

FRANCIA: Il Conseil e la separazione dei poteri à la française

di Francesco Duranti

(Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – Facoltà di Giurisprudenza - Università di Perugia – francesco.duranti@tin.it)

Con saisine di 60 parlamentari dell'opposizione, il Conseil constitutionnel è stato di recente chiamato a pronunciarsi, ex art. 61, comma 2, Cost., sulla conformità a Costituzione delle disposizioni di maggiore rilievo della nuova Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (meglio nota come Loi Perben II), approvata dalle Assemblée l'11 febbraio scorso.

Tra le varie (e numerose) questioni sottoposte allo scrutinio preventivo di costituzionalità, appare di particolare interesse la censura rivolta dai ricorrenti all'art. 63 della predetta legge, relativo alle attribuzioni del ministro della giustizia, quali risultanti dalla nuova formulazione dell'art. 30 del codice di procedura penale, che ora prevede testualmente che «Le ministre de la justice conduit la politique d'action publique 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 d'action publique. Il peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance et lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes».

Gli autori della saisine parlementaire chiedevano, in sostanza, al giudice costituzionale di dichiarare illegittima la norma in parola, per asserito contrasto l'art. 66 Cost. e con il principio della separazione dei poteri, di cui gli artt. 2 e 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789 (facente parte anch'essa, come noto, del bloc de constitutionnalité), in quanto – grazie ad alcune disposizioni introdotte dalla legge impugnata – si sarebbe consentito ai magistrats du parquet (ovvero alla magistratura inquirente), e, dunque, indirettamente, allo stesso Guardasigilli, di intervenire in materia di diritti e libertà individuali, la cui tutela è, al contrario, riservata, dall'art. 66 Cost., esclusivamente all'autorità giudiziaria.

Il Conseil, con la décision n° 2004-492 DC del 2 marzo 2004, respinge, tuttavia, la censura e dichiara la conformità a Costituzione della disposizione impugnata.

In particolare, al considerant n. 98, i giudici di Palais Montpensier statuiscono che il nuovo art. 30 c.p.p. «ne méconnaît ni la conception française de la séparation des pouvoirs, ni le principe selon lequel l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet, ni aucune autre principe ou règle de valeur constitutionnelle».

Ma cosa intende il Conseil quando fa esplicito riferimento alla conception française de la séparation des pouvoirs ?

E' evidente il richiamo del giudice costituzionale all'assetto – del tutto peculiare all'esperienza francese (per la prospettiva comparatistica, vd. AIJC XI, 1995) – dei rapporti costituzionali tra potere giudiziario (o meglio, autorité judiciaire, secondo l'espressa definizione contenuta nella rubrica del Titolo VIII della Costituzione del 1958) e potere esecutivo ed, ancor più, al differente status giuridico che contraddistingue la magistratura giudicante (magistrats du siège) e quella inquirente (magistrats du parquet: sulle origini e sul significato di tale espressione, vd. HERAUD – MAURIN, 2002).

Com'è noto, la Costituzione della V Repubblica è significativamente laconica in punto di disposizioni in materia di giustizia, dedicando ad essa i soli artt. 64, 65 e 66 del predetto Titolo VIII, limitandosi a rinviare, rispettivamente, ad una legge ordinaria per ciò che concerne la "création de catégories de juridictions entièrement nouvelles" (RENOUX, 1995), e ad una legge organica per tutto quanto riguarda lo stato giuridico dei magistrats (cfr., ancora di recente, sulla competenza del legislatore organico e di quello ordinario, CC décision n° 2001-445 DC del 19 giugno 2001).

Dal complesso delle richiamate norme emerge, così, in estrema sintesi, che i soli magistrats du siège si vedono riconosciuta, costituzionalmente (art. 64, comma 4), oltre all'indipendenza, anche l'inaffidabilità, mentre per i magistrats

du parquet (che esercitano le funzioni di ministère public) non sussiste alcuna garanzia costituzionale in tal senso ed, anzi, ai sensi dell'art. 5 dell'ordinanza organica n° 58-1270 del 22 dicembre 1958 (ordinanza adottata dal Presidente della Repubblica in base ai poteri allo stesso concessi dall'art. 92 Cost. per la mise en place delle nuove istituzioni della V Repubblica e relativa, appunto, allo stato giuridico dei magistrati), «les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde de Sceaux, ministre de la Justice».

