



**Jessica De Vivo\***

## **Un nuovo “stato d’urgenza” per un’inedita emergenza: brevi annotazioni sul caso francese\*\***

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La l. n. 2020-290 del 23 marzo 2020 e la dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria. - 3. Stato di emergenza o stato di emergenza sanitaria?. - 4. Brevi considerazioni conclusive.

### **1. Premessa.**

**I**l rapido espandersi della pandemia a livello globale ha fatto sì che i governi di tutto il mondo adottassero misure limitative dei diritti e delle libertà riconosciute a livello costituzionale, sebbene con strumenti diversi e nell’alveo di forme di governo differenti.

Nel caso francese, come si vedrà in seguito, si è scelto di non ricorrere all’adozione dello stato d’urgenza previsto dalla legge n. 55-385<sup>1</sup>, adoperata ininterrottamente da fine 2015 a metà 2017 per contrastare il fenomeno del terrorismo internazionale, bensì si è deciso di adottare, peraltro solo in un secondo momento dell’epidemia, lo stato di emergenza sanitaria (l. n. 2020-290 del 23 marzo 2020), peraltro già prorogato, rispetto al termine iniziale, fino al 24 luglio. A corollario di questo primo intervento, sono state poi approvate due ulteriori leggi<sup>2</sup>. La prima è la legge n. 2020-289 del 23 marzo 2020 (di modifica della legge finanziaria per il 2020), con cui si è disposto il finanziamento delle spese per far fronte all’emergenza sanitaria. La seconda invece è la legge organica n. 2020-365 del 30 marzo 2020, con cui invece è stata deliberata la sospensione fino al 30 giugno del termine previsto per il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione (giurisdizioni filtro) per la trasmissione delle questioni prioritarie di

\* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l’Università degli Studi di Milano Bicocca

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

<sup>1</sup> Il testo della legge è disponibile al seguente link <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>.

<sup>2</sup> Per un quadro completo si rimanda al Report del Senato su “*Emergenza da Covid-19 e misure sanitarie e socio-economiche: i casi di Francia, Germania e Spagna*”, n. 183 – aprile 2020.

costituzionalità al Consiglio costituzionale e del termine entro cui quest'ultimo organo è chiamato a decidere<sup>3</sup>.

A tale scelta tuttavia, si è pervenuti, come si anticipava, solamente in uno stadio successivo della pandemia. In un primo momento, infatti, la maggior parte degli interventi normativi sono stati adottati principalmente attraverso tre strumenti: gli *arrêtés* del Ministro della Salute, i *décrets simples* a firma del Primo Ministro e dei Ministri interessati e i *décrets en conseil de Ministres*, firmati dal Presidente della Repubblica, dal primo Ministro e dai Ministri interessati<sup>4</sup>. Peraltro, in fase iniziale, non vi è stato neppure un vero e proprio divieto di circolazione da parte del Governo, ma solo una raccomandazione rivolta ai cittadini francesi di limitare al minimo gli spostamenti: “*le misure restrittive della libertà costituzionale di aller et venir, dunque, in un primo momento erano state limitate a circostanza specifiche*”<sup>5</sup>.

Solo in data 16 marzo, il Presidente Macron, in un discorso alla Nazione a reti unificate, ha annunciato che, a partire dalle ore 12:00 del giorno successivo, sarebbe entrato in vigore un divieto generalizzato di circolazione e di assembramento per tutti i cittadini, che avrebbe altresì comportato la chiusura di tutti i luoghi aperti al pubblico, ad eccezione di quelli ritenuti indispensabili per la continuità della vita della Nazione.

## **2. La l. n. 2020-290 del 23 marzo 2020 e la dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria.**

Subito dopo l'annuncio del Presidente Macron, come già anticipato, è stato presentato un progetto di legge ordinaria, la n. 2020-290 del 23 marzo, istitutiva dello stato di emergenza sanitaria. Tale legge, sulla base delle disposizioni che introduce al *Code de la santé publique*, prescrive «*les mesures générales pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire*».

