

LUIGI FERRARO

LA FRANCIA E LA NUOVA DISCIPLINA EMERGENZIALE A SEGUITO DEL COVID-19: LO STATO DI EMERGENZA SANITARIA

1. *La Francia e il Covid-19*

La Francia è tra i Paesi europei maggiormente colpiti dalla pandemia da Covid-19¹. Dopo la c.d. prima ondata di contagi, relativa al periodo di inizio primavera 2020, anche la nuova recrudescenza del virus, conclamatasi nel periodo autunnale di questo stesso anno, si è manifestata in tutta la sua gravità tanto da costringere il Presidente Macron, nel discorso alla nazione del 28 ottobre, ad annunciare un nuovo periodo di *lockdown* a partire dal 30 ottobre sino al 1 dicembre².

Si è trattato, tuttavia, di una chiusura delle attività meno gravosa rispetto a quella primaverile, dal momento che si sono mantenute aperte le scuole, gli uffici pubblici e tutte le attività essenziali per la vita del Paese, così come è rimasta ferma la possibilità per i cittadini di recarsi al proprio luogo di lavoro, pur essendosi sollecitata, laddove possibile, l'attività lavorativa da remoto. Al contrario, hanno dovuto chiudere i bar, i ristoranti o, comunque, tutte le attività ritenute non necessarie. Al termine di questo periodo di sacrifici, si sono però potuti constatare risultati epidemiologici apprezzabili, il che ha permesso di programmare in via graduale nuovi provvedimenti meno restrittivi dei precedenti³.

-
- 1 Il giorno 11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha stabilito che il focolaio internazionale di infezione da nuovo coronavirus SARS-CoV-2, sviluppatosi in Cina, può essere qualificato come pandemia, <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-dichiarazione-pandemia>.
 - 2 Ancor prima, dal 17 ottobre, il Governo francese aveva già disposto il coprifuoco per la regione di Parigi e per altre 8 aree metropolitane, decisione poi estesa a 38 dipartimenti.
 - 3 Il *lockdown* ha prodotto i risultati sperati tanto che il Presidente Macron ha potuto annunciare il 24 novembre 2020 un allentamento delle misure restrittive, come la riapertura di taluni esercizi commerciali "non essenziali" (es.: i negozi di abbigliamento).

La dichiarazione autunnale di *lockdown* ha fatto seguito alla decisione già presa dal Governo di ripristinare dal 17 ottobre 2020 lo stato di emergenza sanitaria⁴ – che nel frattempo era stato revocato il precedente 10 luglio – proprio per il nuovo aggravarsi della situazione pandemica in tutto il territorio francese.

In realtà, sin dall'inizio del propagarsi in Europa del virus Covid-19, cioè nella parte terminale della stagione invernale 2019/2020, la Francia ha dovuto fare i conti con la sua 'aggressività'. Tra i primi provvedimenti presi è necessario ricordare un *arrêté* del Ministro della salute del 4 marzo 2020, teso a limitare da subito gli assembramenti di un numero elevato di persone⁵, e un successivo decreto del 16 marzo, in cui l'Esecutivo ha stabilito – inizialmente per un periodo di 15 giorni – il confinamento dei cittadini, vietando loro di allontanarsi dal proprio domicilio, se non per ragioni lavorative, di acquisto di beni essenziali di vita e per urgenti esigenze familiari⁶.

In un primo momento, i provvedimenti adottati, in particolare gli *arrêts* del Ministro della Salute, hanno trovato il loro fondamento normativo nell'art. L3131-1 del Codice della sanità pubblica (da ora in poi C.S.P.), secondo cui in caso di grave minaccia per la salute che richieda misure di emergenza, con specifico riferimento al rischio di un'epidemia, il Ministro della salute può con decreto motivato prescrivere, nell'interesse generale, qualsiasi misura proporzionata ai rischi sostenuti così da poter prevenire e limitare le eventuali minacce alla salute dei cittadini⁷.

mento). Per il crono-programma dei nuovi provvedimenti <https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus>

- 4 *Décret* n° 2020-1257, 14 ottobre 2020, in <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042424377>
- 5 Cfr. A. Deffenu, F. Laffaille, *Stato di emergenza sanitaria e Covid-19: (breve) lettura francese di un fenomeno giuridico abnorme*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, p. 179.
- 6 Si tratta del *Décret* n° 2020-260, 16 marzo 2020, su cui v. 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, 5 maggio 2020, p. 51; cfr. P. Piciacchia, *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, in *Nomos*, n. 1, 2020, p. 20.
- 7 J. De Vivo, *Un nuovo "stato d'urgenza" per un'inedita emergenza. Brevi annotazioni sul caso francese*, in *Nomos*, n. 1, 2020, p. 2, precisa che nella prima fase "la maggior parte degli interventi normativi sono stati adottati principalmente attraverso tre strumenti: gli *arrêts* 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".

