interesse speciale da parte di un'istituzione da sempre dedicata al tema della salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, non deve stupire: "il fatto è che proprio l'implementazione di questa salvaguardia passa attraverso la realizzazione delle garanzie in materia di organizzazione giudiziaria: si pensi all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Queste garanzie assumono un rilievo tutto particolare se sono viste non già soltanto come articolazioni pratiche del principio di separazione dei poteri, ma anzitutto come fattori di realizzazione della tutela dell'individuo. In questa prospettiva le stesse logiche di spartizione del potere politico e corporative che sembrano talvolta condizionare la legislazione in materia di ordinamento della giurisdizione perdono di rilievo ed interesse, le polemiche sulla responsabilità e la posizione personale di magistrati giudicanti e requirenti acquistano un nuovo sapore, e i rapporti fra giudiziario ed altri poteri si distanziano dalle progettazioni volte ad assicurare dolosamente incidenza effettiva alle interferenze delle forze politiche nella misura in cui la tutela dei diritti è certamente antagonistica rispetto alle pretese di speciali prerogative per le autorità governanti<sup>42</sup>".

Tra gli strumenti e i documenti prodotti sul tema dal Consiglio d'Europa vi è, innanzitutto, la Raccomandazione (2000) 19 del Consiglio d'Europa sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale, intesa ad armonizzare i sistemi di magistratura requirente, in particolare sul versante dell'indipendenza degli stessi rispetto al potere esecutivo<sup>43</sup>.

In tale documento si richiede agli Stati membri di fare in modo che i componenti dell'ufficio del Pubblico ministero possano adempiere al loro mandato senza ingiustificate interferenze e senza rischiare di incorrere, al di là di quanto ragionevole, in responsabilità civili, penali o di altra natura.

Vengono inoltre indentificati dei presidi volti a garantire l'indipendenza del pm anche in quei sistemi dove il pm è subordinato all'esecutivo. Tra questi meritano di essere menzionati la previsione secondo cui la natura e la portata dei poteri del governo nei confronti del Pubblico ministero vengano precisate dalla legge e la prescrizione secondo la quale tutte le

---

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> *Ibidem.*

<sup>43</sup> M. VOLPI, *L'indipendenza della magistratura nei documenti del Consiglio d'Europa e della Rete europea dei Consigli di Giustizia*, in DPCE, 2010, IV, pp. 1754 ss.

istruzioni di carattere generale emanate dal governo siano per iscritto e pubblicate secondo adeguate modalità.

Più recentemente, nel dicembre 2010, la Commissione di Venezia<sup>44</sup> ha elaborato un Rapporto<sup>45</sup> contenente le norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario. Con riferimento al pubblico ministero, dopo aver constatato la pluralità di modelli di giustizia penale presenti in Europa, viene precisato il concetto di indipendenza esterna dei pubblici ministeri, che per essenza differisce da quella dei giudici. “L’elemento principale di tale indipendenza “esterna” del pubblico ministero o del Procuratore generale risiede nell’impossibilità dell’esecutivo di dare istruzioni al Procuratore generale (e naturalmente direttamente a qualsiasi magistrato del pubblico ministero) *nei singoli procedimenti*. Sembrano invece meno problematiche le istruzioni di carattere generale, come per esempio quella di perseguire più severamente o più rapidamente certi tipi di reato. Tali istruzioni possono essere considerate un aspetto di strategia politica che a giusto titolo può essere decisa dal Parlamento o dal Governo<sup>46</sup>”.

Tuttavia è degno di rilievo il fatto che ai sensi del rapporto la presenza di un’organizzazione di tipo gerarchico della giustizia non costituisca di per sé una violazione dell’indipendenza del pubblico ministero: “l’indipendenza *strictu sensu* può essere compresa come un sistema nel quale i pubblici ministeri, a parte il Procuratore generale, nell’esercizio delle attività che competono loro per legge, non sono tenuti a ottenere la previa approvazione dei loro superiori, né hanno bisogno di un’approvazione a posteriori. Spesso al contrario godono di garanzie di non interferenza da parte del loro superiore gerarchico<sup>47</sup>”.

Ai sensi del rapporto in esame, la non ingerenza significa la garanzia che le attività del pubblico ministero nell’ambito di un procedimento non siano oggetto di pressioni esterne, né di pressioni interne indebite o illegali. Tali garanzie dovrebbero riguardare la nomina, la disciplina/revoca, ma anche comprendere norme specifiche per la gestione dei procedimenti giudiziari e di tutto il processo decisionale.