Dunque, la legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020 è intervenuta su un triplice campo: ha introdotto *ex novo* lo stato di urgenza sanitaria, “*dotando di una precisa base legale la gestione dell'emergenza sanitaria*”<sup>6</sup>; ha disposto il rinvio del secondo turno delle elezioni municipali (il cui primo turno è stato il 15 marzo 2020) a giugno 2020 e ha fissato la data dell'uscita di convocazione degli elettori al 27 maggio; infine, ha autorizzato il Governo ad emanare successive ordinanze per l'introduzione di misure urgenti in vari campi (istituzionale, sociale, economico), per far fronte all'emergenza in corso.

<sup>3</sup> Su questo specifico tema si veda P. COSTANZO, *Brevi note sulle soluzioni apprestate in Francia per contrastare la pandemia nei giudici di costituzionalità*, in *Consulta Online*, 17 aprile 2020, 235 ss.

<sup>4</sup> Per una panoramica più completa dei *décrets* e degli *arrêtés* adottati dal Governo si veda P. PICCIACCHIA (a cura di), *Francia Covid-19. Documentazione normativa*, in *Nomos*, 2020, n.1.

<sup>5</sup> F. GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 46.

<sup>6</sup> P. PICCIACCHIA (a cura di), *Francia Covid-19. Documentazione normativa*, cit., 1.

Con riferimento al primo aspetto, la l. n. 2020-290 introduce un capitolo (I bis) nel Titolo III del Codice di sanità pubblica (Minaccia e crisi sanitarie gravi), intitolato “stato d’urgenza sanitario”.

Lo stato di emergenza sanitaria può essere dichiarato per un mese sulla base di un decreto adottato dal Governo ma che necessiterà dell’intervento del Parlamento, come si vedrà più ampiamente in seguito, per l’eventuale proroga.

Con specifico riferimento al contenuto, l’art. 3131-15 prevede una lista esaustiva delle misure che possono essere adottate dal Primo Ministro sulla base del rapporto del Ministro della Sanità. Tra queste limitare o vietare la libera circolazione delle persone, ordinare misure aventi come obiettivo quello di mettere in quarantena soggetti e che potrebbero essere stati contagiati o, ancora, vietare gli spostamenti al di fuori del proprio domicilio se non per «*déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé*».

Sul punto, in particolar modo sulla necessità di spostamenti per motivi di salute, è intervenuto anche il Consiglio di Stato che, con *ordonnance* del 22 marzo 2020 n. 439674<sup>7</sup>, su domanda proposta dal Sindacato dei giovani medici, ha condotto il Governo a precisare e limitare la deroga degli spostamenti previsti per “ragioni di salute” alle sole ragioni urgenti e, in generale, a rafforzare le misure adottate con ulteriori specificazioni, affinché possano essere evitate le interpretazioni inesatte delle disposizioni, soprattutto quelle ambigue.

Il medesimo art. 3131-15, peraltro, precisa che le misure adottate in questo quadro debbono essere strettamente proporzionate ai rischi sanitari e appropriate alle circostanze di tempo e di spazio. In particolare, l’art. 3131-16 prevede che il Ministro della Sanità è competente a prescrivere, con provvedimento motivato, misure relative all’organizzazione e al funzionamento del sistema sanitario e tutte le misure individuali necessarie all’applicazione delle misure prescritte dal Primo Ministro.

Le misure adottate dal Governo, però, non risultano prive di qualsivoglia controllo parlamentare e giurisdizionale. Per quel che concerne il primo aspetto, l’art. 3131-13 prevede che l’Assemblea Nazionale e il Senato siano informate delle misure prese e possano richiedere tutte le informazioni che ritengano necessarie al fine di esercitare il potere di controllo sulle misure stesse.

Dal secondo punto di vista, ossia quello giurisdizionale, le misure adottate durante lo stato di emergenza sanitaria, secondo quanto disposto dall’art. 3131-18 sono sottoposte dal controllo del giudice amministrativo “*dans le cadre des procédures de rééré-suspension et de rééré-liberté*”<sup>8</sup>.

