

## Francia: Dallo stato di emergenza alla nuova legge antiterrorismo

di Jessica De Vivo \*\*  
(19 gennaio 2018)

Il Presidente Macron il 30 ottobre 2017 ha promulgato la nuova legge antiterrorismo n. 1510, entrata in vigore l'1 novembre 2017, data in cui è cessato lo stato d'emergenza. L'*état d'urgence*, inizialmente proclamato da François Hollande il 13 novembre 2015, a seguito degli attentati che colpirono la Francia a più riprese, è stato prorogato ben cinque volte, complessivamente per due anni<sup>1</sup>.

Nel dettaglio, la nuova legge prevede modifiche e integrazioni al codice di sicurezza interna. In particolare, tra gli interventi più significativi si segnala l'art. 1, che prevede la possibilità per le autorità amministrative di istituire un perimetro di protezione attorno a qualsiasi evento o luogo per regolare l'accesso e la circolazione delle persone. Per quel che concerne i luoghi di culto, la nuova legge consente di chiuderli per un massimo di sei mesi, laddove «*les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination*» o, ancora «*provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes*».

Mentre nello stato d'emergenza era prevista la possibilità di ricorrere alla misura del soggiorno obbligato, nella nuova legge antiterrorismo sono predisposte una serie di misure che il Ministro dell'Interno può disporre verso alcuni soggetti, una volta informato il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Parigi e il procuratore della Repubblica territorialmente competente. Tra queste figura l'obbligo di non allontanarsi da un perimetro determinato geograficamente e di grandezza non inferiore a un comune, l'obbligo di presentarsi alla polizia una volta al giorno<sup>2</sup> e, infine, l'onere di dichiarare il luogo di residenza e le eventuali modificazioni alle autorità amministrative competenti. Le suddette misure possono essere adottate in presenza del medesimo requisito necessario ai fini dell'adozione del soggiorno obbligato nello stato di emergenza, ossia quando vi siano serie ragioni di ritenere che il comportamento di tali soggetti possa costituire una grave minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico e – questa seconda parte è stata aggiunta dalla legge del 2017 – che siano in contatto in maniera abituale con persone o organizzazioni che incitano, agevolano o partecipano ad atti di terrorismo. Le misure poc'anzi ricordate possono essere adottate per un periodo massimo di tre mesi, durata prorogabile per non più di sei mesi, laddove emergano elementi nuovi che consentano di ribadire le esigenze di sicurezza di cui sopra.

---

<sup>1</sup> Per una disamina più completa sullo stato di emergenza, si vedano M. CAVINO, *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in *Consulta Online*, 2015, n. 3, p. 821 e ss.; J. DE VIVO, *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, n. 3, p. 715 e ss.

<sup>2</sup> Tale misura può essere sostituita dall'utilizzo del braccialetto elettronico, previo consenso della persona e previa comunicazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale di Parigi e al procuratore della Repubblica territorialmente competente.

Il regime delle perquisizioni è stato riformato dall'articolo 4 della legge n. 1510<sup>3</sup>. Se nello stato d'urgenza le perquisizioni domiciliari potevano essere disposte dalle autorità amministrative di giorno e di notte, in qualsiasi luogo, sulla base di «*raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitué une menace pour la sécurité et l'ordre publics*»<sup>4</sup>, ora devono necessariamente rispettare limiti più stringenti. Infatti, è il giudice delle libertà, sulla base di una richiesta motivata presentata dalle autorità amministrative e previo parere del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Parigi, a poter disporre perquisizioni<sup>5</sup> o sequestri di documenti al fine di prevenire la commissione di atti di terrorismo, laddove vi siano delle serie ragioni di ritenere che il luogo della perquisizione sia frequentato da una o più persone il cui comportamento costituisce una minaccia particolarmente grave per la sicurezza e l'ordine pubblico o che siano in contatto in maniera abituale con persone o organizzazioni che incitano, agevolano o partecipano ad atti di terrorismo. La decisione di ordinare una perquisizione deve indicare ora e luogo ed essere svolta alla presenza di un ufficiale di polizia giudiziaria; il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Parigi e quello territorialmente competente devono essere informati. È previsto, poi, un ulteriore limite temporale: tali misure non possono cominciare prima delle sei e devono terminare entro le ventuno, salva autorizzazione espressa da parte del giudice delle libertà, fondata sull'urgenza o la necessità dell'operazione.

Le nuove disposizioni prevedono, infine, un articolato sistema di controllo parlamentare, nonché nuovi poteri per i servizi di intelligence e dell'antiterrorismo in materia di intercettazioni e sorveglianza elettronica.

Dal sistema poc'anzi delineato, è facilmente intuibile che il legislatore abbia voluto intervenire sullo stato d'urgenza che, benché inizialmente congegnato per rispondere ad esigenze eccezionali con strumenti altrettanto eccezionali, ha finito con l'essere prorogato più e più volte, sfuggendo, così, alla *ratio* sottesa a tale strumento. Ciò è stato evidenziato con grande preoccupazione anche da Amnesty International, in un suo rapporto del 4 febbraio 2016<sup>6</sup>. Le misure maggiormente criticate sono state, senza dubbio, l'assegnazione a residenza e le perquisizioni domiciliari diurne e notturne. Infatti, si tratta di interventi limitativi della libertà personale disposte sulla base non di un accertamento, bensì di serie ragioni per cui si ritiene che possano essere messe in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblico, senza alcuna autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria. Queste gravi lacune sono state evidenziate anche di fronte al *Conseil Constitutionnel*<sup>7</sup>, il quale, però, ha ribadito la compatibilità di tali misure con la tutela dei diritti fondamentali imposta dall'impianto costituzionale. Solo

3 Significativo è il mutamento del vocabolario giuridico; letteralmente, le perquisizioni, nella nuova legge antiterrorismo, sono chiamate "visite domiciliari".