---

<sup>44</sup> Si tratta di un organo consultivo del Consiglio d’Europa, anche noto come The European Commission for Democracy through Law, costituito dai rappresentanti di 59 Stati: i 47 membri del Consiglio d’Europa e 12 altri Stati (Algeria, Brasile, Cile, Israele, Kazakistan, La Repubblica di Corea, Kirgizstan, Marocco, Messico, Perù, Tunisia e Stati Uniti). Inoltre vi fanno parte, come membri individuali, designati per 4 anni dagli Stati membri, professori di diritto costituzionale e internazionale, giudici di Corti supreme e costituzionali e membri dei parlamenti nazionali. Per una descrizione delle funzioni si rimanda al sito della Commissione, [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>45</sup> *Rapporto Commissione di Venezia 2010, Aspetti specifici dell’indipendenza dei giudici*, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int). Nell’elaborare questo documento la Commissione di Venezia ha tenuto conto dei pareri espressi dal Consiglio Europeo dei Procuratori, organo permanente, istituito nel 2005 dal Consiglio d’Europa. Come si legge nel documento di presentazione di tale organo, disponibile al sito [www.csm.it](http://www.csm.it), “Con la creazione del Consiglio consultivo dei Procuratori europei, il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa intese istituzionalizzare la sede di confronto tra pubblici ministeri in ambito continentale, dando ad essa stabilità e definendone gli obiettivi. Al CCPE furono, dunque, affidati i seguenti compiti: redigere pareri (“*Opinions*”) per il Comitato europeo sui problemi criminali (CDPC – *European Committee on Crime Problems*), soprattutto riguardo all’applicazione della Raccomandazione *Rec(2000)19*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa il 6 ottobre 2000 e dedicata al ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale; promuovere l’applicazione della predetta Raccomandazione n. 19 del 2000; raccogliere informazioni sul funzionamento dei servizi di procura nei Paesi membri del Consiglio d’Europa.

<sup>46</sup> *Rapporto Commissione di Venezia 2010, Aspetti specifici dell’indipendenza dei giudici*, cit.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

Se si mette a fuoco il caso del pm francese alla luce di tali raccomandazioni, emerge piuttosto chiaramente come lo stesso corra sul filo di tutte queste previsioni, sempre al limite tra legittimo rapporto gerarchico con il potere esecutivo ed indebita ingerenza di quest'ultimo. Tuttavia, occorre altresì sottolineare che soprattutto la soppressione della possibilità di inviare istruzioni sui singoli casi, sembra aver sanato la più grave delle anomalie del modello francese alla luce dei documenti europei e aver aperto un varco verso l'armonizzazione del sistema francese rispetto ai principi del Consiglio d'Europa.

#### **4.2. La giurisprudenza della Corte EDU sullo status del parquet**

L'anomalia dello status del parquet francese non poteva lasciare indifferente il giudice di Strasburgo, il quale, sebbene attento a non ingerirsi nelle scelte dei singoli Stati in materia di organizzazione della giustizia, ha sviluppato una significativa giurisprudenza<sup>48</sup> relativa - per i profili che qui rilevano - al rispetto dell'art. 5.3 e dell'art. 6 CEDU, laddove si prevede rispettivamente il diritto di ogni persona arrestata ad essere condotta dinnanzi a un giudice o altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e il diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata da un tribunale indipendente e imparziale.

L'aspetto più problematico affrontato dalla Corte EDU alla luce delle disposizioni sopra menzionate, è proprio quello dell'indipendenza del parquet e della sua qualifica come magistrato autorizzato a esercitare funzioni giudiziarie.

La giurisprudenza della Corte EDU ha a più riprese<sup>49</sup> definito i contorni del concetto di magistrato indipendente ai sensi dell'art. 5.3 CEDU, precisando che rientrano in tale nozione i magistrati che non sono sottoposti ad alcun potere, pubblico o privato: al potere esecutivo, legislativo, ai gruppi di pressione e finanche alle parti in causa.

Risulta pertanto piuttosto scontato che la subordinazione del pubblico ministero francese al potere esecutivo, nelle varie forme che si sono sopra esposte, ha spinto i giudici di Strasburgo a dubitare del suo status e più specificamente della sua appartenenza all'autorità giudiziaria.

Tre sono i casi in cui la Corte, in passaggi per la verità piuttosto marginali rispetto alle vicende in oggetto, mette in discussione la figura del pm francese: il caso *Medvedyev* (2008), il caso *Moulin* (2010) e il caso *Vassis* (2013).

##### **4.2.1. Il caso Medvedyev: la Francia osservato speciale a Strasburgo?**

La prima occasione che ha visto la Corte EDU puntare i riflettori sul parquet francese ha tratto origine dal caso *Medvedyev*, che riguarda il fermo di una nave mercantile battente bandiera cambogiana, sospettata di portare ingenti quantitativi di droga da vendere nel mercato europeo, da parte delle autorità francesi. Una volta ottenuta l'autorizzazione dalle autori-

---

<sup>48</sup> Si veda M. ROBERT, *L'autorité judiciaire, la Constitution française et la Convention européenne des droits de l'homme*, in Dossier, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

<sup>49</sup> Il primo caso in cui la Corte EDU si pronuncia sulla natura del PM è *Schiesser v. Svizzera* del 4 dicembre 1979. Successivamente la Corte ha avuto modo di affrontare il tema nei casi *De Jong, Baljet e Van den Brink v. Paesi Bassi* del 22 maggio 1984 e la sentenza *Niedbala c. Polonia* del 4 luglio 2000

tà cambogiane, le forze di polizia francese hanno intercettato la nave, vi sono salite a bordo, hanno posto in arresto i membri dell'equipaggio e li hanno condotti, dopo 31 giorni di viaggio, nel porto di Brest sotto l'autorità del pubblico ministero. Lì, dopo otto ore sono stati portati d'innanzi al *judge d'instruction*.