Il legislatore, però, in ragione della drammaticità della crisi epidemica, ha ritenuto di dover successivamente intervenire, dando vita – accanto alla fattispecie di cui al citato art. L3131-1 C.S.P. – ad una nuova ipotesi emergenziale, cioè lo stato di emergenza sanitaria, ritenuto più idoneo alle esigenze che si stavano manifestando a seguito della diffusione della patologia virale. Tale novità normativa si è avuta con la legge n° 2020-290 del 23 marzo 2020, tesa ad introdurre nello stesso C.S.P., in particolare nel suo Titolo III, il Cap. I *bis* rubricato “*État d’urgence sanitaire*”.

Proprio in forza di questa nuova disciplina si sono potuti meglio definire – rispetto alla fase precedente l’innovazione legislativa – tutti i provvedimenti limitativi delle libertà fondamentali indispensabili per l’emergenza sanitaria, a partire da quelli relativi alla libertà di circolazione. La limitazione di tale diritto, ad esempio, è durata sino all’11 maggio 2020, data in cui si è inaugurato il *Plan de déconfinement progressif*, finalizzato “ad allentare gradualmente le misure di contenimento su base regionale differenziata”⁸.

Tale gradualità ha peraltro caratterizzato il rientro dall’intero stato emergenziale, come dimostrano la legge n° 2020-546 (11 maggio 2020), che ha prorogato il suddetto stato di emergenza sanitaria sino al 10 luglio, e la successiva legge n° 2020-856 (9 luglio 2020), con cui si è attribuito al Primo Ministro, pur essendo terminata la condizione emergenziale, il potere di continuare ad adottare sino al 30 ottobre una serie di misure limitative dei diritti, tese ad evitare la ripresa della pandemia.

Tale ultimo obiettivo, tuttavia, non è stato raggiunto, dal momento che, dopo la pausa estiva, si è registrato un progressivo – e a volte anche esponenziale – aumento dei contagi con l’avvento del periodo autunnale, le cui condizioni climatiche hanno favorito, a differenza dell’estate, la diffusione del Covid-19. La situazione è divenuta talmente grave durante la ‘seconda ondata del virus’ da indurre, come detto all’inizio, il Presidente Macron ad un rinnovato *lockdown*, quale ultimo rimedio per fronteggiare la difficile crisi sanitaria.

2. *Lo stato di emergenza in Francia tra Costituzione e legge ordinaria*

Questa emergenza ha reso necessario il ricorso a misure fortemente limitative dei diritti fondamentali, a causa dell’assenza, almeno sino a poco fa,

8 Cfr. F. Marconi, *Crisi Covid-19 e limitazione della libertà di movimento, del diritto di riunione e di manifestazione in Francia, Spagna e Germania alla luce della giurisprudenza recente*, in *Amministrazione in Cammino*, 14 luglio 2020, p. 9.

di un vaccino in grado di immunizzare la popolazione dal coronavirus⁹, per cui, come spesso accade nelle situazioni emergenziali, si è dovuti intervenire sulle libertà delle persone, in particolare quelle che favoriscono la socialità, così da limitare i pericoli di circolazione del Covid-19.

Ciò ha costretto ad attingere alla disciplina sugli stati di emergenza, che in Francia è tanto di rango costituzionale, quanto di rango legislativo. Per ciò che concerne la Carta fondamentale della V Repubblica, le disposizioni di riferimento sono innanzitutto gli artt. 35 e 36 Cost. Quest'ultimo prevede lo stato d'assedio decretato dal Consiglio dei ministri, per la cui proroga è necessaria l'autorizzazione del Parlamento, mentre l'art. 35 Cost. disciplina lo stato di guerra, la cui dichiarazione è autorizzata ancora dal Parlamento che deve essere informato dal Governo¹⁰.

Seppure sia stata richiamata più volte la condizione di guerra dal Presidente Macron, tuttavia, al di là delle dichiarazioni evocative in riferimento ad una drammatica condizione sanitaria, non si sono palesemente verificate le condizioni richieste dall'art. 35 Cost. in tema di guerra per la sua applicazione, né tanto meno quelle per lo stato d'assedio, *ex art.* 36 Cost.

Altra disposizione costituzionale relativa ad uno stato di emergenza è l'art. 16 Cost., secondo cui "Quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste dalle circostanze dopo aver ufficialmente consultato il Primo ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio costituzionale. Egli ne informa la nazione con un messaggio. Tali misure devono essere ispirate dalla volontà di assicurare ai poteri pubblici costituzionali, nel minor tempo possibile, i

9 Gli organi di stampa hanno dato notizia della positiva conclusione della sperimentazione per taluni tipi di vaccino, pronti quindi ad essere somministrati nella popolazione, tant'è vero che la relativa campagna partirà in Francia tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021.

