

La responsabilità del capo dello Stato in Francia prima e dopo la riforma costituzionale del 2007

Andrei Panea,

University of Craiova,
Romania
andypanea@yahoo.com

La nuova formulazione dell'articolo 67 della Costituzione accoglie la tradizionale distinzione tra atti compiuti nell'esercizio delle funzioni ed atti ad esse estranei.

VIII.1 La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti posti in essere nell'esercizio delle proprie funzioni.

“Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti in quanto tale, su riserva dei provvedimenti esplicitati negli articoli 53-2 e 68. Non può essergli richiesto di testimoniare durante il suo mandato, di fronte a nessuna giurisdizione o autorità amministrativa francese. Egli non può essere oggetto di un'azione in giustizia, di un'indagine, di un atto di istruzione giudiziaria o di citazione. Sono sospesi nei suoi riguardi tutti i termini di prescrizione o di decadenza. Le istanze e procedure a cui viene fatto ostacolo possono essere riprese o avviate contro di lui al termine del mese che segue la cessazione del suo incarico”¹.

Secondo quanto previsto dall'articolo 67, la regola generale dalla irresponsabilità presidenziale conosce due eccezioni: la prima è data dall'articolo 53 comma 2 che rende possibile un'azione giudiziaria nei confronti del Presidente della Repubblica di fronte alla Corte Penale Internazionale. La seconda eccezione è costituita dall'articolo 68, in base al quale “Il Presidente della Repubblica può essere destituito solo in caso di mancanza ai propri doveri incompatibile con l'esercizio del proprio mandato. La destituzione viene pronunciata dal Parlamento riunito in Alta Corte. La proposta di riunire l'Alta

¹ Costituzione del 4 Ottobre 1958, Titolo II, IL Presidente della Repubblica, art. 67.

Corte approvata da una delle assemblee del Parlamento viene immediatamente trasmessa all'altra che si pronuncia entro quindici giorni.

L'Alta Corte è presieduta dal Presidente dell'Assemblea nazionale. Essa delibera entro un mese, con voto a scheda segreta, sulla eventuale destituzione. La sua decisione ha effetto immediato."

Questa disposizione è stata revisionata con la riforma del febbraio 2007, ridefinendo tanto i termini della condotta quanto la composizione dell'organo giudicante.

La responsabilità presidenziali per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni prima del 2007

L'originale articolo 68 della Costituzione del 1958 fissava il principio di irresponsabilità politica e giuridica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni e lasciava soltanto la responsabilità per alto tradimento. "Haute trahison, per la quale era in ogni caso previsto un privilegio di giurisdizione, con devoluzione del relativo giudizio ad un'Alta Corte di Giustizia, che risultava però diversamente composta rispetto all'attuale Alta Corte (la quale non è più denominata "di Giustizia")"².

La Costituzione del 1958 non forniva una definizione di alto tradimento, lasciando alla discrezionalità della Corte il compito di individuare gli elementi costitutivi e le sanzioni.

La composizione dell'Alta corte di Giustizia era formata, secondo gli articoli 1 e 2 della legge organica n 59-1 del 2 gennaio 1959, da 24 giudici titolari e 12 giudici supplenti, eletti per metà dal Assemblea Nazionale e per metà dal Senato, ad ogni rinnovo dei due organi. La funzione di Pubblico ministero era esercitata dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione assistito dall'Avocat général e da altri due Avovats généraux da lui scelti.

La procedura, disciplinata nella legge organica e regolamenti parlamentari, iniziava con una mozione votata da entrambi i rami del Parlamento ed in seguito trasmessa al Procuratore Generale il quale ne dava comunicazione al Presidente dell'Alta Corte di Giustizia e al Presidente della Commissione di istruzione la quale era composta da cinque membri designati ogni anno dai magistrati giudicanti della Corte di Cassazione. Quest'ultima aveva il compito di verificare i fatti e accertarli secondo le regole ordinarie dell'istruzione penale, ma senza qualificare la fattispecie e nel caso di differenze riscontrate tra

² Tommaso Giovannetti, *La disciplina della responsabilità penale dei titolari del potere esecutivo in Francia* <http://www.giurcost.org/studi/gioventi.htm>.

fatti commessi e fatti contestati, le comunicava al Procuratore Generale. Spettava poi a esso trasmetterla al Parlamento affinché approvasse una nuova mozione.

Nel caso, invece, in cui la Commissione trovasse sufficienti prove avrebbe dovuto disporre il rinvio dinanzi all'Alta Corte di Giustizia, il processo svolgendosi secondo le regole del giudizio penale ordinario, fatta salva l'inappellabilità della sentenza³.