Un ruolo fondamentale è quello assunto dalle conoscenze scientifiche e, in particolare, del comitato scientifico (art. 3131-19): tale comitato deve essere composto da tre componenti nominati rispettivamente dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell’Assemblea

<sup>7</sup> Il testo dell’ordinanza è consultabile interamente al sito <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-22-mars-2020-demande-de-confinement-total>.

<sup>8</sup> A. LEVADE, *État d’urgence sanitaire: à nouveau péril, nouveau régime d’exception*, in *La Semaine juridique*, 30 marzo 2020, n. 13, 614. Su questo punto, in particolare, si vedano le osservazioni proposte da N. BELLOUBET, *L’État de droit n’est pas mis en quarantaine*, in *Le Monde*, 4 aprile 2020.

Nazionale e dal Presidente del Senato, affiancati da un numero non predeterminato di altre persone qualificate nominate con decreto.

Il ruolo assunto da questo consesso diventa fondamentale nella gestione dell'emergenza: ha infatti il compito di rendere periodicamente pareri sullo stato dell'emergenza sanitaria, sulle conoscenze scientifiche disponibili, nonché sulle misure idonee a porvi fine e sulla relativa durata. Inoltre, lo stesso ha un ruolo fondamentale altresì nel coinvolgimento del Parlamento nella fase dell'eventuale proroga: è tenuto, infatti, a fornire un parere preliminare nell'ambito del procedimento parlamentare di autorizzazione alla proroga dello stato d'emergenza sanitaria.

Con riferimento al secondo aspetto, la l. n. 2020-290 (art. 19) prevede il rinvio del secondo turno delle elezioni municipali (stabilito *ex lege* per il 22 marzo scorso) a giugno 2020 «*en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'impérative protection de la population face à l'épidémie de covid-19*». Questa data è fissata con decreto del Consiglio dei Ministri adottato in data 27 marzo 2020, se la situazione sanitaria permette l'organizzazione delle operazioni elettorali, anche alla luce dell'analisi condotta dal comitato scientifico (previsto dall'art. 3131-19 del Codice della sanità pubblica). Qualora, invece, la situazione sanitaria non dovesse permettere lo svolgimento del secondo turno nel mese di giugno, l'art. 19 della legge in oggetto prevede che il mandato «*le mandat des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains*» sia prorogato per una durata fissa stabilita con legge.

Il rinvio del secondo turno delle elezioni municipali, d'altra parte, presta il fianco ad alcune criticità. In primo luogo, è doveroso interrogarsi sul fatto che il Governo avrebbe forse potuto intervenire con un rinvio già sul primo turno (15 marzo 2020), in un momento in cui l'emergenza sanitaria stava già colpendo l'Europa e ciò appare dimostrato dal forte calo di partecipazione alla tornata elettorale. Una scelta simile, probabilmente, avrebbe avuto il merito di intervenire preventivamente, senza correre ai ripari con un rinvio del solo secondo turno, che si presta peraltro ad un'altra criticità: può davvero essere considerato legittimo un rinvio così ampio (di almeno tre mesi) per una tornata elettorale che si sarebbe dovuta concludere in due settimane? Infatti, la previsione di un doppio turno in un arco temporale ristretto (due settimane, appunto) nasce dall'esigenza di raccogliere il consenso degli elettori in un certo momento. Al contrario, una distanza temporale così ampia rischia di provocare una stortura dell'intero impianto. Se la *ratio* sottostante ad un sistema a doppio turno come quello francese è quella di scindere il primo turno, in cui l'elettore dovrebbe operare una vera e propria scelta "ideologica" dal secondo turno (a distanza di poco tempo) in cui, presumibilmente, l'elettore sceglie il candidato che avversa di meno<sup>9</sup>, oppure può giocare sull'astensione influenzando indirettamente sul risultato, allora è chiaro che una distanza temporale così ampia non potrà che ribaltare completamente lo scopo con cui un tale sistema è stato immaginato.