I ricorrenti (i membri dell'equipaggio) lamentano la violazione da parte delle autorità francesi tanto dell'art. 5 c. 1 che dell'art. 5.3, sostenendo di essere stati privati arbitrariamente della loro libertà e di non essere stati condotti immediatamente dinnanzi a un giudice come vorrebbe l'art. 5.3 della CEDU.

Infatti, pur assumendo che il pubblico ministero fosse stato tenuto al corrente nel corso del viaggio di tutte le operazioni svolte a bordo della nave, egli non costituirebbe "*an officer authorized by law to exercise judicial power*" nel significato previsto dall'art. 5.3 perché mancherebbe dell'indipendenza necessaria, rispetto al potere esecutivo, per essere qualificato come tale.

La quinta sezione della Corte Edu, nella sentenza del 10 luglio 2008 ha accolto i rilievi dei ricorrenti, affermando, tra l'altro, che, sebbene le operazioni a bordo della nave fossero state condotte sotto la supervisione del pubblico ministero francese (puntualmente informato dal prefetto marittimo), "*the public prosecutor is not a competent legal authority within the meaning the Court's case-law gives to that notion: as the applicants pointed out, he lacks the independence in respect of the executive to qualify as such*"<sup>50</sup>.

Alla luce di ciò, prosegue la Corte, "*it cannot be said that the applicants were deprived of their liberty in accordance with a procedure prescribed by law*", riscontrando così la violazione dell'art. 5.1 CEDU.

L'affermazione dei giudici di Strasburgo circa la natura del pm francese appare essere particolarmente *tranchant* anche a fronte di una certa ritrosia della giurisprudenza sovranazionale nell'intervenire nell'ambito delle scelte relative modello giudiziario affermatosi nei singoli Stati.

Non a torto è stato rilevato che "*in criticizing French arrangements, the court is rejecting a whole procedural tradition*"<sup>51</sup> and "*seeking to impose, without any mandate, an anglo-saxon model of accusatorial justice across the whole continent*"<sup>52</sup>.

Forse proprio la consapevolezza della portata dirompente di una simile affermazione sull'intero impianto giudiziario francese ha portato, nel giudizio di appello, la Grande Camera a fare un passo indietro: essa nella sentenza del 29 Marzo 2010 conferma la violazione dell'art. 5.1 CEDU per la mancanza di basi legali per la detenzione dei membri dell'equipaggio, ma "dimentica" il passaggio relativo alla natura del pubblico ministero francese.

L'unico riferimento – ma non diretto – è rintracciabile nell'argomentazione circa le caratteristiche dell'ufficiale giudiziario, che "*must offer the requisite guarantees of independence from the executive and the parties, which precludes his subsequent intervention in crimi-*

---

<sup>50</sup> *Schiesser v. Svizzera, cit.*

<sup>51</sup> J. HODGSON, *The French Prosecutor in question*, in *Washington and Lee Law Review*, 2010, p. 1389.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

*nal proceedings on behalf of the prosecuting authority*". Nonostante tale formulazione non si riferisca esplicitamente al parquet, pare tuttavia indubbio che lo stesso non presenti le caratteristiche individuate dalla Corte di indipendenza rispetto ai poteri dello stato.

Del resto, il ripensamento della Grande Camera è stato spiegato da parte della dottrina solo come una forma di mediazione e di ponderata astensione al fine di evitare di influenzare il dibattito, allora in corso, in Francia sulla riforma della procedura penale.

#### **4.2.2. Il caso Moulin: il parquet francese ancora sotto la lente di Strasburgo**

Il caso *Medvedyed* è stato solo il primo atto della sfida circa la compatibilità del sistema francese di pubblica accusa con i principi sanciti dalla Convenzione in materia di equo processo.

Il secondo e fondamentale passaggio della diatriba a distanza è costituito dalla sentenza *Moulin v. France* del 2010<sup>53</sup>. Il caso *Moulin* sorge da presupposti di fatto estremamente diversi da quelli della sentenza *Medvedyev*. La signora Moulin, avvocato in Tolosa, viene arrestata in Orleans il 13 Aprile 2005 con l'accusa di traffico di stupefacenti e sottoposta al regime di *garde à vue*. Tale regime termina il 15 aprile, allorquando la ricorrente viene condotta dinnanzi al sostituto procuratore di Tolosa, che ne conferma l'arresto. Solo il 18 Aprile, la ricorrente viene condotta dinnanzi al giudice istruttore per un formale interrogatorio.