Per quanto concerne la delimitazione degli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni la dottrina francese faceva riferimento alla giurisprudenza relativa alla responsabilità ministeriale. Dunque gli atti funzionali erano soltanto quelli strettamente presidenziali, mentre quelli compiuti in occasione di un potere presidenziale, rispetto ad esso non necessari, non sono riconducibili entro il relativo regime di irresponsabilità.

Per quanto riguarda l'estensione temporale dell'irresponsabilità, la dottrina in unanimità la considerava illimitata, cioè andava oltre la fine del mandato; ciò sostenuto anche dal Presidente François Mitterrand "si applica al Presidente della Repubblica per tutta la durata del suo mandato, ma anche oltre, per i fatti che si sono prodotti durante quel periodo".

La responsabilità presidenziale per atti funzionali dopo la riforma costituzionale del 2007

La riforma del 2007 ha avuto, principalmente, come oggetto la fattispecie di reato, la composizione dell'organo giudicante e la procedura dinanzi ad esso seguita.

Per quanto riguarda il reato di "alto tradimento", questo viene sostituito con la locuzione "mancanza ai propri doveri incompatibile con l'esercizio del proprio mandato". Il Parlamento, riunito nell'Alta Corte deve accertare i fatti; questa Corte deve deliberare entro un mese sull'eventuale destituzione del Presidente della Repubblica, con voto segreto e a maggioranza di due terzi.

"Dalla (invero recente) entrata in vigore della riforma, non si sono verificati casi di proposta di destituzione del Capo dello Stato. A tal proposito si segnala che parte della dottrina francese, ha più in generale sottolineato come la responsabilità del Presidente sia, oggi, "ancor più difficile da far valere che nel contesto precedente alla

³ M. Cavino, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato Nelle esperienze italiana (1848-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, Giuffrè, 2008, 208 ss.

riforma costituzionale, in cui né la messa in stato di accusa, né la condanna esigevano maggioranze particolari”⁴.

Non essendoci casi di destituzione del Presidente della Repubblica, tuttavia una decisione presa da un pubblico ministero di Parigi di archiviare un’azione penale nei confronti di una collaboratrice del Presidente Sarkozy, allora in carica, ha suscitato innumerevole critiche da parte della dottrina.

La direttrice del gabinetto del Presidente è stata accusata di favoreggiamento nell’ambito della conclusione di contratti tra Eliseo ed una società demoscopica. Alla direttrice è stato esteso il beneficio di irresponsabilità penale riconosciuto dall’articolo 67 Costituzione al Capo dello Stato, in quanto secondo il pubblico ministero “un direttore di gabinetto non ha giuridicamente alcun potere autonomo, nemmeno in caso di delega alla firma”. Dato che la rappresentante era un membro della Presidenza della Repubblica, il procuratore ha concluso che essa beneficia “di una irresponsabilità permanente, assoluta e reale, che è volta a proteggere la funzione presidenziale e non il suo titolare e che per tanto deve estendersi agli atti posti in essere in nome della Presidenza della Repubblica dai suoi collaboratori”.

La dottrina sosteneva la contrarietà della decisione del pubblico ministero con la giurisprudenza della Cour de Cassation, che nella sentenza del 10 ottobre 2001 precisa che “i giudici istruttori sono comunque competenti nell’istruzione dei fatti nei confronti di ogni altro individuo, autore o complice.”

VIII.2 La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti compiuti fuori dall’esercizio delle proprie funzioni

La responsabilità del Presidente per gli atti extrafunzionali prima del 2007

Nella versione originaria della Costituzione francese non era espressamente prevista la responsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti posti in essere fuori dall’esercizio delle sue funzioni.

La dottrina, dall’altro canto, escludeva gli atti dal regime di irresponsabilità, riconoscendo la competenza del giudice ordinario.

Due casi sono avvenuti nel 1974 e nel 1995 che sembrano sostenere la tesi della responsabilità extrafunzionale. Nel primo il neo

⁴ Tommaso Giovannetti *La disciplina della responsabilità penale dei titolari del potere esecutivo in Francia* <http://www.giurcost.org/studi/giovanetti.htm>
F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGD, 30a ed., 2007, p. 626.

eletto Presidente Giscard d'Estaing fu denunciato per violazione della legge sulle pubbliche affissioni in campagna elettorale. Il tribunale di Parigi giudicò nel merito la questione, ma respinse la domanda, nulla eccependo in ordine alla sua competenza.