Infine, per quel che concerne il terzo aspetto, l'art. 11 della l. n. 2020-290 prevede la possibilità per il Governo, entro i limiti stabiliti dall'art. 38 Cost., di adottare, mediante lo

<sup>9</sup> Qualora, ovviamente, si tratti di un elettore deluso, che non ha visto arrivare al secondo turno il candidato sostenuto. Su questo punto si veda l'attenta analisi proposta da F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 255.

strumento dell'ordinanza<sup>10</sup> e nell'arco temporale di tre mesi dalla pubblicazione della legge in oggetto, tutte le misure necessarie per far fronte alle conseguenze economiche, finanziarie e sociali dell'epidemia.

### 3. Stato di emergenza o stato di emergenza sanitaria?.

Dopo averne analizzato brevemente il contenuto, è necessario soffermarsi sulla natura di uno strumento come quello dello stato di emergenza sanitaria e sul contesto nel quale nasce, anche e soprattutto per la sua capacità di incidere così profondamente su diritti e libertà.

Come poc'anzi osservato, la legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020 è intervenuta solamente in un secondo momento. In uno stadio iniziale, sono stati gli *arrêtés* ministeriali ad essere protagonisti, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 1. 3131-1 del *Code de la santé publique*<sup>11</sup>, dapprima limitando gli assembramenti, successivamente disponendo la chiusura di molte attività economiche. In questo quadro, il solo provvedimento del Ministro della Salute non appariva certamente come una solida base legale di limitazioni così stringenti di diritti civili e di garanzie fondamentali accordate ai cittadini. Peraltro, tali provvedimenti sono il frutto di un ampio margine di discrezionalità attribuito al Ministro proprio alla luce della lettera dell'art. 1. 3131-1 del Codice di sanità pubblica che prescrive che il Ministro della Salute possa, con un provvedimento motivato, prescrivere, nell'interesse della sanità pubblica, tutte le misure proporzionali al pericolo in corso e, al contempo, appropriate alle circostanze di tempo e di luogo, al fine di prevenire e di limitare le possibili conseguenze della minaccia alla salute pubblica. Dalla lettera della norma, dunque, si può facilmente evincere l'ampiezza dei poteri in capo al Ministro, il quale può, con un provvedimento motivato, adottare le misure ritenute idonee, peraltro senza alcuna indicazione circa i criteri da seguire (se non quelli della proporzionalità), e, soprattutto, senza un espresso limite temporale e senza un intervento da parte del Parlamento<sup>12</sup>.

In questo quadro, era dunque necessario un intervento da parte del Governo che fornisse un più solido ancoraggio, concretizzatosi poi nella legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020 istitutiva dell'*état d'urgence sanitaire*. L'iter parlamentare di approvazione del progetto di legge ha seguito la procedura accelerata prevista dai Regolamenti parlamentari, consentendo di giungere all'approvazione definitiva della legge stessa, con conseguente pubblicazione sul *Journal Officiel* del 24 marzo 2020.

<sup>10</sup> Per una panoramica dello strumento dell'ordinanza nel sistema francese si rimanda, *ex multis*, a E.C. RAFFIOTTA, *Le ordinanze emergenziali nel diritto comparato*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3, in particolare 33 ss.

<sup>11</sup> In particolare, occorre guardare all'art. 1. 3131-1, che prescrive quanto segue: “*En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population. Le ministre peut également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire prévu au chapitre Ier bis du présent titre, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire*”.

<sup>12</sup> Si veda in proposito F. GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, cit., 56-57.

La peculiarità di tale legge risiede nel fatto che è istitutiva di un nuovo strumento, ossia lo stato di emergenza sanitario. È necessario a questo punto porsi un interrogativo: disponendo di uno strumento simile, *l'état d'urgence*, disciplinato dalla l. n. 55-385 e già adottato senza soluzione di continuità dalla fine del 2015 per quasi due anni, quali possono essere le ragioni sottostanti alla decisione del Governo di adoperare un nuovo strumento per far fronte all'emergenza in corso?

