

La riforma della Costituzione francese dopo gli attentati di Parigi, tra opportunità politica e valore simbolico*

di Antonio Chiusolo**

(20 gennaio 2016)

Il procedimento di revisione costituzionale annunciato dal Presidente della Repubblica francese, Francois Hollande, di fronte alle Camere riunite in seduta comune a Versailles, dopo gli attentati di Parigi, sarà discusso dall'Assemblea Nazionale la prima settimana di febbraio. Il progetto di riforma, presentato il 23 dicembre 2015 al Consiglio dei Ministri, propone l'introduzione di due diverse disposizioni che dovrebbero fornire ai pubblici poteri strumenti più funzionali per far fronte al pericolo rappresentato dal terrorismo.

Il disegno di legge prevede la costituzionalizzazione dello stato d'emergenza, già proposto nel 2007 dal Comitato *Balladur*, sino ad oggi disciplinato esclusivamente dalla legislazione ordinaria. Ciò formalizzerebbe a livello costituzionale la facoltà del Governo, tramite l'adozione di un decreto in circostanze di straordinaria urgenza, di trasferire poteri eccezionali alle autorità civili al fine di prevenire turbative all'ordine pubblico. La prospettata riforma propone inoltre di inserire in Costituzione un nuovo art. 3-1 che revocherebbe la nazionalità francese a quei cittadini che, nati in Francia ma bi-nazionali, vengano condannati in via definitiva per il compimento di crimini lesivi dei fondamentali interessi della Nazione o di atti di terrorismo.

In primis, l'introduzione della clausola di emergenza avrebbe lo scopo di permettere l'adozione di tutte quelle misure idonee ad affrontare situazioni di pericolo o crisi imminenti, consentendo una deroga al regime ordinario di separazione dei poteri e di garanzia dei diritti fondamentali, dei quali sarebbe temporaneamente limitato l'esercizio.

Essa entrerebbe in vigore al fianco di altre due previsioni costituzionali che già dispongono una sospensione dell'ordinario assetto democratico, ma che il Presidente Hollande ha ritenuto inadeguate per fronteggiare i recenti episodi di terrorismo.

* Scritto sottoposto a *referee*.

L'art. 16 della Costituzione francese consente, infatti, al Capo dello Stato di concentrare su di sé prerogative legislative, regolamentari ed amministrative, qualora "le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni istituzionali siano minacciati in maniera grave ed immediata" e "il regolare funzionamento dei poteri pubblici sia interrotto". Tale sistema, già contestato per l'insito rischio di una deriva autoritaria, disposto dopo una serie di consultazioni ufficiali non vincolanti e la cui persistenza, a seguito della riforma costituzionale del 2008, può essere sottoposta al controllo del *Conseil constitutionnel*, non è stato considerato idoneo a fronteggiare il pericolo derivante dalle stragi dell'autunno scorso, dal momento che le stesse non hanno procurato alcuna interruzione del funzionamento delle istituzioni repubblicane.

Al pari, non è stato ritenuto adeguato nemmeno il ricorso all'art. 36, che formalizza invece lo stato d'assedio, peraltro mai dichiarato nel corso della Quinta Repubblica. La Francia, infatti, il 13 novembre 2015 non è stata colpita da una rivolta o da un'insurrezione armata, né tantomeno dall'attacco di una potenza straniera e per tale ragione è stato ritenuto ingiustificato l'utilizzo di una disciplina che prevede il trasferimento di poteri eccezionali alle autorità e alle giurisdizioni militari.

Il giorno successivo agli attentati di Parigi, il Consiglio dei Ministri ha ritenuto infatti che, date le straordinarie circostanze, fosse opportuno adottare un decreto (n. 2015-1475 poi modificato dal decreto n. 2015-1478) con cui dichiarare il cosiddetto stato d'emergenza, disciplinato dalla legge ordinaria 55-385 del 3 aprile 1955 e che, oggi, su iniziativa del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro, si propone di inserire all'interno dell'art. 36-1 della Costituzione.

