

Massimo Cavino

**La conformità costituzionale del procedimento di destituzione del
Presidente della Repubblica in Francia (a margine della dec. [n. 2014-
703 DC del Conseil constitutionnel](#))**

SOMMARIO: 1. *Gli antefatti.* – 2. *La disciplina della responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la revisione costituzionale del 2007.* – 3. *La l. org. n. 2014-1392 e la [dec. del Conseil constitutionnel n. 2014-703 DC](#).* – 3.1. *Il procedimento di convocazione del Parlamento in Alta corte.* – 3.2. *Ufficio di presidenza e commissione istruttoria dell'Alta corte.* – 3.3. *La disciplina del dibattito di fronte all'Alta corte.*

1. *Gli antefatti.* – Con la [dec. n. 2014-703 DC del 19 novembre 2014](#) il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato sul progetto di legge organica¹ di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, relativo al procedimento di destituzione del Presidente della Repubblica nell'ipotesi che questi si sia reso responsabile di una grave mancanza, incompatibile con la prosecuzione del mandato.

Si tratta dell'ultimo capitolo (in ordine di tempo²) di una lunga vicenda istituzionale iniziata con un'altra celebre pronuncia del giudice costituzionale francese: la [dec. n. 98-408 DC del 22 gennaio 1999](#).

In quella occasione il *Conseil constitutionnel*, chiamato ad esprimersi, in applicazione dell'articolo 54 della Costituzione, sulla compatibilità costituzionale delle norme dello statuto della Corte penale internazionale, firmato a Roma il 18 luglio 1998, aveva affermato la necessità di una revisione costituzionale per poter procedere alla ratifica.

Il *Conseil* rilevava, in particolare, l'incompatibilità dell'articolo 27 dello statuto, che rende applicabili le procedure davanti la Corte penale internazionale a chiunque, senza distinzioni fondate sulla carica ricoperta nell'ordinamento statale

¹ L. org. n. 2014-1392 del 24 novembre 2014.

² Come avremo modo di vedere il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto che sia necessaria l'adozione di un regolamento da parte del Parlamento riunito in Alta corte perché il procedimento di destituzione possa essere avviato. Perché la vicenda sia conclusa occorrerà pertanto attendere quest'ultimo passaggio normativo.

di provenienza, con l'articolo 68 della Costituzione, relativo al regime di irresponsabilità funzionale del Presidente della Repubblica.

Esso sottolineava, al *considérant* n. 16, che «*le Président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité et qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de justice, selon les modalités fixées par le même article*».

L'aspetto di maggiore interesse della decisione stava in quello che a tutta prima poteva apparire come un *obiter dictum*³, ma che in realtà costituiva la *ratio decidendi*, quel «*qu'au surplus*» con cui il giudice costituzionale, interpretava la seconda frase dell'articolo 68 Cost. in modo autonomo rispetto alla prima: in assenza di una espressa disciplina costituzionale della responsabilità extra-funzionale, l'affermazione della giurisdizione della *Haute Cour de Justice*, sganciata dal riferimento all'esercizio delle funzioni presidenziali, avrebbe introdotto per il Capo dello Stato un generale privilegio di giurisdizione per la durata del mandato.

Le ricadute della decisione non tardarono a farsi sentire.

Infatti, mentre il *Conseil constitutionnel* pronunciava la sua sentenza, la responsabilità extra-funzionale del Presidente della Repubblica Jacques Chirac era oggetto di diverse azioni giudiziarie per fatti commessi quando ricopriva la carica di sindaco di Parigi⁴.

I giudici istruttori procedenti, alla lettura del *considérant* n. 16 della [dec. 98-408 DC](#), sentendosi vincolati dall'articolo 62 della Costituzione⁵ che attribuisce alle decisioni del giudice costituzionale il valore di cosa giudicata opponibile ad ogni pubblico potere, si dichiararono in carenza di giurisdizione.

³ Cfr. PH. CHRESTIA, *La responsabilité pénale du Président de la République dans la décision du Conseil constitutionnel du 22 janvier 1999 (à propos d'un obiter dictum regrettable...)*, in *Dalloz, Jurisprudence*, 1999, 285.

⁴ Per una ricostruzione delle vicende giudiziarie che hanno coinvolto il Presidente Chirac cfr. M. CAVINO, *Francia: Il presidente della Repubblica e il privilège de juridiction*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2001, 1859 e s.; R. BIAGI, *La responsabilità penale del Presidente della Repubblica francese: un problema di attualità*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2002, 1673 e ss.

⁵ Il *Conseil constitutionnel* ha affermato (a partire dalla [dec. 62-18 L del 16 gennaio 1962](#)) il principio in forza del quale l'autorità di cosa giudicata si estende non solo al dispositivo ma anche ai "motivi che sostengono le sue decisioni". Per questa ragione assume importanza particolare la qualificazione del «*qu'au surplus*» pronunciato al *considérant* n. 16 dal *Conseil constitutionnel*. Ove si fosse ritenuto che esso fosse un *obiter dictum*, non essendo per definizione essenziale alla decisione, gli si sarebbe potuta negare la forza di giudicato; non così ove si fosse (correttamente) ritenuto che esso integrasse parte della *ratio decidendi*. Sull'autorità di cosa giudicata delle decisioni del *Conseil constitutionnel* cfr. M. CAVINO, *Lezioni di giustizia costituzionale francese*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 149 e ss.

La vicenda, che già di per sé aveva acceso le polveri di un vivace dibattito politico⁶, doveva però ulteriormente complicarsi.

Infatti una delle ordinanze con cui i giudici istruttori si dichiaravano in carenza di giurisdizione, quella del 14 dicembre 2000 dei giudici Riberolles e Brisset-Foucault del *Tribunal de Grande Instance* di Parigi, veniva impugnata in appello. La sentenza della *Chambre de l'instruction de la Cour d'appel* di Parigi, il 29 giugno 2001, che confermava l'ordinanza di primo grado, veniva a sua volta impugnata davanti alla *Cour de cassation*.

E il [10 ottobre 2001 l'Assemblée plénière de la Cour de cassation pronunciava la sentenza n. 481](#) con cui esprimeva un principio di diritto radicalmente contrario a quello enunciato dal *considérant* n. 16, non riconoscendogli il valore di cosa giudicata⁷ e negando l'estensione del privilegio di giurisdizione agli atti estranei all'esercizio delle funzioni presidenziali: *«toute juridiction doit assurer le respect du principe constitutionnel, et à portée générale, de l'égalité des citoyens devant la loi, et spécialement devant la loi pénale; le statut pénal du chef de l'Etat constitue, par certains des aspects, une dérogation au principe constitutionnel précité qui doit, dès lors, faire l'objet d'une interprétation stricte; l'article 68 de la Constitution dispose que "le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux Assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant; il est jugé par la Haute Cour de justice"; on doit en déduire qu'en premier lieu, l'immunité ainsi instituée au profit du Président de la République ne s'applique qu'aux actes qu'il a accomplis dans l'exercice de ses fonctions, que pour le surplus, il est placé dans la même situation que tous les citoyens et relève des juridictions pénales de droit commun»*.