Oggetto del ricorso è proprio il regime della *garde à vue* che sarebbe in contrasto con l'art. 5.2 CEDU che prevede che il soggetto arrestato debba essere immediatamente condotto dinnanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie.

La Corte di Strasburgo ha accolto l'istanza della ricorrente, confermando il contrasto tra il regime di *garde à vue* e i principi della Convenzione in materia di giusto processo. In particolare, i cinque giorni trascorsi tra la messa in stato di fermo della ricorrente e il primo interrogatorio presso il giudice istruttore, non rispetterebbero il principio dell'art. 5.3 secondo il quale l'arrestato debba essere condotto dinnanzi a un giudice nel minor tempo possibile.

Sebbene, inoltre, la ricorrente sia stata condotta due giorni dopo l'arresto presso il sostituto procuratore di Tolosa, proprio la natura di quest'ultimo, legato a filo doppio al potere esecutivo, non sarebbe garanzia sufficiente per il rispetto dell'art. 5.3.

È a questo proposito che la Corte affronta, a differenza che nel caso *Medvedyev* in maniera diretta e non solo incidentale e con considerazioni di particolare rilievo, la posizione del *parquet* francese e la sua compatibilità con i principi in materia di equitable process contenuti nella Convenzione.

In particolare la Corte, pur precisando di non voler entrare nel dibattito interno circa il rapporto tra *parquet* e potere esecutivo<sup>54</sup>, ritiene tuttavia che "*les membres du ministère pu-*

---

<sup>53</sup> Per una ricostruzione del tema si rinvia a M. NEGLIA, *La sentenza Moulin della Corte europea dei diritti dell'uomo e la discussa posizione del pubblico ministero francese*", in DPCE online e a S. LAVRIC, *Affaire Moulin contre France: le parquet dans la tourmente*, in *Actualité Dalloz*, 2010.

<sup>54</sup> La Cour n'ignore pas que le lien de dépendance effective entre le ministre de la Justice et le ministère public fait l'objet d'un débat au plan interne (voir, notamment, paragraphes 25 et 28 ci-dessus). Toutefois, il ne lui

*blic, en France, ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif, qui, selon une jurisprudence constante, compte, au même titre que l'impartialité, parmi les garanties inhérentes à la notion autonome de « magistrat » au sens de l'article 5.3".*

Nel caso di specie il Giudice di Strasburgo ritiene dunque che *"le Procureur adjoint de Toulouse, membre du ministère public, ne remplissait pas, au regard de l'article 5.3 de la Convention, les garanties d'indépendance exigées par la jurisprudence pour être qualifié, au sens de cette disposition, de « juge ou (...) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires»".*

Le conclusioni del caso *Moulin* chiariscono ciò che la Grande Camera nel caso *Medvedyev* aveva tralasciato di affrontare, ma rimane ancora non chiarito l'effetto che tale pronuncia avrà sul sistema francese di pubblica accusa. Infatti, nonostante i rilievi intorno alla figura del pm, il vero bersaglio della sentenza è il regime della garde à vue (molto contestato anche nel diritto interno), mentre la questione dello status del pm, pur oggetto di pesanti rilievi, sembra rimanere ancora sullo sfondo.

#### **4.2.3. Il caso Vassis: il parquet francese tra moniti e "non detti" della Corte**

L'ultimo atto (fino a ora) della vicenda che riguarda la natura del parquet francese alla luce dell'ordinamento CEDU, è stato scritto nel giugno del 2013 con la sentenza *Vassis v. France*.

Il caso *Vassis* presenta molte analogie con il caso *Medvedyev*: esso trae origine, infatti, dal provvedimento di fermo (*garde à vue*) cui sono stati sottoposti i membri dell'equipaggio di una nave intercettata al largo della costa nordafricana nell'ambito di un'operazione di contrasto al narcotraffico internazionale.

Dopo l'intercettazione, i ricorrenti sono stati privati della libertà personale e sono stati scortati per diciotto giorni, fino al porto di Brest, e sono stati portati dinnanzi ad un giudice solo quarantotto ore dopo l'applicazione della misura restrittiva di garde à vue disposta dal Procuratore della Repubblica di Brest.

La corte EDU, in questo caso rileva innanzitutto che non si tratta di stabilire - operazione già per altro condotta nella sentenza *Moulin* - se i magistrati del pubblico ministero possano essere qualificati "giudice o (...) altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie" nel senso autonomo delle disposizioni dell'articolo 5.3 della Convenzione, ma di verificare il rispetto da parte delle autorità nazionali dell'esigenza di tempestività che viene espressa dai termini "tradotta al più presto" dell'articolo 5.3".