10 Art. 35 Cost.: "La dichiarazione di guerra è autorizzata dal Parlamento. Il Governo informa il Parlamento della sua decisione di far intervenire le forze armate all'estero, al più tardi tre giorni dopo l'inizio dell'intervento. Il Governo specifica gli obiettivi perseguiti. Tali informazioni possono dar luogo a dibattito senza che si proceda ad alcuna votazione. Se la durata dell'intervento supera i quattro mesi, il Governo ne sottopone il prolungamento all'autorizzazione del Parlamento. Può chiedere all'Assemblea nazionale di decidere in ultima istanza. Se il Parlamento non è in sessione allo scadere dei quattro mesi, si pronuncia all'apertura della sessione seguente". L'art. 36 Cost.: "Lo stato d'assedio è decretato dal Consiglio dei ministri. Non può essere prorogato oltre dodici giorni senza autorizzazione del Parlamento".

mezzi necessari per provvedere ai loro compiti. Il Consiglio costituzionale è consultato al riguardo. Il Parlamento si riunisce di pieno diritto. L'Assemblea nazionale non può essere sciolta durante l'esercizio dei poteri eccezionali. Passati trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali, il Consiglio costituzionale può essere incaricato dal Presidente dell'Assemblea nazionale, dal Presidente del Senato, da sessanta deputati o da sessanta senatori, di verificare se le condizioni di cui al primo comma sussistano ancora. Il Consiglio si pronuncia nel più breve tempo possibile tramite un parere pubblico. Procede di pieno diritto a tale esame e si pronuncia alle stesse condizioni allo scadere dei sessanta giorni di esercizio dei poteri eccezionali e in ogni altro momento oltre tale durata".

Si tratta, com'è noto, di una disposizione costituzionale applicata in occasione del tentativo di colpo di Stato in Algeria (1961) e a cui non si è mai più fatto ricorso, anche in ragione della "genericità dei suoi presupposti"¹¹, oltre che per gli ampi poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica. Sebbene non sia mancato un indirizzo dottrinario che abbia evocato l'art. 16 Cost., nel senso di configurare l'attuale drammatica situazione sanitaria come capace di minacciare le istituzioni della Repubblica e di impedire il normale funzionamento dei poteri pubblici, ciò nonostante le Autorità francesi non hanno fatto ricorso a questo disposto costituzionale¹².

11 Come evidenzia C. Sartoretti, *La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covid-19: Stato di diritto e Costituzione alla prova della pandemia*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, p. 1668; A. Vendaschi, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *ult. op. cit.*, p. 1458, parla, in relazione all'art. 16, di "un *drafting* costituzionale piuttosto vago". Per un commento sull'art. 16 della Costituzione francese, cfr., *ex multis*, J. Lamarque, *La théorie de la nécessité et l'article 16 de la Constitution de 1958*, in *Revue du droit public*, 1961, p. 558 ss.

12 Su questa interpretazione dell'art. 16 Cost. in riferimento alla crisi pandemica, cfr. P. Cassia, *L'état d'urgence sanitaire: remède, placebo ou venin juridique?*, in *Mediapart* (<https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/230320/l-etat-d-urgence-sanitaire-remede-placebo-ou-venin-juridique>), 24 marzo 2020, a giudizio del quale: "si l'on devait considérer, en dépit de la circonstance que le Parlement vient d'adopter trois lois dans des délais record, que la situation sanitaire menace désormais gravement les institutions de la République et empêche le fonctionnement normal des pouvoirs publics, le Président de la République pourrait choisir d'être l'Etat à lui tout seul, en activant l'une des armes constitutionnelles atomiques qu'est l'article 16 de la Constitution". In senso contrario, cfr. J. Andriantsimbazovina, *Les régimes de crise à l'épreuve des circonstances sanitaires exceptionnelles*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux* (revuedlf.com/droit-administratif/les-regimes-de-crise-a-lepreuve-des-circonstances-sanitaires-exceptionnelles/), *chron.* n. 20, 2020, p. 2.

Al contrario, è stata utilizzata dal Governo la clausola, di derivazione giurisprudenziale, delle “circostanze eccezionali”, come dimostra la parte introduttiva del *Décret* n° 2020-260, 16 marzo 2020, laddove, dopo essere stati richiamati il *code civil* e il *code de la santé publique*, si è fatto riferimento alle “*circostanze eccezionali* (corsivo nostro) derivanti dall’epidemia da Covid-19”. Si tratta, cioè, di un indirizzo giurisprudenziale elaborato dal Consiglio di Stato durante la prima guerra mondiale¹³, per cui, invocando proprio la presenza di circostanze eccezionali, è possibile “neutraliser les irrégularités qui, en temps normal, auraient entraîné l’annulation de l’acte”¹⁴. È evidente che attraverso tale clausola la giurisprudenza amministrativa francese sembrerebbe ammettere “misure che, in tempi ‘normali’, sarebbero illegittime”¹⁵, il che è tornato utile anche in questa crisi pandemica per offrire una più solida base giuridica a taluni provvedimenti adottati.