⁶ Si era infatti da più parti sostenuto che la decisione del *Conseil constitutionnel* fosse stata pronunciata affinché il giudice delle leggi potesse "sdebitarsi" per il favore del Presidente Chirac consistito nel pieno sostegno fornito a Roland Dumas, Presidente dello stesso *Conseil*, a sua volta al centro di una difficile vicenda giudiziaria (sulla quale cfr. P. PASSAGLIA, *Il caso Dumas e le sue possibili ripercussioni sul funzionamento del Conseil constitutionnel*, in *Il foro it.*, 1999, IV, 370 e ss.). Sulla complessiva vicenda e le sue ripercussioni sull funzionamento del *Conseil constitutionnel*, cfr. P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, 88 s.

⁷ La *Cour de cassation* muove dal presupposto per il quale la forza di cosa giudicata può essere invocata solo quando vi sia identità di oggetto tra la controversia pendente e quella decisa. Ora, poiché il *Conseil* si era pronunciato sulla legge di autorizzazione alla ratifica del trattato recante lo statuto della Corte penale internazionale, e tale legge non doveva essere applicata dai magistrati inquirenti in relazione alle vicende di Chirac, si poteva concludere per una sostanziale diversità di oggetto. Sul punto cfr. O. JOUANJAN, P. WACHSMANN, *La Cour de cassation, le Conseil constitutionnel et le statut pénal du chef de l'Etat*, in *Revue française de droit administratif*, 2001, 1175.

L'affermazione di principio veniva però mitigata dall'ottavo *attendu* della sentenza, che al fine di tutelare l'indipendenza della funzione presidenziale affermava: «*le président de la République ne peut, pendant la durée de son mandat, être entendu comme témoin assisté, ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun*».

Alla luce di questa precisazione si sarebbe potuto concludere che le soluzioni proposte dalla *Cassation* e dal *Conseil* non fossero poi così lontane, dal momento che entrambe negavano alla magistratura comune la possibilità di agire contro il Presidente della Repubblica durante il suo mandato⁸.

Vi era però una differenza significativa: l'affermazione della giurisdizione esclusiva della *Haute Cour de justice* da parte del *Conseil* avrebbe potuto portare, nel caso di inerzia parlamentare rispetto alla messa in stato d'accusa, al decorrere dei termini di prescrizione; l'attribuzione della giurisdizione al giudice comune, precisando che egli non possa agire durante il mandato, avrebbe invece consentito di soddisfare l'esigenza di tutela della funzione presidenziale senza incorrere nell'eventualità della prescrizione i cui termini sarebbero stati sospesi⁹.

Non a caso, al nono *attendu*, la *Cassation* precisa che «*les poursuites pour tous les autres actes devant les juridictions pénales de droit commun ne peuvent être exercées pendant la durée du mandat présidentiel, la prescription de l'action publique étant alors suspendue*».

Sollecitato dal dibattito presso l'opinione pubblica e da iniziative politiche incalzanti¹⁰, il Presidente Chirac istituiva, con il decreto n. 2202-961 del 4 luglio 2001, una commissione di riflessione sullo statuto penale del Capo dello Stato

⁸ Questa la posizione di Louis Favoreu espressa nella intervista concessami il 19 marzo 2003 (pubblicata in *Dir. pub. comp. eur.*, 2003, 1943 e ss.). In argomento cfr. F. HAMON, *A propos du statut pénal du chef de l'Etat: convergences et divergences entre le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation*, in *Revue de science criminelle*, 2002/1, 65 e ss.

⁹ Cfr. D. CHAGNOLLAUD, *La Cour de cassation et la responsabilité pénale du Chef de l'Etat ou les dominos constitutionnels*, in *Revue du droit public*, 2001, 1621 e ss.

¹⁰ Il gruppo socialista all'*Assemblée nationale*, già nel giugno del 2001, prima della sentenza n. 481/2001 della *Cassation*, aveva depositato la proposta di legge di revisione costituzionale n. 3091 volta alla modifica dell'articolo 68. La proposta prevedeva l'aggiunta di un secondo comma in forza del quale: «*Pour les actes susceptibles d'être qualifiés crimes ou délits, qu'ils aient été commis antérieurement ou au cours de son mandat, et qui sont sans lien avec l'exercice de ses fonctions, le Président de la République est pénalement responsable. Les poursuites ne peuvent être engagées contre lui que sur décision d'une commission des requêtes, saisie par le parquet ou la partie qui se prétend lésée. Celle-ci ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au parquet. Le Président de la République ne peut faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation de la commission des requêtes. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive*». La determinazione delle condizioni di applicazione della nuova disciplina veniva poi demandata ad una legge organica da approvarsi successivamente.

incaricandola di formulare una proposta di riforma costituzionale utile ad una adeguata definizione dello *status* presidenziale.

I lavori¹¹ della commissione presieduta da Pierre Avril (di seguito Commissione Avril) e composta da dodici esperti¹² sono stati accompagnati e seguiti da vivaci polemiche. Si sottolineava come a comporre la commissione fossero in prevalenza giuristi inclini ad affermare il generale privilegio di giurisdizione nei confronti del Capo dello Stato¹³.

Occorre tuttavia riconoscere che il risultato della loro riflessione, accolto dal legislatore costituzionale, non ha condotto a garantire l'impunità del presidente Chirac relativamente alle vicende processuali che lo riguardavano¹⁴.

Il mandato conferito alla Commissione Avril non era limitato al compito di fornire indicazioni relative alla sola responsabilità extra-funzionale. Essa, come abbiamo detto, doveva riflettere in generale sulla posizione e sulla responsabilità del Capo dello Stato.

In effetti il rapporto finale del dicembre 2002 ha proposto di intervenire con una revisione generale della disciplina della responsabilità del Presidente della Repubblica. Esso è stato la base (pur con significative differenze) del progetto governativo di riforma costituzionale del 3 luglio 2003 approvato definitivamente dal Parlamento con la l. cost. 2007-239 del 23 febbraio 2007¹⁵.

¹¹ Per una sintetica ricostruzione del percorso e dei metodi seguiti dalla commissione cfr. M. LONG, *Le statut pénal du Président de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, 877 e ss.

¹² Pierre Avril, professore emerito di diritto costituzionale all'Università di Parigi II (Panthéon-Assas); Bernard Bouloc, professore di diritto privato all'Università di Parigi I (Panthéon-Sorbonne); Guy Carcassonne, professore di diritto pubblico all'Università di Parigi X (Nanterre); Louis Favoreu, professore di diritto pubblico all'Università di Aix-Marseille III; Hélène Gisserot, procuratore generale presso la Corte dei conti; Anne Levade, professore di diritto pubblico all'Università di Parigi XII (Val-de-Marne); Marceau Long, vice presidente onorario del Consiglio di Stato; François Luchaire, rettore onorario dell'Università di Parigi I (Panthéon-Sorbonne); Bertrand Mathieu, professore di diritto pubblico all'Università di Parigi I (Panthéon-Sorbonne); Didier Maus, consigliere di stato e presidente dell'associazione francese dei costituzionalisti; Daniel Soulez-Larivière, avvocato; Pierre Truche, primo presidente onorario della Corte di cassazione.

¹³ Cfr. O. POGNON, *Les experts rendent leur copie sur le statut pénal du chef de l'Etat*, in *Le Figaro*, 12 dicembre 2002; A. THORAVAL, *Chirac se voit offrir l'impunité pour un quinquennat*, in *Libération*, 12 dicembre 2002; L. VALDIGUIE, *Les sages ont étudié le cas Chirac*, in *Le Parisien*, 12 dicembre 2002; E. REJU, *Les sages se prononcent sur l'impunité du président*, in *La Croix*, 12 dicembre 2002.