4 Art. 11 della l. n. 1501 del 2015, che ha prorogato lo stato d'emergenza.

5 Così come nello stato d'urgenza, anche nella legge antiterrorismo viene specificata l'impossibilità di disporre tali misure nei locali di pertinenza dei parlamentari o dove si svolge l'attività di avvocati, magistrati e giornalisti.

6 Il rapporto è consultabile all'indirizzo: <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/3364/2016/fr/>

7 Il *Conseil* si è pronunciato con sentenza n. 2015-527 QPC del 22 dicembre 2015, su cui si veda D. GIRARD, *Quand la constitutionnalité jugée d'une loi ne convainc que mal... Note sous CC, 22 décembre 2015, Cédric C., n. 2015 527 QPC*, in *Revue général du droit*, 04.01.2016.

recentemente, con una decisione dell'11 gennaio 2018, il *Conseil* ha dichiarato incostituzionale il secondo comma dell'art. 5 della l. 385 del 1955, in tema di istituzione di zone di sicurezza che regolamentano il soggiorno delle persone, in quanto il legislatore "*n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir*".

È in quest'ottica che si coglie in maniera più nitida l'intervento del legislatore del 2017. Indubbiamente si deve guardare positivamente alla previsione di limiti più stringenti collegati all'obbligo di non allontanarsi da un perimetro determinato geograficamente, in particolar modo per quel che riguarda la riduzione da tre volte a una volta al giorno di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza.

È significativo anche il fatto che la disciplina di una misura fortemente limitativa della libertà personale come la perquisizione domiciliare sia stata modificata, andando incontro alle esigenze manifestate anche davanti all'organo di giustizia costituzionale. Si tratta di un intervento di non poco conto, posto che, durante la vigenza dello stato di emergenza, tali misure potevano essere disposte direttamente da autorità amministrative facenti parte, direttamente o indirettamente, del potere esecutivo, senza la necessità di un'autorizzazione o di una convalida da parte dell'autorità giudiziaria, ma solo informando il pubblico ministero<sup>8</sup>. Ora invece, il provvedimento in questione, richiesto dalle autorità amministrative, deve essere adottato dal giudice competente, previo parere del pubblico ministero. Con questo intervento sembra sia stato posto parziale rimedio ad una notevole lacuna nel quadro della tutela dei diritti fondamentali.

Sebbene infatti le misure emergenziali, proprio per i contesti eccezionali che si trovano a regolare, comportino necessariamente un affievolimento dei diritti fondamentali al fine di tutelare la sicurezza e l'ordine pubblico, è indispensabile che le misure limitative dei diritti siano poste in essere solo e soltanto se limitate temporalmente e definite nelle modalità. Sotto questo secondo profilo, non si può non rilevare come altre misure previste dalla legge n.1510, quali ad esempio quelle previste dall'art. 1, vengano adottate da autorità amministrative, solo previa informazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale di Parigi e quello territorialmente competente. Lo spostamento della competenza dall'autorità giudiziaria a quella amministrativa non può ritenersi accettabile neppure quando risulti necessaria per la tutela della sicurezza del Paese; inoltre, non vi sono limiti temporali alla legge. Le situazioni non ordinarie, come quella in cui si trova la Quinta Repubblica francese negli ultimi anni, non possono mai legittimare interventi dei pubblici poteri senza limiti; il rischio è quello della "normalizzazione" di misure eccezionali, con la conseguente perdita dei caratteri fondanti uno Stato di diritto. Questo aspetto si coglie con evidenza anche in riferimento ai requisiti necessari per l'adozione delle misure in commento: non è previsto alcun accertamento, ma è sufficiente una valutazione compiuta nella maggior parte dei casi da un'autorità amministrativa; si tratta di

---

<sup>8</sup> Sull'ambigua figura del pubblico ministero si veda, *ex multis*, A. BARAGGIA, *Il pubblico ministero francese in cerca di identità tra riforme costituzionali e moniti sovranazionali*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 4; cfr. J. DE VIVO, *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, cit., p. 728 e ss.

un preoccupante abbassamento della soglia indiziaria per intervenire con misure di prevenzione.

A differenti conclusioni sembra approdare il legislatore d'oltralpe; è ciò che emerge anche dal discorso del Presidente francese Macron alla Corte europea dei diritti dell'uomo l'1 novembre 2017. Nell'ottica della salvaguardia della sicurezza come "*première mission de l'État*", la nuova legge consta di misure limitate quantitativamente, proporzionali e finalizzate esclusivamente al perseguimento dello scopo propugnato, ossia la tutela della sicurezza contro "*une menace terroriste permanente et protéiforme*". Ecco allora che emerge nuovamente quella prospettiva intrinsecamente emergenzialista della Quinta Repubblica francese che ha guidato l'adozione e la proroga dello stato d'emergenza per più di due anni.

In conclusione, sebbene la nuova legge non sembra discostarsi molto dall'impianto di misure disegnato dallo stato di emergenza, presentando lacune di non poco rilievo, sarà l'applicazione della legge stessa nel corso del tempo a fugare ogni dubbio circa l'opportunità di un simile intervento. Pertanto, l'interrogativo dei prossimi anni sarà: lo stato d'emergenza è davvero cessato oppure i poteri emergenziali sono divenuti permanenti?

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, Università di Milano Bicocca