Per tentare di fornire una risposta soddisfacente a questa domanda, però, è necessario inquadrare l'istituto attraverso due riflessioni. In primo luogo, occorre operare una valutazione complessiva degli strumenti emergenziali di cui dispone l'ordinamento francese, facendo riferimento non solo allo stato di urgenza del '55, ma altresì agli stessi strumenti di cui è equipaggiata la Costituzione francese. In secondo luogo, è necessaria una comparazione tra i due stati di emergenza, quello della legge del '55 e quello sanitario, quanto a presupposti, misure adottabili e orizzonti temporali.

Con specifico riferimento al primo aspetto, preme fin da subito sottolineare come l'ordinamento francese disponga di numerosi strumenti per far fronte alle situazioni di emergenza<sup>13</sup>. Innanzitutto, vi sono due istituti già previsti in Costituzione, ossia l'attribuzione di poteri eccezionali al Presidente (art. 16 Cost.) e lo stato d'assedio deciso dal Governo (art. 36 Cost.). L'art. 16<sup>14</sup> consente al Presidente della Repubblica di assumere poteri eccezionali, a condizione che le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali siano minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali sia interrotto. La gravità dei requisiti richiesti per l'utilizzo di questo strumento, nel caso di specie, risiede in una minaccia grave ed immediata all'intero apparato istituzionale, tale da compromettere il funzionamento dei pubblici poteri; si tratta, dunque, di requisiti molto stringenti. Ciò trova conferma anche nel fatto che tale istituto sia stato utilizzato solo una volta e solo dal Generale De Gaulle in occasione di un ben noto tentativo di colpo di stato da parte di militari francesi in Algeria nel 1961. Così ragionando, difficilmente il Governo avrebbe potuto adoperare tale istituto in un contesto e per ragioni così profondamente diverse<sup>15</sup>.

L'art. 36, invece, prevede l'istituto dello stato d'assedio, che può essere decretato dal Consiglio dei Ministri per una durata massima di dodici giorni (prorogabili su autorizzazione del Parlamento), in caso di pericolo imminente derivante da una guerra mossa da una potenza straniera o da un'insurrezione armata; la dichiarazione dello stato d'assedio comporta un notevole ampliamento di poteri in capo alle forze armate. Questo istituto decisamente non appare applicabile al caso di specie, in cui non si è in presenza né di una guerra mossa da una potenza né di un'insurrezione armata.

<sup>13</sup> Sia consentito il rimando a J. DE VIVO, *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, n. 3, 715 ss.

<sup>14</sup> *Ex multis* di veda C. BONTEMPS DI STURCO, *Francia*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*, marzo 2011, 5 ss.

<sup>15</sup> In proposito si vedano le osservazioni proposte da V. DERVIEUX, *Le syndrome de l'article 16*, in *Le club des juristes*, 14 aprile 2020.

Anche solo dalla presenza di questi due rilevanti strumenti, si può facilmente notare come si sia al cospetto di una “*Costituzione intrinsecamente emergenzialista che, anche per il contesto storico nel quale nasce, prevede essa stessa stati d’eccezione*”; una Costituzione, dunque, molto diversa da altre esperienze, in primo luogo quella italiana, che invece non è equipaggiata di una disciplina costituzionale delle situazioni eccezionali *ad hoc*, consentendo solo il ricorso al decreto legge (art. 77 Cost.) o, in ipotesi più stringenti, alla dichiarazione dello stato di guerra (art. 78 Cost.).

Accanto agli artt. 16 e 36 Cost., vi è poi lo stato di emergenza, disciplinato dalla l. n. 55-385 del 3 aprile 1955<sup>16</sup>, che implica una concentrazione di poteri nelle mani del potere esecutivo e, contestualmente, una compressione di alcuni diritti fondamentali. Benché non si tratti di uno strumento “costituzionalizzato”<sup>17</sup>, non vi è alcun dubbio che si tratti di un istituto cardine per l’ordinamento francese, anche e soprattutto perché di fatto “*ri-legittimato dal legislatore e dal Conseil Constitutionnel*”<sup>18</sup>. L’adozione dello stato d’emergenza è sufficiente per fornire alle autorità amministrative alcuni poteri eccezionali, tra cui il divieto di circolazione di persone o veicoli nei luoghi e negli orari stabiliti per legge o l’istituzione di zone di protezione o sicurezza. Tra gli invasivi poteri attribuiti al Ministro dell’Interno, invece, vi è la facoltà di chiudere temporaneamente i luoghi pubblici o di impedire le riunioni, salva l’adozione di misure supplementari che devono essere oggetto di disposizione espressa.