¹⁴ L'azione penale è stata infatti ripresa nei confronti di Jacques Chirac una volta concluso il suo mandato. Essa ha condotto alla condanna a due anni di reclusione (la pena è sottoposta a sospensione e si estinguerà il 15 dicembre 2016 in assenza di altre condanne) pronunciata dal *Tribunal de Grande Instance* di Parigi, il 15 dicembre 2011.

¹⁵ L'iniziativa di revisione costituzionale non ha avuto seguito per più di tre anni e ancora il 7 settembre 2006, in occasione del tentativo del Primo ministro Dominique de Villepin di porlo all'ordine del giorno dell'Assemblea nazionale, la sua discussione era parsa improbabile a causa di resistenze interne alla stessa maggioranza parlamentare (si vedano le dichiarazioni del presidente del gruppo dell'UMP Bernard Accoyer – riportate da P. Roger, *La réforme oubliée du statut pénal du Chef de l'Etat*, in *Le Monde*, 3 ottobre 2006, 12 – nelle quali si afferma che la riforma dello statuto penale del Capo dello Stato non rientra tra le priorità politiche della maggioranza). Le stesse resistenze (giustificate da ragioni di merito e dalla ragione "di metodo" della eccessiva vicinanza

2. *La disciplina della responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la revisione costituzionale del 2007.* – La Commissione Avril aveva proposto una modifica degli articoli 67 e 68 della Costituzione.

L'articolo 67, che originariamente istituiva la *Haute Cour de Justice*, avrebbe dovuto affermare il principio della irresponsabilità funzionale del Capo dello Stato con le sole eccezioni di cui agli articoli 53-2 (relativo alla giurisdizione della Corte penale internazionale) e 68 Cost.; inoltre avrebbe dovuto stabilire l'improcedibilità nei confronti del Presidente della Repubblica per i fatti estranei all'esercizio delle sue funzioni, rinviando ad una successiva legge organica la disciplina delle condizioni alle quali, concluso il mandato, avrebbero potuto essere riprese le azioni giudiziarie¹⁶. La Commissione era dell'avviso che la complessità delle questioni processuali relative alla sospensione ed alla ripresa delle azioni giudiziarie avrebbe trovato una migliore disciplina in quel tipo di fonte: era del resto opinione della Commissione che la legge organica dovesse accogliere il principio della sospensione dei termini di prescrizione per tutta la durata del mandato¹⁷ e che fosse opportuno stabilire un termine, ad esempio di un mese, tra la fine del mandato e l'avvio delle azioni giudiziarie.

Il legislatore costituzionale ha accolto il merito delle proposte della Commissione Avril (giungendo ad una soluzione analoga a quella prospettata dalla

con la campagna presidenziale) sono emerse anche nell'imminenza della riunione del Parlamento in congresso del 19 febbraio 2007. Sul punto cfr. S. Huet, *Un Congrès pour ratifier trois réformes*, in *Le Figaro*, 19 febbraio 2007, 7; N. Raulin, *In extremis, triple retouche à la Constitution. Nouvelle-Calédonie, statut pénal du Président, peine de mort: des trois réformes, seule la dernière est consensuelle*, in *Libération*, 19 febbraio 2007, 15; G. Perrault, *Constitution: la triple révision de Versailles*, in *Le Figaro*, 20 febbraio 2007, 8; N. Raulin, *Révision de la Constitution: la droite cache mal ses divisions*, in *Libération*, 20 febbraio 2007, 15.

¹⁶ Secondo la proposta il nuovo articolo 67 Cost. avrebbe dovuto disporre: «(1) *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.* (2) *Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative françaises, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Les conditions dans lesquelles ces procédures pourraient être engagées ou reprises après la cessation des fonctions sont fixées par une loi organique*».

¹⁷ «*S'agissant, [...], de la durée de la protection celle-ci ne peut qu'être liée au mandat. C'est ce dernier, et lui seul, qui justifie la protection. C'est donc à cette durée et à elle seule qu'elle doit être limitée. Si le Président de la République n'est pas un justiciable comme les autres, l'ancien Président de la République le redevient, faute de quoi les immunités destinées à la fonction deviendraient des privilèges attribués à la personne. C'est aussi la raison pour laquelle la loi organique doit organiser la suspension de tous les délais de prescription ou de forclusion – tels qu'ils sont prévus par le droit aujourd'hui en vigueur, quelque critique que celui-ci suscite par ailleurs - afin que, s'il y a lieu, des poursuites rendues impossibles durant le mandat puissent prendre ou reprendre un cours normal à l'issue de celui-ci. Tout au plus paraît-il souhaitable de faire en sorte que les délais ne recommencent à courir qu'un mois après la cessation des fonctions, à la fois pour prémunir contre ce que la précipitation pourrait avoir d'inconvenant, et pour sauvegarder les droits des tiers*».

Cour de cassation) operando una diversa valutazione in ordine alle fonti che avrebbero dovuto disciplinare la materia.

Il novellato articolo 67 Cost. dispone infatti che «(1) *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68. (2) Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. (3) Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions*».

Il legislatore costituzionale ha preferito introdurre al terzo comma la disciplina che secondo la Commissione avrebbe dovuto essere rinviata ad una successiva legge organica.

Più significative sono state le differenze tra la soluzione prospettata dalla Commissione Avril e quella approvata dal legislatore costituzionale rispetto alla responsabilità funzionale.

Il testo originario dell'art. 68 Cost. disponeva, in ordine alla responsabilità del Capo dello Stato, che: «*Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de Justice*».

L'unica eccezione alla irresponsabilità del Presidente della Repubblica, la *haute trahison*, rientrava nell'ambito della giustizia penale costituzionale (e poneva ai costituzionalisti e ai penalisti francesi gli stessi problemi di qualificazione che l'attentato alla Costituzione e l'alto tradimento pongono alla dottrina italiana); ciò

trovava conferma nella disciplina dell'avvio del procedimento¹⁸ e del successivo giudizio¹⁹ avanti la *Haute Cour de Justice*²⁰.

La Commissione Avril aveva proposto di mutare radicalmente prospettiva e di introdurre quale unica eccezione alla irresponsabilità funzionale l'ipotesi di una valutazione di indegnità politica.