Attualmente tale regime, applicabile in caso di pericolo risultante da gravi violazioni dell'ordine pubblico, conferisce ai Prefetti delle circoscrizioni interessate e al Ministro dell'Interno facoltà e poteri che possono limitare l'esercizio di alcune libertà fondamentali, come quelle di riunione, di movimento e di espressione, nel tentativo di tutelare la sicurezza pubblica. In concreto gli strumenti amministrativi cui fa riferimento la legge, che si presume rimarranno

pressoché invariati anche a seguito dell'approvazione della revisione costituzionale, riguardano l'adozione di misure operative quali il divieto di circolazione in luoghi ritenuti sensibili, l'istituzione di zone di sicurezza in cui restringere la possibilità di soggiorno, la chiusura di luoghi pubblici, così come la disposizione di provvedimenti coercitivi consistenti in arresti e perquisizioni domiciliari, nonché controlli alla stampa e ad ogni forma di espressione.

Considerati gli importanti interessi in gioco, *l'état d'urgence* spiega oggi i suoi effetti in modo temporaneo per un periodo non superiore a dodici giorni, oltre i quali è prorogabile solo attraverso una legge con cui il Parlamento si riappropria delle sue ordinarie prerogative. Ed infatti il 20 novembre 2015, conformemente alla volontà espressa da Francois Hollande, è stata approvata, senza alcun voto contrario, la proroga di tre mesi dello stato d'emergenza in tutto il territorio francese, disponendo alcune modifiche alla legislazione preesistente in modo da adeguarla alle attuali esigenze di sicurezza. La legge n. 2015-1501 ha infatti novellato la disposizione del 1955, prevedendo, da un lato, maggiori garanzie per lo stato di diritto, come l'obbligo di informare senza indugio l'Assemblea Nazionale e il Senato di tutte le misure adottate durante la vigenza dello stato d'emergenza, ma rafforzando, dall'altro, l'efficacia dei previgenti strumenti a difesa dell'ordine pubblico. Tra questi si fa riferimento, in particolare, alla innovativa facoltà concessa al Ministro dell'Interno di disporre nei confronti di soggetti ritenuti pericolosi, oltre a misure restrittive della libertà personale come gli arresti domiciliari, anche incisive misure di controllo o, ancora, il potere di interrompere ogni servizio online nel caso in cui si inciti al compimento di atti terroristici o in cui se ne faccia apologia; così come la possibilità conferita ai Prefetti di ordinare la consegna di armi e munizioni, quant'anche detenute legalmente, o la potestà riconosciuta al Consiglio dei Ministri di sciogliere con decreto le associazioni e i gruppi che costituiscano una grave minaccia all'ordine pubblico.

Proprio alla vigilia della presentazione del *projet de loi constitutionnelle de "la protection de la Nation"*, la normativa sopra descritta è stata sottoposta al vaglio del Consiglio costituzionale, che, con la decisione n. 2015-527 QPC, ne ha disposto la conformità alla Costituzione e, in particolar modo, ha ritenuto non

lesivi delle libertà fondamentali i primi nove commi dell'art. 6 laddove prevede che, applicando le garanzie disposte dal dichiarato stato d'urgenza, sia eccezionalmente il Ministro dell'Interno a imporre gli arresti domiciliari e le misure di controllo nei confronti di soggetti ritenuti pericolosi.

In forza di ciò, i più critici alla modifica costituzionale hanno ribadito il carattere prettamente politico di tale manovra, considerando sufficiente e legittimo il regime già in vigore, applicato anche in passato in circostanze caratterizzate da forti disordini, come durante la guerra d'indipendenza dell'Algeria, in Nuova Caledonia nel 1985 e all'epoca delle rivolte delle *banlieue* nel 2005. Secondo alcuni, poi, la costituzionalizzazione dello stato d'emergenza, invece che garantire una maggior tutela ai diritti fondamentali, li metterebbe addirittura al riparo dallo stretto controllo operato sulle leggi ordinarie dal Consiglio costituzionale (cfr. Bertrand Mathieu. *État d'urgence: une révision constitutionnelle pour quoi faire?*, *Le Figarò*, 29/12/2015). Vero è, d'altro canto, che tale revisione non renderebbe la Costituzione francese un *unicum* nel contesto europeo: tenendo conto delle dovute differenze tra gli ordinamenti, infatti, anche la Legge Fondamentale tedesca prevede un regime di "stato di emergenza interna" non così dissimile dal progetto oggi in discussione in Francia, così come la Costituzione spagnola contiene disposizioni che prevedono esplicitamente stati di allarme e di eccezione, dichiarati i quali è possibile sospendere temporaneamente i diritti fondamentali e le libertà dei cittadini, rimettendone la disciplina di dettaglio alla legge organica. In ambito europeo lo stato d'urgenza trova, poi, una statuizione all'interno della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che, ai sensi dell'art. 15 § 3, peraltro invocato dal Governo francese lo scorso 24 novembre 2015, consente agli Stati contraenti l'esercizio del diritto di deroga agli obblighi imposti dalla Cedu in caso di guerra o di ogni altro pericolo pubblico.