Il quadro normativo francese in tema di disciplina emergenziale è poi completato dalla legge n° 55-385 del 3 aprile 1955 “relative à l’état d’urgence”. In particolare, è previsto che lo stato d’emergenza può essere dichiarato “in caso di pericolo imminente derivante da gravi violazioni dell’ordine pubblico o in caso di eventi che, per loro natura e gravità, presentano il carattere di una *calamità pubblica* (corsivo nostro)” (art. 1). Lo stato d’emergenza è dichiarato dal Consiglio dei ministri (art. 2) ed ha un’efficacia di 12 giorni, a meno che non sia prorogato con legge (art. 3); tra le misure previste si segnalano, ai nostri fini, la possibilità di vietare la circolazione di persone o veicoli nei luoghi e negli orari stabiliti o di istituire zone di protezione o di sicurezza in cui il soggiorno delle persone è regolamentato (art. 5).

Nonostante la legge n° 55-385 offrisse una disciplina tendenzialmente capiente rispetto alle esigenze della pandemia in atto, come si evince dalle poche disposizioni richiamate, tuttavia, la scelta delle Autorità francesi si è rivolta nella direzione di una nuova regolamentazione, qual è la legge n° 2020-290, al fine di individuare una diversa fattispecie come lo stato di emergenza sanitaria. Né la normativa costituzionale, né quella legislativa rappresentata dalla legge n° 55-385, cui si aggiunge per lo specifico stato di necessità l’art. L3131-1 del C.S.P., sono state ritenute congrue alle esigenze

13 *Conseil d’État*, 28 juin 1918, Heyriès; *Conseil d’État*, 28 février 1919, dames Dol et Laurent.

14 Così si esprime V. Sizaire, *Un colosse aux pieds d’argile*, in *La Revue des droits de l’homme – Actualités Droits-Libertés*, 29 marzo 2020, p. 3; cfr. C. Sartoretti, *La risposta francese all’emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., p. 1660, che richiama espressamente il *Décret* n° 2020-260, 16 marzo 2020, in riferimento alla clausola delle circostanze eccezionali.

15 Cfr. A. Deffenu, F. Laffaille, *Stato di emergenza sanitaria e Covid-19*, cit., p. 183.

della pandemia. Si è deciso, perciò, di legiferare nuovamente, contravvenendo al principio generale per cui la disciplina di uno stato d'emergenza richiede una ponderazione e maturazione delle scelte normative oggettivamente incompatibili con il *pathos* e l'incedere di una situazione emergenziale.

Proprio la legge n° 55-385, invero, è stata ripetutamente applicata quale strumento normativo per fronteggiare l'emergenza terroristica sopportata dalla Francia negli ultimi anni, anzi, il Presidente Hollande, seppure senza successo, provò pure a recepire durante il suo mandato lo stato d'urgenza in Costituzione¹⁶. Ebbene, nonostante il ricorso a tale legislazione sia stato frequente negli anni scorsi, le Autorità francesi però in questo contesto pandemico hanno comunque ritenuto di effettuare una scelta diversa, nel senso di orientarsi verso una nuova legislazione.

3. *Una nuova fattispecie: lo stato di emergenza sanitaria*

Il Parlamento francese, pertanto, ha approvato la novella legislativa n° 2020-290 che, integrando il C.S.P., ha introdotto nell'ordinamento transalpino una nuova tipologia di emergenza: lo stato di emergenza sanitaria. È bene ribadire, però, che prima dell'adozione di questa legge, avvenuta il 23 marzo 2020, tutti i diversi provvedimenti già assunti dall'Esecutivo hanno rinvenuto nell'art. L3131-1 del C.S.P. la loro base normativa.

Quest'ultima disposizione consente al Ministro della salute – com'è avvenuto – di adottare “*quelsiasi misura* (corsivo nostro) proporzionata ai rischi sostenuti e adeguati alle circostanze di tempo e di luogo al fine di prevenire e limitare le conseguenze di possibili minacce alla salute della popolazione” (art. L3131-1). Sebbene da un lato l'art. L3131-1 faccia riferimento alla minaccia di epidemia, risultando quindi appropriato alle circostanze di specie, dall'altro però risulta evidente che la sua formulazione normativa assegna al Ministro un potere molto ampio, i cui unici limiti sono rappresentati dalla

16 Sul tentativo di costituzionalizzazione, cfr. S. Gaboriau, *La Repubblica francese sconvolta*, in *Speciale Questione Giustizia*, settembre 2016, pp. 305 ss., e sugli attentati terroristici, cfr. M. Cavino, *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (Osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in *Consulta online*, fasc. III, 14 dicembre 2015, pp. 821 ss. È utile ricordare come il Presidente Macron, appena eletto, abbia sollecitato l'approvazione della legge n° 2017-1510 del 30 ottobre 2017, idonea a fronteggiare il fenomeno terroristico senza ricorrere nuovamente alla proroga dello stato d'urgenza, di cui alla legge n° 55-385.

proporzionalità e adeguatezza delle misure, senza che sia stato previsto alcun termine o tanto meno un intervento del Parlamento¹⁷.