Essa suggeriva un nuovo testo dell'articolo 68 Cost. in forza del quale « (1) *Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour. (2) La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours. (3) La décision de réunir la Haute Cour emporte empêchement du Président de la République dont les fonctions sont exercées dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article 7. Cet empêchement prend fin au plus tard à l'expiration du délai prévu à l'alinéa*

¹⁸ La procedura di messa in stato d'accusa presso la *Haute Cour de Justice* veniva disciplinata dalla l. org. n. 59-1 del 1959 e dai regolamenti parlamentari. Essa si avviava con una mozione recante lo stesso testo votata separatamente dall'*Assemblée nationale* e dal *Sénat* a scrutinio pubblico e a maggioranza assoluta. Le Camere si trovavano dunque in posizione paritetica sia per quanto concerneva la composizione dell'organo giudicante, sia per quel che riguardava l'avvio del procedimento. Secondo quanto stabilito dai regolamenti parlamentari la mozione di messa in stato d'accusa, firmata da almeno un decimo dei componenti dell'assemblea (articolo 158 AN, articolo 86 S), doveva, prima del voto, essere esaminata da una commissione (composta da quindici membri all'*Assemblée nationale* e da trenta al *Sénat*) con funzione consultiva. Il Presidente dell'ultima camera che aveva votato la mozione trasmetteva i risultati del voto al Procuratore generale dandone notizia al Presidente dell'altra assemblea. Il procuratore generale comunicava, senza ritardo, di aver ricevuto la mozione di messa in stato d'accusa al presidente della *Haute Cour de Justice* e al presidente della *Commission d'instruction*. Questa era una commissione composta, secondo l'articolo 12 della l. org. 59-1 del 1959, da cinque membri titolari e due supplenti designati ogni anno tra i magistrati giudicanti della *Cour de cassation* dall'ufficio di presidenza della stessa *Cassation* convocato con l'esclusione dei magistrati inquirenti. Compito della *Commission* (articoli 23 e seguenti della l. org. 59-1 del 1959) era l'accertamento della verità dei fatti contestati con la mozione di messa in stato d'accusa. Essa doveva seguire le regole ordinarie sull'istruzione penale così come disciplinate dal codice di rito ponendo particolare attenzione al rispetto dei diritti della difesa. La *Commission* nell'esercizio delle sue funzioni istruttorie non aveva alcun potere di intervento sulla qualificazione della fattispecie così che, nel caso in cui si fosse accertata una differenza tra la natura dei fatti commessi e quella dei fatti contestati essa si sarebbe dovuta limitare a darne notizia al procuratore generale che, a sua volta, avrebbe adito il presidente di una delle due camere. Se entro dieci giorni dalla comunicazione del procuratore generale le camere non avessero adottato una nuova mozione la commissione avrebbe continuato l'istruttoria sugli stessi fatti. Ove avesse ritenuta raggiunta una prova sufficiente delle contestazioni la *Commission* avrebbe disposto il rinvio a giudizio davanti la *Haute Cour de Justice*.

¹⁹ Questo si sarebbe svolto secondo le regole del processo penale ordinario salve quelle particolarità che caratterizzano politicamente la procedura quali l'indeterminatezza delle disposizioni in punto pena e l'inappellabilità della sentenza.

²⁰ La *Haute Cour de Justice*, era composta, secondo quanto stabiliva la l. org. n.59-1 del 2 gennaio 1959 (articoli 1 e 2), di ventiquattro giudici titolari e dodici supplenti, eletti per metà dall'*Assemblée nationale* (ad ogni rinnovo dell'assemblea) e per metà dal *Sénat* (ad ogni rinnovo parziale dell'assemblea) tra i propri membri²⁰. La perdita, per qualsiasi motivo, dello *status* di parlamentare comportava la cessazione delle funzioni di giudice della *Haute Cour de Justice* (articolo 11). Ad ogni rinnovo della metà dei componenti si doveva procedere all'elezione del Presidente (articolo 4). Le funzioni di pubblico ministero erano esercitate dal Procuratore generale presso la *Cour de Cassation* assistito dal primo *Avocat général* e da due *Avocats généraux* da lui scelti (articolo 13).

suivant. (4) La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans les deux mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat. (5) Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution. (6) Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article».

Si proponeva di introdurre un meccanismo di destituzione attivabile in caso di una accertata mancanza ai propri doveri incompatibile con la prosecuzione del mandato. La valutazione circa l'indegnità del Presidente della Repubblica avrebbe dovuto essere condotta sul piano politico ed affidata pertanto al Parlamento, per l'occasione riunito in *Haute Cour*: si noti bene *Haute Cour* e non più *Haute Cour de Justice*.

La decisione di riunire il Parlamento in Alta corte sarebbe stata deliberata dalle due Camere, a maggioranza assoluta, sulla base di un procedimento che le vedeva in posizione del tutto paritetica. Per il periodo necessario a pronunciarsi sulla destituzione, che non avrebbe potuto essere superiore ai due mesi, il Presidente della Repubblica si sarebbe trovato sottoposto alla disciplina dell'impedimento temporaneo prevista dal quarto comma dell'art.7 Cost.

Il legislatore costituzionale ha accolto la proposta di cambiare radicalmente prospettiva e di abbandonare l'ipotesi giuridica dell'alto tradimento per quella di carattere politico della mancanza ai propri doveri incompatibile con la prosecuzione del mandato.

Il Congresso si è però preoccupato delle ricadute che una scelta di questo tipo avrebbe potuto avere sulla forma di governo.

Per quanto molto particolare, il giudizio sull'alto tradimento era ancorato all'idea della formalità giuridica, o, meglio, all'idea della giustizia formale. Abbandonare la giuridicità della valutazione a vantaggio della discrezionalità di una considerazione di carattere politico avrebbe potuto rappresentare l'introduzione surrettizia di un voto parlamentare di sfiducia nei confronti del Presidente della Repubblica.

La sintesi tra le differenti esigenze – di cambiamento di prospettiva e di mantenimento delle caratteristiche del regime costituzionale – si manifesta nella formulazione del nuovo art. 68 Cost. votata dal legislatore costituzionale.

Esso dispone infatti che «(1) *Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.* (2) *La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.* (3) *La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.* (4) *Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.* (5) *Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article».*

Per evitare che la proposta di riunione dell'Alta corte e il successivo voto della medesima si trasformassero rispettivamente in una mozione e in un voto di sfiducia, è stata prevista una deliberazione, non già a maggioranza assoluta, ma a maggioranza qualificata dei due terzi. Non è stato poi previsto l'impedimento momentaneo del Presidente della Repubblica per la durata della procedura, ridotta al termine massimo di un mese: con ciò si è voluto raggiungere un punto di equilibrio tra l'esigenza di tutelare la posizione costituzionale del Capo dello Stato verso l'ipotesi di un attacco politico ingiustificato, ed evitare che un Presidente delegittimato dal procedimento in corso restasse troppo a lungo nella pienezza dei propri poteri.

Diversamente da quel che ha scelto in ordine alla responsabilità extra-funzionale, il legislatore costituzionale non ha voluto disciplinare nel dettaglio l'ipotesi della destituzione del Capo dello Stato rinviando ad una successiva legge organica.

3. *La l. org. n. 2014-1392 e la [dec. del Conseil constitutionnel n. 2014-703 DC.](#)*
– La legge organica attuativa dell'articolo 68 Cost. 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.

Il progetto di legge organica n. 3071 era stato depositato presso la Presidenza dell'Assemblea nazionale, dal Ministro della Giustizia Michel Mercier a nome del Primo ministro François Fillon, il 22 dicembre 2010. L'Assemblea nazionale lo ha dunque approvato a più di un anno dalla sua presentazione.

La lentezza della predisposizione e della approvazione del testo avevano indotto il Senato ad adottare, il 15 novembre 2011, una proposta di legge organica depositata il 22 dicembre 2009 dal gruppo socialista. Ma tale proposta di legge non è stata votata dall'Assemblea nazionale che l'ha però utilizzata per definire i contenuti del progetto governativo nel frattempo sopraggiunto.

Anche l'approvazione da parte del Senato non è stata particolarmente rapida: essa è infatti intervenuta a più di due anni dal voto dell'Assemblea nazionale, nel frattempo rinnovata nella sua composizione²¹.