A favore della revisione della Costituzione francese, i primi giorni di dicembre si è espresso il Consiglio di Stato a cui il Governo ha preventivamente chiesto un parere sul progetto di riforma. Il Supremo Giudice amministrativo ha rilevato l'utilità della modifica costituzionale evidenziandone due effetti: in primo luogo potrebbe conferire un *fondement incontestable* alle misure di polizia

amministrativa adottate durante lo stato d'emergenza e, inoltre, cristallizzerebbe definitivamente i motivi in base ai quali è possibile dichiarare l'*état d'urgence*, sottraendola così alla discrezionalità del legislatore ordinario.

Quanto poi alla seconda proposta in discussione, il parere del Consiglio di Stato si è espresso favorevolmente circa l'inserimento dell'art. 3-1 riguardante la perdita della nazionalità francese per i cittadini che, nati in Francia e muniti di doppia cittadinanza, commettano gravi crimini contro la Nazione o atti di terrorismo. Il Supremo Giudice ha infatti ritenuto legittimo l'obiettivo del Governo di introdurre una misura così significativa poiché rivolta esclusivamente a persone che abbiano commesso reati gravi al punto tale da mantenere inalterato il rispetto del principio di necessità e proporzionalità della pena.

Ciò nonostante, il Consiglio di Stato ha anche ammesso, in linea con una parte dell'opinione pubblica, lo scarso effetto deterrente di questa norma che non appare certo in grado di dissuadere dal compimento di attentati terroristici. Sulla scia di queste critiche, da alcuni è stato quindi rilevato il carattere prettamente simbolico e superfluo dell'introduzione dell'art. 3-1 (si veda P. Jan e J.P. Dorosier, "*Une mesure inutile et irresponsable*", www.droitpublic.net). Non essendoci, infatti, alcuna disposizione costituzionale né alcun principio fondamentale che vieta la perdita della nazionalità nei confronti dei nati francesi, un interrogativo è d'obbligo: perché utilizzare proprio lo strumento della revisione costituzionale anziché una modifica della legislazione ordinaria? L'art. 25, 1° c. del *code civil* autorizza già il Governo a pronunciare un decreto che stabilisce la perdita della nazionalità nei confronti di quelle persone che l'hanno ottenuta per acquisizione e che sono munite di una seconda cittadinanza, in caso di condanna per la commissione di un crimine, di un atto di terrorismo o di un attentato contro gli interessi della Nazione. Il Consiglio costituzionale, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di tale articolo, ha ribadito in più di un'occasione (decisioni n. 1996-377 DC e 2014-439 QPC) che, pur trovandosi "le persone che hanno acquisito la cittadinanza francese e quelle alle quali è stata attribuita per nascita nella stessa situazione", il diverso trattamento delle due fattispecie deroga legittimamente al principio di eguaglianza poiché ha la finalità di perseguire una ragione di interesse generale

quale la lotta al terrorismo. Da ciò è possibile desumere, quindi, che l'introduzione di una parificazione tra queste due posizioni, ampliando l'impianto normativo già esistente anche nei confronti dei nati francesi, non potrebbe che formalizzare sul piano legislativo situazioni già ritenute identiche dal Consiglio. Ciò che appare meno comprensibile rimane, dunque, l'intento di voler prevedere tale modifica esclusivamente attraverso l'introduzione di una disposizione costituzionale che sembrerebbe, così, più una scelta simbolica e dettata da motivi di opportunismo politico che non una vera e propria necessità giuridica.

**Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bologna