Nel caso di specie, la pubblica autorità, dopo avere privato della libertà personale i ricorrenti per 18 giorni in mare aperto, ha applicato una ulteriore misura restrittiva della libertà personale di quarantotto ore prima di condurre i ricorrenti dinnanzi ad un giudice.

---

appartient pas de prendre position dans ce débat qui relève des autorités nationales : la Cour n'est en effet appelée à se prononcer que sous le seul angle des dispositions de l'article 5 § 3 de la Convention, et des notions autonomes développées par sa jurisprudence au regard desdites dispositions.

Secondo la Corte, tale ulteriore misura restrittiva di 48 ore, se in astratto potrebbe essere considerata compatibile con l'art. 5.3 CEDU<sup>55</sup>, nel caso in esame non può essere in alcun modo giustificata, in quanto l'operazione di intercettazione era stata pianificata e la nave intercettata era oggetto di una sorveglianza particolare dal mese di gennaio 2008.

Pertanto i ricorrenti, a detta dei giudici di Strasburgo, avrebbero dovuto essere tradotti, fin dal loro arrivo in Francia e senza indugio, dinanzi a un giudice o altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie (e non invece sottoposti all'autorità del pubblico ministero).

Viene dunque confermata ancora una volta la persistenza di profili di incompatibilità tra la Convenzione e alcuni istituti della procedura penale francese con particolare riferimento al ruolo chiave svolto da un pubblico ministero non autenticamente indipendente nelle prime ore di custodia.

Se questo dunque costituisce la conferma del filone giurisprudenziale riguardante le caratteristiche del pubblico ministero, tuttavia la sentenza lascia qualcosa di non detto e di incompiuto. Come affermato in dottrina, *“la Cour européenne des droits de l'homme se refuse à tirer pleinement les conséquences de ses propres enseignements jurisprudentiels. En se bornant à évaluer la conventionalité de la garde à vue au seul prisme du droit de prompt comparution, la juridiction strasbourgeoise en vient à tolérer une période initiale de privation de liberté dont les autorités de poursuites ont « la libre jouissance pour compléter le dossier de l'accusation ». Pourtant, Dans l'arrêt du 27 juin 2013, une telle situation est fermement réprouvée par la Cour. Un changement de paradigme s'impose donc, afin que la critique européenne ne reste pas vaine*<sup>56</sup>”.

Nonostante la critica condivisibile e nonostante il fatto che la Francia per ora non abbia dato corso ai moniti provenienti dalla giurisprudenza della Corte EDU, non si può negare che il filone giurisprudenziale qui analizzato abbia contribuito a dare nuova linfa al dibattito interno circa la posizione del pubblico ministero francese ed in particolare sembra aver influito sulla più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia, cui si darà conto nel paragrafo seguente.

---

<sup>55</sup> Afferma la Corte che “ En particulier, elle rappelle que sa jurisprudence relative à des délais de deux ou trois jours, pour lesquels elle a pu juger que l'absence de comparution devant un juge n'était pas contraire à l'exigence de promptitude, n'a pas pour finalité de permettre aux autorités d'approfondir leur enquête et de réunir les indices graves et concordants susceptibles de conduire à la mise en examen des requérants par un juge d'instruction, au motif notamment qu'ils nieraient les faits qui leur sont reprochés”.

<sup>56</sup> N. HERVIEU, *Droit à la liberté et à la sûreté (Art. 5 CEDH) : Nouveau coup de semonce européen sur la garde à vue et le rôle du parquet français*, in *La Revue des Droits de l'Homme*, 2013, [www.revdh.org](http://www.revdh.org).

## 5. La più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione francese sullo status del parquet: un dialogo a distanza con il Conseil Constitutionnel?

La questione della definizione dello status del pubblico ministero francese, è ancora di estrema attualità, come dimostra una certa sensibilità della Corte di Cassazione francese rispetto alle pronunce della Corte di Strasburgo, in due sentenze<sup>57</sup> del 22 ottobre 2013.

In entrambe le decisioni, che pur prendono il via da casi diversi e distinti, la Corte di Cassazione ha affermato che il pubblico ministero non può autorizzare l'utilizzo di misure di geolocalizzazione perché esse, costituendo un'ingerenza nella vita privata, devono essere autorizzata da un giudice.

Nel primo caso, l'imputato era accusato di aver partecipato alla preparazione di atti terroristici, mentre nel secondo caso si trattava di traffico di droga, ma in entrambi i casi, nel quadro delle indagini preliminari, la pubblica accusa aveva autorizzato la polizia a istituire un sistema di geolocalizzazione che potesse sorvegliare i sospettati attraverso i loro telefoni cellulari.

La Corte di Cassazione ha affermato che *“la technique dite de géolocalisation constitue une ingérence dans la vie privée dont la gravité nécessite qu'elle soit exécutée sous le contrôle d'un juge”* e non del pubblico ministero.