Lo stesso Esecutivo, del resto, è stato consapevole della problematicità di questa norma, dimostrata, ad esempio, dalla possibilità di ricorrere ad un 'semplice' *arrêté* (4 marzo 2020) che ha permesso al Ministro della salute di vietare gli assembramenti, incidendo così in modo significativo sui diritti fondamentali delle persone¹⁸. Non è un caso che per il successivo *Décret* n° 2020-260, 16 marzo 2020, il Primo Ministro ha avvertito la necessità di invocare la clausola giurisprudenziale delle *circonstanze eccezionali* per ancorare lo stesso Decreto ad una più solida base normativa, ritenendo implicitamente insufficiente l'art. L3131-1, pure in esso richiamato.

Il Governo, come evidenziato dal Consiglio di Stato, si è posto l'obiettivo di fornire un "cadre juridique spécifique aux mesures de police administrative nécessaires en cas de catastrophe sanitaire"¹⁹, il che lo ha portato all'adozione della nuova legge n° 2020-290, in cui lo stato di emergenza sanitaria è divenuto una specificazione rispetto a quanto previsto nell'art. L3131-1 C.S.P.²⁰. Infatti, la legge n° 2020-290 introduce il Cap. I *bis*, intitolato per l'appunto "Stato di emergenza sanitaria", all'interno del Cap.

17 Per tali rilievi critici, cfr. J. De Vivo, *Un nuovo "stato d'urgenza" per un'inedita emergenza*, cit., p. 5, e V. Fredianelli, *L'emergenza Covid-19 in Francia e nel Regno Unito: un bilancio comparato*, in R. Tarchi (a cura di), *L'emergenza sanitaria da Covid-19: una prospettiva di diritto comparato*, in Gruppo di Pisa, Quad. n. 1, 2020, p. 83, il quale ha evidenziato la "incerta base giuridica, in riferimento al rapporto tra le competenze di polizia amministrativa generale proprie del Primo ministro e quelle di polizia amministrativa speciale spettanti invece al Ministro della Salute".

18 È utile richiamare anche l'*arrêté* del 14 marzo 2020 (con la successiva integrazione dell'*arrêté* del 16 marzo 2020) con cui il Ministro della Salute ha stabilito anche limiti alle libertà imprenditoriali, come ad esempio per l'accesso al pubblico nei centri commerciali. Addirittura, P. Cassia, *L'état d'urgence sanitaire: remède, placebo ou venin juridique?*, cit., prospetta una possibile incostituzionalità dell'art. L3131-1, poiché non disciplina sufficientemente i poteri di polizia sanitaria del Ministro della Salute.

19 Conseil d'Etat, *Avis sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*, n. 399873, 18 mars 2020, in <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-deux-projets-de-loi-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid-19>. Sul punto, cfr. A. Levade, *État d'urgence sanitaire: à nouveau péril, nouveau régime d'exception*, in *La semaine juridique*, n. 13, 2020, p. 615.

20 In tal senso, v. S. Renard, *L'État d'urgence sanitaire: droit d'exception et exception au droit*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux* (revuedlf.com/droit-administratif/letat-durgence-sanitaire-droit-dexception-et-exceptions-au-droit), chron. n. 13, 2020, p. 1.

I “Minacce per la salute”, Titolo III, Libro I, del C.S.P., stabilendo che lo stato di emergenza sanitaria può essere dichiarato sull’intero o su parte del territorio metropolitano in caso di “disastro sanitario” che metta in pericolo, per la sua natura e gravità, la salute pubblica (art. L3131-12). È evidente che in questo caso il disastro sanitario vuole essere un’ipotesi più grave – riferibile a crisi di maggiore entità anche in termini di numero di persone coinvolte – rispetto all’ipotesi generica, seppure collegata al caso dell’epidemia, della “grave minaccia per la salute che richieda misure di emergenza”, secondo quanto indicato dal diverso art. L3131-1²¹.

Lo stato di emergenza sanitaria deve essere dichiarato con decreto del Consiglio dei ministri, che ne stabilirà anche l’estensione territoriale, e il Governo dovrà informare subito il Parlamento delle misure adottate (art. L3131-13). Dal testo legislativo si ricava la regola generale per cui questo stato d’emergenza può avere la durata di un mese e solo con legge è possibile procedere alla sua proroga, fissandone anche la durata definitiva (art. L3131-14). Va però precisato che la legge n° 2020-290 (art. 4), proprio per la gravità della pandemia da Covid-19, ha da subito stabilito, in deroga alla regola generale, lo stato di emergenza sanitaria “per un periodo di due mesi”, statuendo anche in questo caso la possibilità della proroga legislativa, come poi è effettivamente accaduto con la legge n° 2020-546 dell’11 maggio 2020, che ha protratto lo stato di emergenza sino al 10 luglio.