Il testo definitivamente approvato disciplina agli articoli da 1 a 4 la procedura di convocazione del Parlamento costituito in Alta corte e, agli articoli da 5 a 7, il procedimento avanti la stessa Alta corte.

Con la [dec. n. 2014-703 DC](#) il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che esso sia nel suo complesso conforme a Costituzione sancendo però la non conformità costituzionale di alcune disposizioni (anche con interventi manipolativi del fraseggio legislativo) e la conformità sotto riserva di altre.

Il giudice costituzionale dopo avere richiamato (cons. 1-4) i novellati artt. 67 e 68 Cost. ha affermato con chiarezza (cons. 5) che la natura della *Haute Cour* non è quella di un organo giurisdizionale, ma che essa è un organo parlamentare; e pertanto (cons. 6) anche rispetto alle sue deliberazioni deve valere il principio della chiarezza e della sincerità dei dibattiti parlamentari²².

²¹ Il fatto che il Senato approvi definitivamente il testo di una legge votata dall'Assemblea nazionale in una composizione diversa da quella attuale – per intervenute elezioni – non è nuovo. Il *Conseil constitutionnel* ha avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una legge approvata in simili circostanze con la [dec. 2012-657 DC](#). Il giudice costituzionale in quella occasione si è limitato ad affermare che la Costituzione impone che le due Assemblee approvino lo stesso testo senza ulteriori precisazioni. Sul tema sia consentito un rinvio alle mie considerazioni in P. COSTANZO, (a cura di), [La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2011-2012](#), in questa [Rivista](#), 2013, 27.

²² Il principio di «chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare» non ha un fondamento testuale ma è stato elaborato dalla giurisprudenza costituzionale; a partire dall'accento nella [dec. 2005-512 DC del 21 aprile 2005](#) esso è stato affermato compiutamente con la [dec. 2005-526 DC del 13 ottobre 2005](#), (cons. n.5) «*la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : «La loi est l'expression de la volonté générale...», ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants...» ; que, toutefois, il appartiendra à la conférence des présidents de concilier les exigences précitées et le respect du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution*». In argomento cfr. B. BRUNESSEN,

Particolarmente significativo è il rinvio del *Conseil constitutionnel* al principio di separazione dei poteri: dopo avere ricordato che il Presidente della Repubblica è titolare, in forza dell'art. 5 Cost., di un potere di *arbitrage* che egli esercita per assicurare il regolare funzionamento delle istituzioni, e che l'art. 16 della Dichiarazione del 1789 impone il principio di separazione dei poteri (cons. 7), il giudice costituzionale fornisce un generale indirizzo interpretativo: (cons. 8) il legislatore organico deve tenere conto della natura di organo parlamentare della *Haute Cour* e, pertanto, del fatto che la sua deliberazione sulla condotta del Presidente della Repubblica rappresenta una eccezione al principio di separazione dei poteri che deve essere mantenuta entro i limiti stabiliti dagli articoli 67 e 68 Cost.

Il *Conseil constitutionnel* ribadisce quindi con chiarezza la sua linea interpretativa fedele alla intenzione del legislatore costituzionale di non acconsentire ad una tacita trasformazione del procedimento di destituzione in una forma di sfiducia al Presidente della Repubblica.

Sulla base di questa premessa passa all'esame delle singole disposizioni giungendo a conclusioni con essa del tutto coerenti.

3.1. *Il procedimento di convocazione del Parlamento in Alta corte.* – L'articolo 1 della legge organica dispone che il procedimento di convocazione del Parlamento in Alta corte si avvia con l'approvazione da parte di una Camera di una mozione sottoscritta da almeno un decimo dei propri membri e motivata così da illustrare in cosa consistano le gravi mancanze imputate al Presidente della Repubblica. Il Presidente dell'assemblea presso la quale si avvia il procedimento deve darne comunicazione al Presidente della Repubblica e al Primo ministro.

Il *Conseil constitutionnel* ritiene che la scelta di subordinare l'ammissibilità della mozione alla sottoscrizione di un decimo dei membri sia conforme a Costituzione, dal momento che l'art. 68 Cost. attribuisce alle Assemblee, e non ai singoli parlamentari, il potere di avviare il procedimento (cons. 11).

Ritiene invece non conforme a Costituzione (cons. 12) il limite che il legislatore organico aveva introdotto al terzo comma dell'articolo 1, in forza del quale un parlamentare non avrebbe potuto sottoscrivere più di una mozione nel corso di uno

L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V^e République, in *Revue du droit public*, 2011, 431 e ss.

stesso mandato presidenziale. Il *Conseil constitutionnel* ritiene che il limite avrebbe determinato una eccessiva restrizione delle modalità operative della procedura, incompatibile con la portata normativa dell'art. 68 Cost.

Il limite, non presente nel progetto di legge governativo, era stato introdotto nel corso dell'esame all'Assemblea nazionale²³. Esso ricordava il divieto che l'articolo 49, comma 2, stabilisce rispetto alla mozione di censura nei confronti del Governo. Tale ultima disposizione stabilisce infatti che nessun parlamentare possa sottoscrivere più di tre mozioni di censura per ogni sessione ordinaria dell'Assemblea nazionale, né più di una per ogni sessione straordinaria.

Nel commento ufficiale alla decisione pubblicato sul sito internet del *Conseil constitutionnel* si legge che «*Cette limitation a, toutefois, une portée bien plus grande que celle figurant au deuxième alinéa de l'article 49. Elle porte en effet sur les cinq ans d'un mandat présidentiel et non sur une session parlementaire. Elle interdit à un membre du Parlement de soutenir une seconde résolution alors qu'il avait pu soutenir une première initiative, ignorant alors les faits qui allaient justifier la seconde. En outre, elle fait en pratique obstacle à ce qu'une telle proposition de résolution soit soutenue, pour lui donner plus de poids, par une proportion importante des membres d'une assemblée, qui perdraient alors tout droit à faire jouer à nouveau l'article 68 de la Constitution, quelle que soit la gravité des nouveaux faits. Qui plus est, cette interdiction, alors que la faculté constitutionnelle de décider la réunion de la Haute Cour est conférée aux membres du Parlement, et qu'elle est donc directement liée au mandat qu'ils exercent, interdirait à tout parlementaire dont le mandat aurait été renouvelé au cours du mandat présidentiel de proposer la réunion de la Haute Cour au seul motif qu'il aurait signé une telle proposition lors de son précédent mandat. Il en va principalement ainsi pour les sénateurs dont le calendrier des mandats ne concorde pas avec celui du mandat du Président de la République; il peut en aller de même pour les députés en cas de non concordance des élections présidentielle et législative*».

Sicuramente questa è stata la *ratio decidendi*²⁴. Forse però ha contribuito a rafforzarla anche la volontà di escludere categoricamente la possibilità di una

²³ Il limite era stato approvato in commissione su emendamento del Deputato Jean-Jacques Urvoas.

²⁴ L'introduzione di un limite alla sottoscrizione delle mozioni per i parlamentari era stata auspicata dalla Commissione Avril: «*De plus, pour éviter qu'il ne soit fait un usage abusif de la proposition de réunion de la Haute Cour, il semble raisonnable de prévoir que ses signataires ne*

comparazione, anche lontana, tra la mozione di censura nei confronti del Governo e la procedura di destituzione del Presidente della Repubblica.