Nell'altro caso il Presidente Chirac fu chiamato in causa per un illecito relativo al suo domicilio privato, ma sia il Tribunale amministrativo poi il Procuratore della Repubblica respinsero la domanda per indeterminazione dei fatti contestati. Anche in questo caso non vi fu eccepito nulla in ordine alla competenza della magistratura ordinaria.

La questione viene riproposta nel 1998, quando il Presidente della Repubblica Chirac viene travolto in un'inchiesta giudiziaria sull'utilizzo illecito di fondi pubblici al Comune di Parigi, nel periodo in cui egli era il Sindaco della Capitale.

Il problema era uno di interpretazione dei primi due commi dell'articolo 68 il quale prevedeva che "il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni se non per alto tradimento. Egli può essere messo in stato d'accusa soltanto dalle due Assemblee, che deliberano con voto identico a scrutinio palese e a maggioranze dei loro componenti; egli è giudicato da un'Alta Corte di Giustizia".

Una parte della dottrina interpretava i due commi in congiunzione, per cui vi era bisogno di un foro speciale soltanto nei casi di alto tradimento. L'altra parte, attribuiva la competenza dell'Alta Corte anche per quanto riguardava la responsabilità per atti estranei all'esercizio delle sue funzioni.

Il Conseil Constitutionnel intervenne a risolvere il problema interpretativo e affermò con riguardo all'articolo 68 che "il Presidente della Repubblica, per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni e salvo il caso di alto tradimento, beneficia di una immunità; [...] tra l'altro, durante il suo mandato, la sua responsabilità penale può essere messa in causa solo davanti all'Alta Corte di Giustizia".

"Il Conseil ha, in questo modo, accolto l'interpretazione della disposizione costituzionale favorevole alla previsione di un privilegio di giurisdizione per il Presidente durante il suo mandato in tutti i casi in cui fosse emersa una sua responsabilità penale. Tale lettura fu successivamente confermata in un comunicato stampa dello stesso Conseil.

Questa decisione suscitò in dottrina reazioni contrastanti, dividendosi quest'ultima tra una maggioranza favorevole alla soluzione avallata dal Conseil constitutionnel ed una minoranza ad

essa contraria[22]. Il dibattito si concentrò sul valore da attribuire alla pronuncia e, in particolare, a quella parte dell'argomentazione che iniziava con l'espressione «au surplus» («tra l'altro»): alcuni leggevano, infatti, tale affermazione come un obiterdictum privo di efficacia vincolante; secondo altri, invece, si trattava di una parte necessaria dell'argomentazione posta a sostegno della decisione, dovendo dunque anche ad essa attribuirsi «autorité de chose jugée», la quale «inerisce non soltanto al [...] dispositivo, ma anche ai motivi che ne sono il sostegno necessario e ne costituiscono lo stesso fondamento»⁵.

In seguito tutte le giurisdizioni accolsero questa seconda interpretazione, come succede nel 1999 con l'inchiesta che coinvolgeva il Presidente Chirac, nella quale il giudice istruttore si dichiarò incompetente con ordinanza; ordinanza confermata anche in sede di appello, dalla Corte di Appello di Versailles.

Tuttavia una delle ordinanze così emesse giunse davanti alla Corte di Cassazione la quale si pronunciò il 2001.

La Corte affermava che “se l'autorità delle decisioni del Conseilconstitutionnel inerisce non soltanto al dispositivo, ma anche ai motivi che ne sono il sostegno necessario, queste decisioni si impongono ai pubblici poteri ed alle autorità amministrative e giurisdizionali solo per ciò che concerne il testo sottoposto all'esame del Conseil; [...] nella specie, la decisione del 22 gennaio 1999 si è pronunciata solo sulla possibilità di deferire il Presidente della Repubblica alla Corte penale internazionale per rispondervi di crimini di competenza di questa Corte; [...] spetta, dunque, alle giurisdizioni ordinarie determinare se il Presidente della Repubblica può essere ascoltato in qualità di testimone o essere perseguito davanti a loro per rispondere di ogni altro reato commesso al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni.

Il Presidente della Repubblica non può, durante il suo mandato, essere ascoltato come testimone assistito, né essere indagato, convocato o rinviato a giudizio per un qualunque reato davanti ad una giurisdizione penale di diritto comune; [...] egli non è neppure soggetto all'obbligo di comparire come testimone di cui all'articolo 101 del Codice di procedura penale, giacché questo obbligo è rafforzato dall'articolo 109 dello stesso codice con un provvedimento

⁵ Tommaso Giovannetti *La disciplina della responsabilità penale dei titolari del potere esecutivo in Francia* <http://www.giurcost.org/studi/giovannetti.htm>.

coercitivo per il tramite della forza pubblica ed è sanzionato penalmente

Le azioni per tutti gli altri atti davanti alle giurisdizioni penali di diritto comune non possono essere esercitate durante il mandato presidenziale, e la prescrizione dell'azione è dunque sospesa⁶.