L’ulteriore fattore di novità introdotto dalla novella legislativa è la previsione delle diverse misure adottabili durante l’emergenza sanitaria. Ai sensi dell’art. L3131-15, il Primo ministro, sempre ai fini della salute pubblica, può con proprio decreto “limitare o vietare la circolazione di persone e veicoli nei luoghi e negli orari stabiliti”, può “vietare alle persone di lasciare le proprie case, salvo spostamenti strettamente indispensabili per esigenze familiari o sanitarie”, può ancora “ordinare misure al fine di mettere in quarantena [...] le persone che potrebbero essere infette” o ordinare misure per la sistemazione e il mantenimento in isolamento delle stesse persone presso il proprio domicilio²². È possibile, inoltre, per il Primo mi-

21 Cfr. P. Cassia, *L’état d’urgence sanitaire: remède, placebo ou venin juridique?*, cit.

22 Per una valutazione sulle misure di quarantena e di isolamento, anche se con riferimento alla legge n° 2020-546 di proroga dello stato di emergenza sanitaria, *Conseil constitutionnel, Décision n° 2020-800 DC*, 11 maggio 2020, su cui cfr. P. Piciacchia, *La via francese alla “normalizzazione” della crisi sanitaria tra elezioni municipali, formazione del nuovo governo, timida ripresa delle riforme e politica europea di rilancio*, in *Nomos*, n. 2, 2020, pp. 17 ss.

nistro, sempre *ex art.* L3131-15, “ordinare la chiusura temporanea di una o più categorie di esercizi aperti al pubblico nonché di luoghi di ritrovo, ad eccezione degli stabilimenti che forniscono beni o servizi essenziali”, così come può limitare o vietare riunioni di qualsiasi tipo, con effetti significativi anche sulla libertà di culto²³, o assumere misure temporanee di controllo dei prezzi per alcuni prodotti e, infine, adottare per decreto, se necessario, ogni altra misura regolamentare che limiti la libertà di impresa al solo scopo di porre fine al disastro sanitario. L'art. L3131-15 conclude precisando che tali misure sono strettamente proporzionate ai rischi per la salute e adeguate alle circostanze, tanto da prescriverne subito la fine quando non saranno più necessarie.

L'elenco di queste misure e la loro tipizzazione rappresentano sicuramente uno degli elementi di maggiore novità introdotto dalla legge n° 2020-290²⁴, poiché accolgono in sede legislativa i contenuti dei provvedimenti adottati in precedenza. L'individuazione attraverso la legge di provvedimenti limitativi di una serie di libertà, come quelle di circolazione, di riunione, di culto e di impresa permette di garantire alle stesse misure un ancoraggio normativo più sicuro sotto il profilo costituzionale, dal momento che l'art. 34 Cost. prescrive che spetta proprio alla legge stabilire “le norme concernenti: i diritti civili e le garanzie fondamentali accordate ai cittadini per l'esercizio delle pubbliche libertà”. La legge n° 2020-290, pertanto, andrebbe a soddisfare in modo compiuto la riserva in tema di diritti fondamentali prevista dalla Costituzione²⁵.

Il Ministro della salute può infine adottare gli atti necessari per l'attuazione delle precedenti misure prescritte dal Primo Ministro e, in generale, assumere qualsiasi provvedimento normativo relativo all'organizzazione e al funzionamento del sistema sanitario (art. L3131-16). Tutti questi provvedimenti – sempre strettamente necessari e proporzionati ai rischi per la salute – possono essere impugnati in sede di giustizia amministrativa (art.

23 Sulle limitazioni a tale tipo di libertà, cfr. F. Marconi, *Crisi Covid-19 e limitazione della libertà di movimento, del diritto di riunione e di manifestazione in Francia, Spagna e Germania*, cit., pp. 20 ss., il quale richiama “il giudice dei *référés* del *Conseil d'Etat* [che] con una serie di *ordonnances* ha ordinato al Governo di revocare il divieto generale e assoluto di riunione nei luoghi di culto”.

24 Secondo V. Sizaire, *Un colosse aux pieds d'argile*, cit., p. 6, le misure di cui all'art. L3131-15 “apparaissent suffisamment définies pour prévenir le risque d'arbitraire”. C. Sartoretti, *La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., p. 1645, precisa che i precedenti ordini e decreti sono stati abrogati.

25 Sull'art. 34 Cost., cfr. A. Di Giovine, *La Francia*, in Idem, A. Algotino, F. Longo, A. Mastromarino (a cura di), *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Firenze 2017, pp. 329 s.

L3131-18) e ciò rappresenta in questo contesto il rimedio principale di tutela per i cittadini di fronte ad una così forte limitazione dei diritti fondamentali.

4. *La pluralità di discipline emergenziali nell'ordinamento francese e il nuovo stato di emergenza sanitaria: qualche breve riflessione*

Dalla situazione francese, seppure esposta in modo sintetico, emerge un quadro normativo complesso, in cui si intrecciano discipline emergenziali sia di livello costituzionale, sia di tipo legislativo, cui ora si è aggiunta, a seguito della pandemia da Covid-19, la previsione del nuovo stato di emergenza sanitaria. È evidente che le Autorità francesi, con riguardo al livello legislativo, non hanno ritenuto adeguata all'attuale pandemia la disciplina già prevista della legge n° 55-385.