L'articolo 2 della legge organica reca la disciplina della deliberazione della mozione di destituzione presso la prima camera.

Esso stabilisce che l'ufficio di presidenza deve valutarne la ricevibilità sotto il profilo formale del rispetto delle condizioni stabilite all'articolo precedente e, in caso di giudizio positivo, trasmetterla alla Commissione permanente competente in materia di leggi costituzionali; questa a sua volta dovrà esprimersi sulla sua adozione o sul rigetto.

L'iscrizione all'ordine del giorno del voto sulla mozione non avviene d'ufficio ma segue la procedura ordinaria prevista dall'art. 48 Cost.²⁵ La mozione deve comunque essere iscritta all'ordine del giorno entro tredici giorni dalle conclusioni della commissione e deve essere votata nei quindici giorni successivi. Nel caso in cui la sessione parlamentare sia chiusa, l'iscrizione avviene, al più tardi, il primo giorno della sessione ordinaria successiva²⁶.

Il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto la disciplina dell'articolo conforme a Costituzione sulla base di una lettura di particolare interesse rispetto ai rapporti tra commissione e aula.

Il giudice costituzionale ha infatti affermato (cons. 14) che l'articolo 2 della legge organica non impone alla commissione di esaminare, di approvare o

puissent en présenter qu'une seule par mandat présidentiel. Si elle aboutit à la destitution, un nouveau mandat présidentiel débutera et les parlementaires recouvreront leur droit de signature. Si la motion initiale n'aboutit pas mais que des circonstances ultérieures justifient une nouvelle proposition de réunion, celle-ci restera possible, à condition d'être signée par d'autres que ceux qui avaient pris la première initiative infructueuse» (Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, La Documentation Française, Paris, 2002, 49 e s.). E nel corso dell'esame parlamentare i suoi effetti negativi erano stati valutati come accettabili rispetto ai vantaggi che essa avrebbe assicurato: «Il s'agit, comme le soulignait notre ancien collègue, M. Robert Badinter, lors de la révision constitutionnelle, de conjurer le risque de vieux Caton [ou] de jeunes Saint-Just » qui « à toute occasion, sous tout prétexte déposerait une motion tendant à la destitution du Président de la République. Sans doute un nouveau manquement grave aux devoirs de la charge présidentielle peut-il se produire alors qu'une procédure de destitution n'a pas abouti. Néanmoins, si les faits présentent un tel degré de gravité, il devrait se trouver le nombre nécessaire de signataires» (Rapport au Sénat au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par H. Portelli, 15 ottobre 2014, 14).

²⁵ La commissione Avril (cfr. *Rapport de la commission*, cit., 50) aveva proposto che la legge organica attuativa dell'art. 68 disponesse l'inserimento di diritto della mozione all'ordine del giorno, suggerendo di stabilire un termine sufficientemente stringente, affinché la questione venisse deliberata, e breve, per non appesantire eccessivamente il clima istituzionale. La scelta operata dal legislatore organico, è andata nella direzione diversa per la quale l'iscrizione della mozione non deve avvenire d'ufficio per lasciare impregiudicate le prerogative del governo e delle camere nella fissazione dell'ordine del giorno. Il legislatore ha voluto in questo modo evitare che la mozione finalizzata alla riunione dell'Alta corte potesse essere utilizzata a fini ostruzionistici per incidere sulla formazione dell'ordine del giorno da parte del governo o della maggioranza.

²⁶ Il legislatore organico non ha previsto l'ipotesi della convocazione di una sessione straordinaria *ad hoc* in considerazione del fatto che essa avrebbe dovuto essere disposta dallo stesso Presidente della Repubblica di cui si sarebbe deliberata la decadenza.

respingere la mozione; la mozione dovrà essere però essere iscritta all'ordine del giorno dell'aula anche in caso di deliberazione negativa della commissione (cons. 15).

Per comprendere pienamente la posizione assunta dal *Conseil constitutionnel* occorre riprendere il testo del progetto governativo di legge organica. Esso proponeva di attribuire alla commissione un potere di filtro: la commissione avrebbe dovuto valutare se la mozione non fosse «*dénuée de tout caractère sérieux*». In caso contrario la mozione non avrebbe potuto essere votata.

Questa funzione di filtro aveva evidentemente lo scopo di mettere il Capo dello Stato al riparo da usi politici strumentali e partigiani della procedura di destituzione.

Essa non era però compatibile con il dettato dell'art. 68 Cost. che, lungi dal prevederla, stabilisce che su ogni fase del procedimento di destituzione ciascuna assemblea e l'Alta corte debbano esprimersi a maggioranza di due terzi dei propri componenti. Alla luce di questa ultima considerazione, nel corso dell'esame all'Assemblea nazionale, il filtro della commissione era stato sostituito con il controllo formale di ammissibilità in capo all'ufficio di presidenza dell'assemblea, di cui già abbiamo detto.

Il *Conseil constitutionnel*, rispettoso della lettera dell'articolo 68 Cost., ha stabilito che il voto negativo della commissione non impedisca l'esame della mozione da parte dell'aula. Affermando però che la commissione non è obbligata a pronunciarsi sulla mozione (a fronte del tenore letterale della disposizione della legge organica che parrebbe imporre una soluzione esattamente contraria) ha recuperato la sua funzione di filtro: in caso di una mozione evidentemente orientata a snaturare le finalità della procedura di destituzione, la commissione potrà impedire la discussione dell'aula semplicemente non deliberando su di essa.

Quel che viene ribadito al *considérant* n. 15: «*pour que la procédure de destitution du Président de la République puisse se poursuivre, les dispositions de l'article 2 imposent qu'une proposition de résolution ayant été adoptée ou rejetée par la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles de l'assemblée devant laquelle elle a été déposée soit inscrite à l'ordre du jour au plus tard le treizième jour suivant les conclusions de la commission et qu'elle soit soumise au vote au plus tard le quinzième jour*».

L'articolo 3 della legge organica dispone che la mozione di riunione dell'Alta corte approvata da una camera sia immediatamente trasmessa all'altra e sottoposta

all'esame della commissione permanente competente sulle leggi costituzionali. La mozione è iscritta di diritto all'ordine del giorno dell'assemblea entro tredici giorni dalla sua trasmissione e deve essere votata entro quindici giorni dalla stessa trasmissione. In caso di chiusura della sessione parlamentare la mozione sarà iscritta il primo giorno della sessione ordinaria successiva.

I tempi della approvazione da parte della seconda camera sono imposti dal secondo comma dell'art.68 Cost. che stabilisce espressamente il termine di quindici giorni dalla trasmissione da parte della prima assemblea.

La necessità di rispettare il termine porta il *Conseil constitutionnel* ad affermare (cons. 17) che la commissione è obbligata ad esprimersi sulla mozione e che è legittima l'iscrizione d'ufficio della mozione all'ordine del giorno in deroga alla disciplina di cui all'art. 48 Cost.

Il rispetto del termine di quindici giorni dalla trasmissione da parte della prima camera pone però il problema della conformità costituzionale dell'ultimo comma dell'articolo 3 della legge organica, là ove prende in considerazione l'ipotesi della chiusura della sessione parlamentare ordinaria e del rinvio dei lavori all'apertura di quella successiva.