A ciò si aggiunga che l'art. 65 Cost. – relativo all'istituzione del CSM, nel testo risultante dalla revisione adottata con legge costituzionale del 27 luglio 1993 – stabilisce che detto organo è costituito da due distinte sezioni, una competente per i magistrats du siège e l'altra per i magistrats du parquet, diversamente composte e con differenti attribuzioni, in quanto (ed ancora in sintesi) per la magistratura giudicante la sezione competente esercita – in materia di provvedimenti amministrativi e disciplinari – un vero e proprio potere decisionale, mentre, al contrario, in ordine ai predetti provvedimenti amministrativi e disciplinari, la sezione dedicata alla magistratura inquirente è dotata unicamente di poteri consultivi, rimanendo l'adozione degli atti d'esclusiva competenza del ministro della giustizia (previa, se del caso, conforme deliberazione del Consiglio dei ministri: cfr., amplius, sul punto RENOUX – MENDES CONSTANTE, 2001).

Emerge, allora, da quanto appena visto, uno statuto costituzionale fortemente differenziato nell'ambito dell'autorité judiciaire, laddove alla sola magistratura giudicante è garantita l'effettiva indipendenza dal potere esecutivo, che è, al contrario, espressamente negata a quella inquirente, connotata da un vero e proprio vincolo di subordinazione gerarchica nei confronti del ministro della giustizia, dotato di penetranti e “persuasivi” poteri.

Ecco, dunque, che può cogliersi, nella sua complessiva portata, il senso del riferimento del Conseil alla conception française de la séparation des pouvoirs in relazione all'assetto dei rapporti tra ministère public e potere esecutivo e in ordine alla profonda distinzione – oltre che di funzioni – di statuto giuridico che connota magistrati giudicanti e inquirenti all'interno dell'ordine giudiziario.

Il nuovo art. 30 c.p.p. è, perciò, in linea – come afferma il Conseil – con le previsioni costituzionali e con la legge (rectius, ordinanza) organica relativa allo statuto della magistratura: i poteri assegnati al guardasigilli dalla predetta disposizione di legge (di impartire istruzioni generali ai magistrati del ministère public; di fornire la notizia criminis; di imporre agli stessi magistrati, con istruzioni scritte e inserite nel fascicolo, di aprire indagini o di fare ricorso alla giurisdizione competente), appaiono, infatti, quale pura e genuina espressione della subordinazione gerarchica imposta ai magistrats du parquet dalla ricordata norma di cui all'art. 5 dell'ordinanza organica n° 58-1270.

Due questioni rimangono, però, aperte.

La prima: l'ordinanza organica n° 58-1270, richiamata dal Conseil nella decisione del 2 marzo scorso quasi quale sorta di parametro “interposto” di costituzionalità, essendo stata adottata dal Presidente della Repubblica con atto regolamentare ex art. 92 Cost., non è stata, com'è noto (non essendo, all'epoca, ancora in funzione il Conseil constitutionnel), sottoposta al vaglio preventivo (ed obbligatorio) di costituzionalità, come deve, invece, avvenire (art. 61, comma 1, Cost.) per tutte le leggi organiche di cui all'art. 46 Cost.: deve, allora, desumersi implicitamente che l'espresso richiamo all'art. 5 ord. org. n° 58-1270 fatto dal giudice costituzionale nella sua decisione n° 2004-492 DC vale ad attribuirgli – come sembra – la definitiva compatibilità a Costituzione?

La seconda: cosa ne è del principio dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, quando si ammette le legittimità di “istruzioni” ministeriali sull'opportunità del perseguimento o meno di determinati reati (o di determinate persone...) o sull'eventuale trattamento diversificato di situazioni identiche (ipotesi, del resto, pienamente consentite dall'art. 40 c.p.p. che consacra il principio “de l'opportunité des poursuites”: RENOUX, 1995)?

Su quest'ultimo punto, il modello “francese” della separazione dei poteri appare francamente in difficoltà nei confronti del costituzionalismo continentale, come pure risulta dalle stesse proposte di revisione costituzionale di recente formulate in Francia e tendenti ad attenuare il vincolo gerarchico di subordinazione dei magistrati del PM (oltre che ad ulteriori ipotesi di riforma del CSM), che guardano con rinnovato interesse all'esperienza costituzionale italiana e tedesca in materia (vd. RENOUX – MENDES CONSTANTE, 2001).