In realtà, quest'ultima in più punti è stata presa a riferimento dal legislatore del 2020, a partire da una delle fattispecie di base che la stessa legge del 1955 disciplina, cioè il verificarsi di eventi che, per natura e gravità, presentano il carattere di calamità pubblica, il che avrebbe consentito, sempre alla legge 55-385, una tendenziale capienza interpretativa in grado di accogliere gli effetti dell'attuale pandemia²⁶. Ciò nonostante, il Parlamento francese – con l'avallo anche del Consiglio di Stato²⁷ – ha inteso dare vita ad una nuova ipotesi di disciplina emergenziale, più efficace sotto l'aspetto delle misure da adottare contro il Covid, in quanto nella legge del 1955 “il Ministro degli interni può sì decretare una misura sostanzialmente analoga agli arresti domiciliari, ma [solo] nei confronti di *singoli individui*”, mentre “con la legge del 2020 [...] il Primo ministro può vietare ogni spostamento al di fuori della propria abitazione per *l'intera popolazione*”²⁸. Naturalmente, questo potere del capo del Governo va valutato non solo alla luce della tempestività delle risposte alle esigenze emergenziali, ma anche nella pro-

26 Gli altri profili di comparazione tra le due leggi riguardano l'organo che decreta lo stato d'emergenza, cioè il Consiglio dei ministri, o l'estensione territoriale della decisione, valevole su parte o sull'intero territorio nazionale, o ancora l'intervento del Parlamento previsto solo per la proroga del provvedimento emergenziale, su tutti cfr. M.F. De Tullio, *Il mito dell'emergenza e le garanzie costituzionali. Insegnamenti dall'esperienza francese*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020, p. 296.

27 Conseil d'Etat, *Avis sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*, n. 399873, 18 mars 2020.

28 Così si esprimono, in modo condivisibile, A. Deffenu, F. Laffaille, *Stato di emergenza sanitaria e Covid-19*, cit., p. 198.

spettiva del ruolo proprio dell'Esecutivo all'interno della forma di governo della V Repubblica francese.

È altrettanto vero, però, che la legge n° 2020-290 ha violato un principio generale per cui durante il verificarsi di uno stato di necessità non è opportuno adottare una nuova disciplina emergenziale, poiché non vi sono – come dimostra la “procédure accélérée”²⁹ per l'approvazione di questa legge – le condizioni di ponderatezza, serenità ed equilibrio indispensabili per promuovere una nuova regolamentazione dell'emergenza. Pertanto, se da un lato, il rilievo ora esposto circa la possibilità offerta dalla nuova legge del 2020 di prendere provvedimenti valevoli per l'intera popolazione è sicuramente fondato, così come lo è l'ancoraggio normativo offerto da questa legge per gli stessi provvedimenti già adottati prima della sua entrata in vigore, dall'altro però non può essere omessa la considerazione per cui sarebbero potute anche bastare nuove disposizioni integrative della legge del 1955 per fronteggiarne le lacune. Di conseguenza, la legge n° 2020-290 è divenuta per il Governo la soluzione politica idonea per “dare buona prova di sé” ad un'opinione pubblica fortemente preoccupata dal Covid-19³⁰.

L'argomentazione sulla natura contingente di questa soluzione legislativa sembra essere confermata dal fatto che la stessa legge n° 2020-290 è stata immaginata prevalentemente in funzione del Covid-19. Difatti, questa normativa integra il Codice della sanità pubblica (C.S.P.) nell'ambito del Libro I rubricato come “Lotta contro le *malattie transmissibili* (corsivo nostro)”, così che diventa difficile immaginare l'applicazione dello ‘stato di emergenza sanitaria’ in relazione a crisi diverse da quelle epidemiche. Il carattere prevalentemente accidentale di questa legge è ancora di più avvalorato dal suo art. 7, laddove è previsto che “il capo I bis del titolo III del libro I della parte terza del codice della sanità pubblica [relativo per l'appunto allo stato di emergenza sanitaria] è applicabile sino al 1 aprile 2021”³¹. Questo limite temporale per la vigenza del nuovo stato di emer-

29 Ciò è bene evidenziato da P. Cassia, *L'état d'urgence sanitaire: remède, placebo ou venin juridique?*, cit.

30 Per questa tesi cfr., pure, C. Sartoretti, *La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., p. 1663; del resto, secondo A. Levade, *État d'urgence sanitaire: à nouveau péril, nouveau régime d'exception*, cit., p. 615, “voter une loi sur l'état d'urgence sanitaire et, plus encore, profiter de ladite loi pour le déclarer dans la situation de catastrophe sanitaire présente pour 2 mois, était le moyen, sans doute inconscient, pour le Gouvernement de montrer que sa réaction était à la hauteur de la gravité du moment”.

31 Su questi profili cfr. nuovamente P. Cassia, *L'état d'urgence sanitaire: remède, placebo ou venin juridique?*, cit., e A. Levade, *État d'urgence sanitaire: à nouveau péril, nouveau régime d'exception*, cit., p. 615. Tuttavia, sul pericolo

genza sembra allora confermare che la legge n° 2020-290 si iscrive in una logica politica legata alla circostanza del momento, piuttosto che nella prospettiva di una soluzione di sistema nell'ambito della disciplina emergenziale. In breve, la legge in oggetto provverebbe l'inopportunità di soluzioni normative dettate dall'esigenza contingente, in quanto l'emergenza difficilmente suggerisce, proprio per la sua natura, opzioni legislative durature e organiche al quadro normativo preesistente.