In questo caso il termine non può essere rispettato posto che l'articolo 28, comma 1, della Costituzione stabilisce che il Parlamento si riunisce in sessione ordinaria dal primo giorno lavorativo di ottobre all'ultimo giorno lavorativo di giugno.

Rispetto alla scelta operata il legislatore organico aveva due alternative: stabilire la caducazione del procedimento, nell'ipotesi di un voto della prima camera in chiusura di sessione, oppure ammettere che la seconda potesse votare nel corso di una sessione straordinaria.

La prima ipotesi, pur evitandone la destituzione, avrebbe fortemente delegittimato il Presidente della Repubblica che sarebbe rimasto in carica dopo il voto a lui sfavorevole di due terzi dei componenti di una camera.

La seconda avrebbe posto seri problemi sul piano del diritto costituzionale e avrebbe potuto essere fonte di grandissime tensioni istituzionali.

Sul piano strettamente giuridico si sarebbe posta la delicata questione della compatibilità della disciplina dell'articolo 68 Cost. che, in ordine al procedimento di destituzione, è ispirato alla pariteticità della posizione delle due camere, con quella dell'articolo 29 Cost., comma 1, in forza del quale la riunione di una sessione parlamentare straordinaria può essere chiesta dal Primo ministro e dalla

maggioranza dei membri dell'Assemblea nazionale, ma non dalla maggioranza dei senatori.

Sul piano istituzionale si deve rammentare che, in forza dell'art. 30 Cost., le sessioni parlamentari straordinarie sono convocate con decreto del Presidente della Repubblica che, evidentemente, nel caso di specie, si troverebbe in una posizione estremamente conflittuale.

Sulla base di queste considerazioni il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto (cons. 18) che la disciplina di cui all'ultimo comma dell'articolo 3 della legge organica rappresentasse un buon bilanciamento tra tutti gli interessi espressi dai differenti parametri costituzionali.

3.2. *Ufficio di presidenza e commissione istruttoria dell'Alta corte.* – La legge organica disciplina il procedimento avanti l'Alta corte disponendo in ordine alla composizione e ai poteri del suo ufficio di presidenza, alla composizione e ai poteri della commissione cui è affidata l'istruttoria, e, infine, alle modalità di svolgimento del dibattito.

L'articolo 5 stabilisce (commi 1-3) che quando le Camere hanno deliberato la convocazione dell'Alta corte l'ufficio di presidenza di quest'ultima si riunisce immediatamente. Esso è composto di ventidue membri designati dagli uffici di presidenza delle due camere, in numero uguale, tra i propri membri; è presieduto dal Presidente dell'Alta corte.

Poiché l'art. 68 Cost. dispone che l'Alta corte è presieduta dal Presidente dell'Assemblea nazionale si deve concludere che questi non debba essere computato nel numero degli undici membri dell'ufficio di presidenza provenienti dalla stessa Assemblea nazionale.

Rispetto a queste disposizioni il *Conseil constitutionnel* non muove alcun tipo di rilievo.

Il giudice costituzionale pronuncia invece una riserva di interpretazione in ordine alla portata normativa del quarto comma dell'articolo 5, ove dispone che l'ufficio di presidenza adotterà le disposizioni necessarie al funzionamento dell'Alta corte.

Prendendo le mosse dalla natura parlamentare dell'Alta corte il *Conseil constitutionnel* dichiara (cons. 25) che, in ossequio al principio di chiarezza e di sincerità dei dibattiti parlamentari, le norme relative alla disciplina del procedimento di destituzione, ulteriori a quelle disposte dalla Costituzione e dalla

legge organica, devono essere adottate con un regolamento deliberato dalla stessa Alta corte; regolamento che, ancora in ragione della natura parlamentare dell'organo, dovrà essere sottoposto al controllo obbligatorio dello stesso *Conseil constitutionnel* ai sensi dell'art. 61 Cost.

Pertanto la disposizione di cui all'ultimo comma dell'articolo 5 della legge organica è dichiarata conforme a Costituzione a condizione che sia interpretata come attributiva di una competenza normativa limitata alla mera organizzazione amministrativa dell'Alta corte.

Questa riserva di interpretazione merita particolare attenzione poiché permette di riflettere sulla posizione e sul ruolo del *Conseil constitutionnel* nella organizzazione costituzionale francese. Prima della revisione operata con la l. cost. 2007-239 per assemblee parlamentari non potevano che intendersi l'Assemblea nazionale, il Senato ed il Parlamento riunito in Congresso. Nel momento però che con la revisione dell'art. 68 Cost. il legislatore costituzionale (accogliendo le riflessioni della Commissione Avril) ha enfatizzato la natura politica della valutazione condotta dal Parlamento riunito in Alta corte, il *Conseil constitutionnel*, come abbiamo visto, non ha potuto che qualificarlo come assemblea parlamentare (cons. 5). Da ciò la logica conseguenza di ricondurre il regolamento dell'Alta corte tra gli atti normativi sottoposti a controllo preventivo obbligatorio di costituzionalità.

Ove si consideri che il controllo preventivo sui regolamenti delle assemblee parlamentari rappresenta uno degli elementi qualificanti del ruolo di guardiano del recinto entro il quale voleva contenere l'azione politica del Parlamento che il costituente intese attribuire al *Conseil constitutionnel*; e ove si sottolinei la preoccupazione a più livelli manifestata di non trasformare la procedura di destituzione in una forma di censura parlamentare sul Presidente della Repubblica, è possibile comprendere l'importanza sistematica di questa riserva di interpretazione.

L'articolo 6 della legge organica dispone l'istituzione di una commissione istruttoria incaricata di raccogliere tutte le informazioni utili alla deliberazione dell'Alta corte. La commissione deve essere composta da sei vice-presidenti dell'Assemblea nazionale e da sei vice-presidenti del Senato scelti in modo da riprodurre la configurazione politica delle camere.

Esso stabilisce poi che la commissione disponga degli stessi poteri attribuiti alle commissioni parlamentari d'inchiesta dai paragrafi da II a IV dell'articolo 6 della ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958: essi consistono nella possibilità di procedere ad ispezioni e ad audizioni giurate e di formulare istanze di accertamento alla Corte dei conti.

Il comma 3 dell'articolo 6 permette al Presidente della Repubblica di essere ascoltato, di persona o per mezzo di proprio rappresentante, dalla commissione. Il Capo dello Stato può essere assistito da qualsiasi persona di sua fiducia.

L'ultimo comma dell'articolo 6 della legge organica stabilisce che la commissione istruttoria deve, entro quindici giorni, elaborare un proprio rapporto da distribuire ai membri dell'Alta corte.

Rispetto alla composizione della commissione istruttoria il *Conseil constitutionnel* non muove particolari rilievi. L'unico aspetto problematico è dato dal fatto che mentre all'Assemblea nazionale i vice-presidenti sono effettivamente nel numero di sei, in Senato essi sono nel numero di otto. Il giudice costituzionale si limita a rilevare (cons. 27) che, nel silenzio della legge organica, saranno i regolamenti parlamentari – nella fattispecie quello del Senato – a stabilire le modalità di designazione dei membri della commissione nell'ipotesi in cui il numero dei vice-presidenti di una camera sia superiore a sei.