Si tratta indubbiamente dello strumento emergenziale più adoperato, sia in termini quantitativi, sia in termini temporali<sup>19</sup>. L’ultimo ricorso a questo istituto si è verificato, come ricordato in precedenza, tra il 2015<sup>20</sup> e il 2017, quando lo stato d’emergenza è stato prorogato per ben cinque volte.

Venendo poi al secondo aspetto, ossia i punti di contatto e di divergenza dei due istituti, occorre prioritariamente sottolineare come lo stato di emergenza sanitaria riprenda i caratteri fondanti dello stato di emergenza.

Con specifico riferimento ai presupposti per adottare tali misure, la legge n. 2020-290 prevede che lo stato di urgenza sanitaria possa essere dichiarato con un decreto deliberato in Consiglio dei ministri, adottato sulla base di un rapporto del Ministro della Salute. Tale decreto,

<sup>16</sup> *Ex multis*, si veda F. SAINT-BONNET, *L’état d’exception et la qualification juridique*, in *Cahiers de la recherche en droits fondamentaux*, 2007, n. 6.

<sup>17</sup> Un tentativo di costituzionalizzazione, poi fallito, era stato avanzato dal Presidente Hollande all’indomani dei sanguinosi attacchi terroristici che hanno colpito la Francia nel 2015. Sul punto si rimanda a B. MATHIEU, *État d’urgence: une révision constitutionnelle pour quoi faire?*, in *Le Figaro*, 29.12.2015; G. AGAMBEN, *De l’État de droit à l’État de sécurité*, in *Le Monde*, 23.12.2015; cfr. A. CHIUSOLO, *La riforma della Costituzione francese dopo gli attentati di Parigi, tra opportunità politica e valore simbolico*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 20 gennaio 2016.

<sup>18</sup> P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 123. Sugli interventi anche dello stesso *Conseil* si veda, tra gli altri, P. PICIACCHIA, *Dalla lotta al terrorismo alle lezioni regionali: gli tsunami della V Repubblica e gli interrogativi su (come) “refaire la démocratie”*, in *Nomos*, 2015, n. 3.

<sup>19</sup> Tra tutti si veda R. CASELLA, *La Francia dopo gli attentati di Parigi: la dichiarazione dello stato di urgenza e la proposta di revisione costituzionale del Presidente Hollande*, in *Nomos*, 2015, n. 3.

<sup>20</sup> Il Governo francese, all’indomani degli attacchi terroristici del novembre 2015, ha reagito dichiarando lo stato d’urgenza e facendo approvare la l. n. 2015-1501 del 20 novembre 2015, che ha apportato modifiche a quella del 1955 e ne ha consentito la proroga ben oltre i 12 giorni previsti da quest’ultima, per un totale di 5 proroghe della durata di quasi due anni. Sul punto si vedano, tra gli altri, M. CAVINO, *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in *Consulta Online*, 2015, n. 3, 821 e ss.; M.C. DE MONTECLER, *L’état d’urgence devrait être prorogé et renforcé*, in *AJDA*, 2015, 2172 ss.

che deve essere motivato, può essere dichiarato su tutto o parte del territorio metropolitano o d'oltremare in caso di catastrofe sanitaria che metta in pericolo, per la sua natura e per la gravità, la salute della popolazione<sup>21</sup>. Si tratta di un requisito più stringente rispetto allo stato d'emergenza della l. n. 55-385: in quest'ultimo caso, infatti, lo stato d'urgenza può essere dichiarato, come emerge dall'art. 1, sia in caso di pericolo imminente risultante da gravi violazioni dell'ordine pubblico, sia in caso di eventi che, per natura e gravità, presentino il carattere di calamità pubblica, mediante un decreto anch'esso adottato in Consiglio dei ministri.