Se il parametro di entrambe le pronunce è l'articolo 8 della Convenzione EDU, in materia di rispetto della vita privata e familiare, cionondimeno, si può leggere tra le righe un riferimento all'art. 5.3 della Convenzione che prevede la nozione di giudice indipendente, nella quale, come già affermato dalla Corte EDU, non potrebbe ascriversi il pubblico ministero.

Le pronunce in esame, oltre che a costituire un *landmark* nella giurisprudenza interna sullo status del parquet, rivestono un particolare rilievo in quanto si pongono in un ideale dialogo a distanza con altre pronunce del Conseil Constitutionnel sul tema in oggetto, fino ad ora considerate il punto di riferimento in materia di status del pubblico ministero.

Tra queste meritano particolare attenzione la sentenza CC 93-326 del 11 agosto 1993, la sentenza CC 97-389 DC del 22 Aprile 1997 e quella più recente relativa all'incostituzionalità di alcuni profili della misura della *garde à vue* (CC n. 2010-14/22 QPC)<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Crim. 22 oct. 2013, n° 13-81.945) e Crim. 22 oct. 2013, n° 13-81.949.

<sup>58</sup> Si tratta di una questione di priorità costituzionale, sollevata dalla Corte di Cassazione in merito alla costituzionalità della disciplina spaziale in materia di garde à vue, prevista agli articoli 62, 63, 63-1, 63-4 co. 1 a 6 e 77 del cpp. I ricorrenti sostenevano diversi profili di incostituzionalità, ed in particolare il fatto che le condizioni nelle quali la garde à vue si svolge lederebbero la dignità della persona; inoltre sarebbe violato l'articolo 66 della Costituzione, in quanto il Procuratore della Repubblica, di cui si contesta la natura di autorità giudiziaria, viene informato del provvedimento emanato dall'autorità di polizia giudiziaria soltanto dopo la sua adozione, ma, poi, può prolungarlo anche senza incontrare il destinatario; inoltre diritto di difesa e al giusto ed equo processo sarebbero violati dall'assenza di una difesa tecnica per la persona sottoposta a garde à vue. Alla luce di tali doglianze la Corte, pur ribadendo la natura di organo giudiziario del pm, ha affermato che le disposizioni contestate non hanno approntato, garanzie appropriate. “La conciliazione tra la tutela dell'ordine pubblico (e la ricerca degli autori di infrazioni) e l'esercizio di libertà costituzionalmente garantite non è stata, in concreto, ritenuta equilibrata, donde la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 62, 63, 63-1, 63-4 co. 1 a 6 e 77 del cpp”. Così C. BONTEMPS DI STURCO, *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, agosto-settembre 2010, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Nella prima, il Conseil Constitutionnel ha affermato a chiare lettere il ruolo del pubblico ministero nella tutela delle libertà fondamentali, dichiarando che *“l’autorité judiciaire qui, en vertu de l’article 66 de la Constitution, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet”*.

Nella seconda delle pronunce considerate, il Conseil ha confermato il ruolo dei pubblici ministeri nella garanzia delle libertà durante la fase delle indagini sulla base del fatto che si tratta di *“opérations de police judiciaire, réalisées sous la direction et le contrôle permanent du procureur de la République en vertu des dispositions du code de procédure pénale”*.

Ruolo che è stato riconosciuto anche nella sentenza in materia di *garde à vue* del 2010, nella quale il Conseil, rigettando la tesi dei ricorrenti secondo cui il pubblico ministero non apparterebbe all’autorità giudiziaria, riafferma a chiare lettere che *“l’autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet”*.

Come si vede, il Conseil constitutionnel ha ribadito con costanza l’appartenenza del pm all’autorità giudiziaria e ha affermato anche il suo ruolo di garante della libertà personale, sebbene con le debite garanzie; di contro, la più recente giurisprudenza della Corte di cassazione sembra far proprio l’orientamento proveniente dalla Corte EDU, mettendo, invece, in dubbio il ruolo del pm in provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Le divergenze giurisprudenziali tra le supreme corti francesi testimoniano in modo ancora più emblematico le incertezze circa l’identità e le funzioni del pubblico ministero.

## **6. Il rapporto “*Refonder le ministère public*”: preludio alla riforma del parquet?**

È in questo contesto di profonda incertezza dottrinale e giurisprudenziale circa la definizione del parquet che si devono leggere i lavori della Commissione di modernizzazione dell’azione pubblica, che ha l’emblematico titolo *“Refonder le ministère public”*. Il ricorso ad una commissione ad hoc per l’introduzione di riforme è prassi piuttosto diffusa nell’ordinamento francese, ed in particolare, per il tema che qui rileva, in passato erano già state istituite due commissioni, dedicate al ripensamento della giustizia e del processo penale, tra cui emergeva anche il nodo del rapporto del parquet con il governo. Si tratta delle già citate *Commissione Delmas-Marty* del 1989 e *Truche* del 1997. Ma in entrambi i casi le proposte fatte non avevano avuto seguito da parte del legislatore.