Per quel che concerne l'attività della commissione istruttoria il *Conseil constitutionnel* ha rilevato (cons. 30) che la legge organica nell'attribuirle i poteri delle commissioni di inchiesta, così come disciplinati ai paragrafi da II a IV dell'articolo 6 della legge organica del 17 novembre 1958, ne ha cristallizzato il contenuto normativo; in altri termini: una eventuale modifica della legge organica del 1958 non produrrebbe effetti sui poteri della commissione istruttoria.

La disciplina dei poteri della commissione istruttoria è complessivamente giudicata conforme a Costituzione con una sola eccezione. Il giudice costituzionale rileva (cons. 31) che il penultimo comma del paragrafo IV dell'articolo 6 della legge organica del 1958, ove prevede la possibilità che una camera, dopo essersi riunita in segreto, decida di non pubblicare il contenuto del rapporto di una commissione di inchiesta, non è applicabile nell'ambito della procedura di destituzione del Capo dello Stato: ciò perché la pubblicità del rapporto della commissione istruttoria è espressamente prevista dall'ultimo comma dell'art. 6 della legge organica attuativa dell'art. 68 Cost..

Rispetto alla possibilità del Presidente della Repubblica di essere ascoltato dalla commissione istruttoria, prevista dall'articolo 6, comma 3, della legge organica, il *Conseil constitutionnel* si pronuncia invece per una conformità costituzionale con riserva di interpretazione (cons. 33). Esso stabilisce che, rispetto alle audizioni del Capo dello Stato, l'estensione alla commissione istruttoria dei poteri delle commissioni di inchiesta non può comprendere la possibilità – contemplata dalla legge organica del 1958 – di avviare procedimenti penali ordinari a carico di chi volontariamente si sottragga ad attività di indagine: ciò in ossequio al principio di separazione dei poteri e al principio di improcedibilità nei confronti del Presidente della Repubblica sancito dal secondo comma dell'art. 67 Cost.

Inoltre il *Conseil constitutionnel* stabilisce che, nel rispetto dei termini della procedura, il comma 3 dell'articolo 6 deve essere interpretato in modo da non comprimere eccessivamente la possibilità del Capo dello Stato di esprimersi con dichiarazioni spontanee.

Quanto al termine di quindici giorni entro il quale la commissione istruttoria deve redigere la propria relazione, il giudice costituzionale stabilisce (cons. 35) che esso, una volta spirato, non le impedisca di procedere ad attività ulteriori, qualora ritenute necessarie alla deliberazione dell'Alta corte.

3.3. *La disciplina del dibattito di fronte all'Alta corte.* – L'articolo 7 della legge organica disciplina il dibattito ed il voto presso l'Alta corte. Esso è stato oggetto di numerose censure da parte del giudice costituzionale.

Il primo comma, che sancisce la pubblicità del dibattito, ed il quarto, che permette al Presidente della Repubblica di farsi rappresentare da persona di sua fiducia, sono gli unici dichiarati conformi a Costituzione.

Il secondo comma dell'articolo 7 disponeva che al dibattito avrebbero potuto partecipare, oltre ai membri dell'Alta corte, il Presidente della Repubblica e il Primo ministro. Il *Conseil constitutionnel*, con intervento manipolativo, dichiara incostituzionale (cons. 36) il riferimento al Primo ministro dal momento che l'art. 68 Cost. non prevede alcuna sua partecipazione al procedimento di destituzione del Capo dello Stato.

Il terzo comma dell'articolo 7 disponeva che il tempo di parola fosse limitato secondo le regole stabilite dall'ufficio di presidenza dell'Alta corte e che il Presidente della Repubblica avesse il diritto di prendere la parola e di parlare per

ultimo. Rispetto ad esso il *Conseil*, coerentemente con quanto già aveva sostenuto al cons. 25, rileva (cons. 37) che i principi di separazione dei poteri e di sincerità dei dibattiti davanti l'Alta corte impongono di stabilire un tempo minimo di parola e le modalità con le quali si deve svolgere il dibattito; che tale disciplina non può essere demandata all'ufficio di presidenza ma deve essere disposta dal regolamento dell'Alta corte, sottoposto al suo controllo in forza dell'art. 61 Cost.

Il giudice costituzionale ritiene poi necessaria (cons. 39) l'approvazione di specifiche disposizioni del regolamento dell'Alta corte anche in relazione alle modalità con le quali si deve procedere alle operazioni di voto e allo spoglio. Ciò in considerazione del fatto che il quarto comma dell'art. 68 Cost. si limita a dire che è vietato il voto per delega e che sono conteggiati solo i voti favorevoli alla mozione di riunione dell'Alta corte o alla destituzione, e che anche il legislatore organico è rimasto, sul punto, silente.

Il *Conseil constitutionnel* termina l'esame dell'articolo 7 della legge organica leggendo congiuntamente il quinto e sesto comma (cons. 40). Il quinto comma imponeva di avviare le procedure di voto non oltre le quarantotto ore successive all'apertura del dibattito, mentre il sesto dispone lo scioglimento della seduta dell'Alta corte quando non abbia concluso i suoi lavori nel mese di tempo indicato quale termine ultimo dal terzo comma dell'art. 68 Cost.

Il giudice costituzionale stabilisce che il sesto comma dia corretta attuazione alla disposizione costituzionale richiamata. Non così il quinto, che imponendo una contrazione dei tempi della deliberazione, di per sé non necessaria per rispettare il termine finale, è contrario al principio di chiarezza e sincerità del dibattito.

Sulla base delle considerazioni che precedono il *Conseil constitutionnel* giunge ad una conclusione in ordine alla disciplina del dibattito davanti l'Alta corte (cons.41): nessun dibattito potrà essere avviato prima che l'Alta corte abbia approvato il proprio regolamento.

Questa conclusione è indicata dal giudice costituzionale come generale riserva di interpretazione alla luce della quale può essere dichiarata conforme a Costituzione la disciplina del dibattito non caducata da puntuali censure di incostituzionalità.

L'ultimo rilievo del *Conseil constitutionnel* incide in modo significativo sulla operatività dell'Alta corte; o, meglio, sulla efficacia della prima procedura di destituzione su cui l'Alta corte dovesse essere chiamata a deliberare.

L'articolo 68 della Costituzione non prevede infatti la possibilità che l'Alta corte sia convocata con una finalità diversa dalla deliberazione sul procedimento di destituzione del Presidente della Repubblica. Non è cioè prevista la possibilità che l'Alta corte sia riunita per l'approvazione del proprio regolamento.

Ciò significa che, qualora fosse avviata una procedura di destituzione, nello stesso mese di tempo, stabilito quale termine dal terzo comma dell'articolo 68 Cost., dovrebbero susseguirsi l'approvazione del regolamento dell'Alta corte, il controllo della sua conformità costituzionale da parte del *Conseil constitutionnel*, la conclusione del dibattito e il voto finale. Un vero e proprio *tour de force* che potrebbe compromettere la chiarezza e la sincerità del dibattito, spesso propugate dal *Conseil constitutionnel*, proprio davanti all'Alta corte almeno in tale occasione. A meno che non possa sostenersi (forse più ragionevolmente e in base alle indicazioni dello stesso *Conseil*), che, trattandosi di rimuovere un ostacolo al pieno dispiegamento del nuovo organo costituzionale, la decorrenza mensile prenderà avvio solo a seguito dell'esito positivo del controllo di conformità del regolamento in parola.