In conclusione la Corte di cassazione negava la tesi del privilegio assoluto di giurisdizione, limitando al caso di alto tradimento, ma riconosceva l'improcedibilità assoluta durante il mandato, con sospensione dei termini di prescrizione.

Nello stesso tempo era stata depositata una proposta di legge di revisione costituzionale che aveva come oggetto la modifica dell'articolo 68 Costituzione. La proposta intendeva aggiungere al testo vigente un seguente comma il quale prevedesse che "per gli atti suscettibili di essere qualificati come crimini o delitti, che siano stati commessi anteriormente o nel corso del proprio mandato, e che siano privi di nesso con l'esercizio delle sue funzioni, il Presidente della Repubblica è penalmente responsabile. Le azioni possono essere intentate contro di lui solo con la decisione di una commissione ad hoc, adita dalla magistratura requirente o dalla parte che si ritenga lesa. La commissione ordina l'archiviazione degli atti ovvero la loro trasmissione alla magistratura requirente. Il Presidente della Repubblica può essere oggetto di un arresto o di qualunque altro provvedimento privativo o restrittivo della libertà soltanto con l'autorizzazione della commissione. Questa autorizzazione non è richiesta in caso di crimine o delitto flagranti o di condanna definitiva"

La volontà della riforma era quella di sottoporre la responsabilità extrafunzionale del Presidente al giudizio della magistratura ordinaria, prevedendo un filtro come quello dell'articolo 68 comma 1 per le azioni relative alla responsabilità degli atti emessi nell'esercizio delle funzioni.

La responsabilità presidenziale per gli atti emessi fuori dall'esercizio delle sue funzioni dopo la riforma del 2007

La disciplina attuale della responsabilità del Presidente della Repubblica per atti emessi fuori dall'esercizio delle sue funzioni si trova nei commi 2 e 3 dell'articolo 67 Costituzione il quale prevede che al Presidente "Non può essergli richiesto di testimoniare durante il suo mandato, di fronte a nessuna giurisdizione o autorità

⁶ *Cour de Cassation sentenza 10 ottobre 2001, assemblea plenaria* (consultabile nella lingua originale al www.courdecassation.fr).

amministrativa francese. Egli non può essere oggetto di un'azione in giustizia, di un'indagine, di un atto di istruzione giudiziaria o di citazione. Sono sospesi nei suoi riguardi tutti i termini di prescrizione o di decadenza.

Le istanze e procedure a cui viene fatto ostacolo possono essere riprese o avviate contro di lui al termine del mese che segue la cessazione del suo incarico”

Come si può notare dal terzo comma l'immunità del Presidente dunque dura quanti il mandato della carica stessa, facendo il ex Presidente soggettabile al giudizio come tutti gli altri.

La soluzione stabilita con la revisione costituzionale riprende, di fatto, l'interpretazione della Corte di Cassazione.

“La legge organica attuativa dell'articolo 68 Costituzione è stata adottata dall'Assemblea nazionale il 24 gennaio 2012 e dal Senato il 21 ottobre 2014. Il testo è stato sottoposto dal Primo ministro al Conseil constitutionnel con saisine del 22 ottobre 2014 ed è stato promulgato il 24 novembre 2014, sulla base dei rilievi espressi dalla dec. n. 2014-703 DC del 19 novembre 2014. L'attuazione della nuova disciplina costituzionale è stata dunque piuttosto tardiva”⁷.

References:

1. M. Cavino, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato Nelle esperienze italiana (1848-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, Giuffrè, 2008, 208 ss.
2. Costituzione del 4 Ottobre 1958, Titolo II, IL Presidente della Repubblica, art. 67.
3. Tommaso Giovannetti, *La disciplina della responsabilità penale dei titolari del potere esecutivo in Francia* <http://www.giurcost.org/studi/giovanetti.htm>.
4. F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGD, 30a ed., 2007, p. 626.
5. www.courdecassation.fr.

⁷ Massimo Cavino, *La conformità costituzionale del procedimento di destituzione del Presidente della Repubblica in Francia* (a margine della dec. n. 2014703 DC del Conseil constitutionnel) <http://www.giurcost.org/studi/giovanetti.htm>.