È al momento prematuro dire se il recente rapporto della Commissione Nadal, dedicato esclusivamente alla figura e alle funzioni del pubblico ministero nel processo penale, avrà un diverso destino rispetto ai precedenti. In ogni caso sembra interessante, non potendo entrare nel merito di tutte le 68 proposte di cui il rapporto si costituisce, mettere in luce, rispetto alla trattazione sin qui compiuta, alcuni aspetti salienti che il progetto affronta, in particolare quelli relativi allo status del pubblico ministero e alle sue funzioni.

La prima proposta riguarda la costituzionalizzazione del principio dell’unità del corpo giudiziario. L’art. 64 della Costituzione, infatti, sancisce il principio dell’indipendenza dell’autorità giudiziaria e dell’inamovibilità dei magistrati du siège, senza però fare alcun riferimento esplicito ai magistrati del parquet. Questi ultimi sono invece menzionati, come parte del corpo giudiziario, dalla legge organica del 22 dicembre 1958 sullo statuto della magistra-

tura, la quale all'art. 1 afferma che *“Le corps judiciaire comprend: les magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation, des cours d'appel et des tribunaux de première instance ainsi que les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice”*.

Il principio di unità della magistratura è stato poi ribadito dalla già citata giurisprudenza del Conseil Constitutionnel, che ha conferito al principio stesso un valore costituzionale. Nonostante ciò, si legge nel rapporto, *“la Commission a estimé qu'à la faveur de la révision constitutionnelle que nécessite la modification du régime de nomination et de discipline des magistrats du parquet, l'inscription explicite dans le texte de la Constitution du principe de l'appartenance des magistrats du ministère public à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, constituerait un message fort”*.

Per questo la proposta della Commissione prevede che l'art. 64 della Costituzione, che recita *“il Presidente della Repubblica è garante dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria”* vengano completato con la frase *“che comprende i magistrati du siège e du parquet”*.

La seconda e la terza proposta riguardano la nomina dei magistrats du parquet e in particolare si prevede il conferimento al Consiglio Superiore della Magistratura del potere di proporre la nomina dei procuratori della repubblica e dei procuratori generali e di fornire un parere conforme per la nomina degli altri pubblici ministeri.

La commissione fa esplicito riferimento agli impulsi provenienti dalla Corte di Strasburgo verso una maggiore indipendenza del pubblico ministero e per questa ragione l'obiettivo primario è quello di rafforzare i poteri del Consiglio Superiore della Magistratura rispetto alle nomine dei pm, allentando, contestualmente, il ruolo del ministro della giustizia.

Oggi infatti la sezione competente per i pubblici ministeri del Consiglio superiore della magistratura non ha voce in capitolo sulla nomina dei procuratori generali, mentre per le nomine di tutti gli altri parquet può solo esprimere un semplice parere. Vi è così, nell'attuale art. 65 Cost., una evidente asimmetria tra le prerogative della formazione per i magistrati du siège e du parquet. La prima, infatti, ex art. 65 c.4, formula proposte per le nomine dei magistrati giudicanti nella Corte di Cassazione, di Primo presidente di Corte d'appello e di Presidente di tribunale di grande istanza e formula un parere conforme per gli altri magistrati giudicanti.

Mentre la seconda, ex art. 65 c. 5, dà semplicemente il proprio parere sulle nomine relative ai magistrati della procura.

È in questo contesto che, *“eu égard à l'organisation hiérarchique du ministère public, la garantie que représente le transfert au Conseil supérieur de la magistrature du pouvoir de proposer la nomination des chefs de parquet et parquet général lui paraît en effet essentielle”*.

Un altro punto in cui è allentato il legame tra parquet e ministro della giustizia riguarda la materia disciplinare.

La proposta n. 4 del rapporto prevede, infatti, di affidare alla formazione competente del CSM le decisioni in materia disciplinare che riguardano i pubblici ministeri, così come avviene per i magistrati du siège ex art. 65. 6 Cost. L'attuale situazione prevede invece che sia il ministro della giustizia a determinare le sanzioni disciplinari mentre il CSM può esprimere solo un parere in merito.

Infine sempre nella direzione di un affrancamento del pm dal potere politico è da segnalare la previsione secondo la quale la decisione di trasferimento di un pubblico ministero deve essere sottoposto al parere conforme del Consiglio Superiore della Magistratura.

Espressivo è che non si sia inteso estendere il principio dell'inamovibilità ai magistrati del parquet, sebbene la Corte EDU avesse considerato tale requisito un indice dell'indipendenza del pubblico ministero.