Venendo invece alla proroga, entrambi gli istituti prevedono che la proroga della data iniziale dello stato di urgenza debba essere autorizzata con legge. Tuttavia, anche in questo caso, vi è un punto di divergenza: nel caso dello stato di emergenza sanitaria, la proroga delle misure d'urgenza oltre un mese non può che essere autorizzata dalla legge, dopo l'assenso da parte del comitato scientifico, quest'ultimo ai sensi di quanto previsto dall'art. l. 3131-19. Dunque, le misure adottate dal Governo in assenza di un'autorizzazione da parte del Parlamento alla proroga hanno durata massima di un mese<sup>22</sup>. Nel caso dell'emergenza sanitaria in corso, però, il limite di un mese è già stato derogato: infatti, come statuito nell'art. 4 della l. n. 2020-290, «*Par dérogation aux dispositions de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi*». Dunque, alla luce delle peculiarità del Covid-19, lo stato di emergenza sanitaria è stato dichiarato *ex lege* e con una durata iniziale eccezionalmente di due mesi, invece che di un solo mese, fatta salva la possibilità per il Governo di porre fine all'emergenza mediante un decreto; tale deroga può trovare la sua ratio «*nel fatto che, in questo caso, il controllo parlamentare sulla sussistenza dei requisiti per la dichiarazione dello stato di urgenza sanitaria è avvenuto ex ante in sede di approvazione della legge*»<sup>23</sup>. Peraltro, il Governo francese ha già deciso per una proroga dello stato di emergenza sanitaria fino al 24 luglio, che dovrà ovviamente essere autorizzata dal Parlamento.

Nel caso dello stato d'urgenza *ex l. n. 55-385*, invece, la norma di proroga dello stato d'emergenza decade in ogni caso dopo quindici giorni dalle eventuali dimissioni del Governo o dallo scioglimento dell'Assemblea Nazionale (art. 4).

Con specifico riferimento al coinvolgimento del Parlamento, anche lo stato di emergenza sanitaria, come nel caso dell'*état d'urgence*, prevede che Assemblea Nazionale e Senato siano informati immediatamente delle misure adottate dal Governo, potendo poi chiedere ogni informazione necessaria. L'art. 3131-13 del Codice di sanità pubblica, introdotto dall'art. 2 della l. n. 2020-290, prevede infatti che: «*L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures*».

<sup>21</sup> Si veda l'art. 3131-12.

<sup>22</sup> Si veda l'art. 3131-13.

<sup>23</sup> F. GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, cit., 59.



#### 4. Brevi considerazioni conclusive.

Dalle osservazioni poc'anzi presentate, appare evidente che ci si trovi di fronte all'ennesimo strumento adoperato dall'ordinamento francese per far fronte ad un'emergenza. È vero che, di fronte a situazioni eccezionali – indubbiamente una pandemia lo è – gli strumenti di cui un sistema è dotato possono essere plasmati e modificati anche a seconda delle caratteristiche dell'emergenza stessa, ma è altrettanto vero che è indispensabile interrogarsi sugli strumenti stessi, sulla loro capacità di fronteggiare la situazione eccezionale, pur operando un – per quanto possibile – bilanciamento con le libertà fondamentali.

Si tratta, dunque, di un regime istitutivo di uno stato d'eccezione totalmente inedito che, peraltro, non pare neppure essere giuridicamente così indispensabile<sup>24</sup>. Infatti, il Governo avrebbe potuto adoperare le disposizioni esistenti, facendo dunque ricorso al Codice di sanità pubblica, che, anche prima dell'introduzione del nuovo capitolo ad opera delle l. 2020-290 avrebbe potuto fornire un ancoraggio legislativo in caso di una minaccia sanitaria. Ancor di più, come si è già avuto modo di osservare, l'ordinamento francese è intrinsecamente provvisto di strumenti emergenziali, come la l. n. 55-385, che è stata utilizzata più volte e per periodi di tempo anche molto ampi, come avvenuto tra il 2015 e il 2017.