La Commissione, dopo un acceso dibattito ha ritenuto che la mancata estensione dell'inamovibilità del pm potesse trovare una giustificazione nel fatto che un pubblico ministero potrebbe chiedere di essere trasferito o sollevato dall'incarico nel caso per esempio di un conflitto personale tra il Procuratore della Repubblica e il presidente del Tribunale.

Come si vedono le primissime proposte del Rapporto Nadal sono incentrate sul tema della costruzione di un parquet il più possibile indipendente dal potere esecutivo e per delle progressive equiparazioni, quanto allo status e alla garanzie del parquet ai magistrati du siège.

Tuttavia la proposta pur incidendovi profondamente non recide del tutto il rapporto tra pm e politica. Non solo lascia impregiudicata la facoltà del ministro di impartire istruzioni generali ai pm, ma lascia allo stesso il potere di nomina dei parquet, pur sottoponendolo al parere conforme del Consiglio Superiore della Magistratura. Lo stesso avviene per il principio della inamovibilità che più di tutti forse costituirebbe una effettiva garanzia dell'indipendenza del parquet da ogni condizionamento esterno.

## **7. Brevi note conclusive**

Lo statuto del parquet francese è stato definito, nel tempo, da riforme forse minimali ed episodiche, che hanno delineato un sistema di checks and balances, nella difficile impresa di trovare il punto di equilibrio tra indipendenza del parquet e ruolo dell'esecutivo nelle determinazioni della politica criminale, senza snaturare il modello burocratico-gerarchico di fondo.

Sebbene buona parte del cammino sia ancora da compiere – come dimostrano le proposte della Commissione Nadal – pare che gli accorgimenti finora adottati e in primis l'abolizione delle istruzioni individuali da parte del Ministro della giustizia – vadano nella direzione di un affrancamento del pm dall'esecutivo.

In particolare sarebbe auspicabile l'introduzione del parere conforme del Consiglio superiore sulle nomine (come previsto dal rapporto Nadal) e della garanzia dell'inamovibilità del pubblico ministero (aspetto che invece non è stato previsto nel rapporto), pur nella consapevolezza che un certo legame tra parquet ed esecutivo non possa essere del tutto reciso. Anzi, tale legame permette di mantenere “*a chain of responsibility within the democratic sy-*

*stem of checks and balances*<sup>59</sup>, obiettivo che altrove (Stati Uniti), è ottenuto attraverso l'elezione dei pubblici ministeri, che vantano quindi una legittimazione democratica<sup>60</sup>.

A tale proposito sono da condividere le riflessioni del procuratore Gelli, che non rincorre l'immagine di un potere giudiziario totalmente separato dall'esecutivo, ma ritiene opportuno delimitare quel rapporto con specifiche garanzie di indipendenza per il parquet: "più il potere esecutivo ha un'autorità forte sul pubblico ministero, più i membri del pubblico ministero devono avere la qualità di magistrato e uno statuto che li tuteli, così da preservare i necessari equilibri di potere all'interno di una società democratica".

Del resto, di fronte alla sottoposizione dei procuratori all'esecutivo, gli stessi documenti del Consiglio d'Europa "lasciano chiaramente intendere che un assetto siffatto è ammissibile se esiste al riguardo una lunga tradizione istituzionale e se questa tradizione trova il supporto di una cultura giuridica sensibile agli obiettivi di giustizia che sono propri del patrimonio costituzionale europeo<sup>61</sup>".

L'auspicio è, dunque, che il pm francese, al di là del persistere di un certo rapporto con il potere esecutivo che ne costituisce, per così dire, un tratto genetico, acquisti sempre più l'identità di magistrato al quale siano assicurate le garanzie minime affinché possa interpretare al meglio la sua funzione, che è quella di difendere non un astratto interesse generale, ma "un interesse superiore, quello della giustizia, che ingloba al proprio interno la dimensione umana del processo penale"<sup>62</sup>, perché, in definitiva, "l'uomo resta pur sempre al cuore della giustizia"<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> T. WEIGEND, *A Judge by another name? Comparative perspectives on the role of the public prosecutor*, in *The Prosecutor in Transnational perspective*, Oxford, 2012, p. 390.

<sup>60</sup> Per una critica al sistema elettivo americano, R.F. WRIGHT, *How Prosecutor Election Fail Us*, in *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2009, n. 6, p. 589.

<sup>61</sup> S. BARTOLE, *L'ordinamento giudiziario nei documenti del Consiglio d'Europa con speciale riguardo all'assetto delle procure*, cit., p. 4.

<sup>62</sup> R. GELLI, *Il Pubblico ministero in Francia*, in *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, cit., p. 132.

<sup>63</sup> *Ibidem*, citando una famosa frase attribuita al noto magistrato francese André Braunschweig. Sulla figura di Braunschweig si veda emblematicamente AA.VV., *Mettre l'homme au coeur de la justice: Hommage a A. Braunschweig*, Parigi, 1997.