La scelta fatta dall'esecutivo francese, invece, è ricaduta sull'istituzione di un regime eccezionale del tutto inedito, creato *ad hoc* per fronteggiare un nuovo pericolo, ma le cui disposizioni sono comunque destinate ad operare anche dopo la crisi pandemica<sup>25</sup>. Peraltro, come acutamente osservato già da parte della dottrina francese, questo inedito stato di emergenza sanitaria impone misure ancora più limitative dei diritti e delle libertà<sup>26</sup>.

In questo quadro, la peculiarità dello stato di emergenza sanitaria dichiarata con la l. n. 2020-290 risiede probabilmente nella sua attitudine a combinare disposizioni temporanee, volte a reagire a circostanze sanitarie eccezionali, con disposizioni “*pérennes*”, creando, di fatto una nuova categoria di regime eccezionale<sup>27</sup>. Nella prima categoria è possibile ricomprendersi i Titoli II, III e IV della legge stessa, che si occupano rispettivamente delle misure di emergenza economica e di adattamento alla lotta contro l'epidemia Covid-19, delle disposizioni in materia elettorale, infine del controllo parlamentare. Nella seconda categoria, invece, vi rientra la maggior parte delle disposizioni contenuto nel Titolo I, in quanto introducono un capitolo (I bis) nel Titolo III del Codice di sanità pubblica (Minaccia e crisi sanitarie gravi), intitolato “stato d'urgenza sanitario”.

Quindi, la creazione di uno stato eccezionale *ad hoc*, da una parte potrebbe risultare funzionale a dotare il Governo di tutti gli strumenti possibili (in un quadro legislativo ben definito perché creato appositamente) per far fronte ad un'emergenza che, sia per le

<sup>24</sup> A. LEVADE, *État d'urgence sanitaire: à nouveau péril, nouveau régime d'exception*, cit., 614.

<sup>25</sup> Sul punto si vedano anche le osservazioni proposte da P. MISTRETTA, *Coronavirus covid-19: un droit pénale chimérique*, in *La Semaine juridique*, 30 marzo 2020, n. 13, 620 ss.

<sup>26</sup> J.P. DEROSIER, *État d'urgence sanitaire: nos libertés en danger?*, in *Marianne.net*, 28 marzo 2020.

<sup>27</sup> A. LEVADE, *État d'urgence sanitaire: à nouveau péril, nouveau régime d'exception*, cit., 613.

caratteristiche, sia per l'ampiezza geografica, sia, molto più semplicemente, per l'imprevedibilità che la caratterizza, sta mettendo a dura prova i governi di tutto il mondo. D'altra parte, però, non si può non rilevare come tali misure, così fortemente limitative delle libertà personali, possano essere prese anche in futuro per un'altra catastrofe sanitaria. In conclusione, occorre ricordare che in situazioni normali ma anche – e soprattutto in situazioni emergenziali – *“le mieux est souvent l'ennemi du bien et que par ce motif on est toujours bien inspiré de ne pas trop vite tirer d'un cas particulier des généralités”*<sup>28</sup>.

## ABSTRACT

Il contributo si concentra sulle misure adottate dall'esecutivo francese per contrastare l'emergenza Covid-19 attraverso l'adozione dello stato d'emergenza sanitaria. Dopo aver brevemente analizzato il contenuto della legge istitutiva dello stato di emergenza sanitaria, tale istituto viene messo in relazione con gli altri strumenti emergenziali di cui dispone l'ordinamento francese: i poteri eccezionali del Presidente della Repubblica, lo stato d'assedio e, infine, lo stato di emergenza istituito con la legge n. 385-55.

The article focuses on the measures taken by the French executive to contrast the Covid-19 emergency through the adoption of the state of sanitary emergency. After briefly analyzing the content of the law establishing the state of emergency, this institute is put in relation with the other emergency instruments available to the French system: the exceptional powers of the President of the Republic, the state of siege and, finally, the state of emergency established with law no. 385-55.

**PAROLE CHIAVE:** emergenza; stato di emergenza sanitaria; potere esecutivo; diritti fondamentali.

**KEYWORDS:** emergency; state of sanitary emergency; executive power; fundamental rights

---

<sup>28</sup> *Ivi*, 616.