A tutto ciò si aggiunge l'ulteriore rilievo per cui ancora una volta le Autorità francesi non hanno fatto ricorso alla disciplina di cui all'art. 16 Cost. L'indirizzo politico per una nuova soluzione normativa è stato pressoché immediato, a dimostrazione del noto scetticismo verso questa disciplina emergenziale di rango costituzionale, in cui sono previsti ampi poteri del Presidente della Repubblica non sempre ben bilanciati³². Ciò significa che nel sistema francese da un lato si registra la presenza in Costituzione di una clausola generale in tema di emergenza, come l'art. 16, cui non si è mai fatto ricorso nella storia della V Repubblica, se non nelle note vicende algerine di inizi anni '60, e dall'altro si constata una pluralità – prodottasi nel tempo – di discipline legislative che si adattano a fattispecie differenti, come la legge n° 55-385 in riferimento alle emergenze di ordine pubblico, l'art. L3131-1 C.S.P. con riguardo alle emergenze epidemiche e l'art. L3131-12 C.S.P. (*ex lege* n° 2020-290) che sancisce il più pervasivo stato di emergenza sanitaria.

Tutto ciò determina un quadro normativo non ben coordinato tra la disciplina costituzionale e quella legislativa, fuori cioè dal possibile schema per cui la Costituzione fissa la clausola generale e la legge ordinaria ne stabilisce l'attuazione, sul modello di altri ordinamenti di Paesi europei. Allo stesso tempo, si è verificata la sussistenza di una stratificazione in tema di emergenza di leggi ordinarie prive – anche tra di loro – di un coordinamento sistematico. Alcune di esse, come la legge n° 2020-290, sono nate proprio sotto l'impulso della concitazione della crisi sanitaria, il che non ha favorito la creazione di un corpo organico di norme in materia emergenziale, a favore invece di una soluzione di politica normativa di corto respiro, tesa prevalentemente a assicurare in questa fase la popolazione circa una risposta adeguata alla crisi da parte del Governo.

della “propension du Parlement à accepter de conserver dans le droit commun des mesures inaugurées dans le cadre de législations de circonstance”, v. P. Spinosi, *L'état d'urgence permanent*, in *La semaine juridique*, n. 26, 2020, p. 1181.

32 Cfr., *ex multis*, M. Duverger, *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1983, pp. 265 s. Sulla scelta della Francia di non applicare l'art. 16 Cost., cfr. A. Vedaschi, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, cit., pp. 1464 s.

Relativamente al tema dei diritti fondamentali, poi, la Francia si è mossa nella direzione – come ha confermato il *Conseil constitutionnel* – del bilanciamento tra diritti contrapposti³³, a seguito del quale si registra, in relazione alla pandemia da Covid-19, una prevalenza del diritto alla salute – che veicola anche il diritto alla vita – rispetto alle altre libertà fondamentali³⁴. Tuttavia, com'è stato giustamente osservato, in sede di bilanciamento si è comunque individuato da parte del legislatore transalpino “un nocciolo duro” che funge da limite alla restrizione delle libertà nelle relazioni interpersonali. È quanto emerge dall'art. L3131-15, quando stabilisce ad esempio il divieto a carico delle persone di lasciare le proprie abitazioni, “salvo spostamenti strettamente indispensabili per esigenze familiari o sanitarie”, con un richiamo pertanto ai “besoins [bisogni] essentiels à la vie de la population”³⁵.

Tra le libertà comprese al fine di limitare la circolazione del virus vi è da richiamare pure la libertà d'impresa. Proprio a tal riguardo, l'art. 11, legge n° 2020-290, ai sensi dell'art. 38 Cost., consente al Governo – anche nel campo delle misure normalmente riservate alla legge – di adottare ordinanze che permettano “di affrontare le conseguenze economiche, finanziarie e sociali della diffusione dell'epidemia di Covid-19”. Ciò significa la possibilità per l'Esecutivo di ricorrere con ordinanze a “un grand nombre de mesures dérogatoires à l'ensemble du droit économique”³⁶, tant'è vero

33 Infatti, secondo il *Conseil constitutionnel*, *Décision* n° 2020-800 DC, 11 maggio 2020, nell'ambito di un regime di emergenza sanitaria è compito del legislatore garantire una “conciliation équilibrée” tra la tutela della salute e le altre libertà. Con riguardo alla legge n° 2020-856 di uscita dallo stato di emergenza, sempre il *Conseil constitutionnel*, *Décision* n° 2020-803 DC, 9 luglio 2020, conferma che la tutela della salute è “un objectif de valeur constitutionnelle”, tant'è vero che “aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation ‘garantit à tous [...] la protection de la santé’”.

34 Cfr. C. Sartoretti, *La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., p. 1668.

35 V., anche con riguardo al concetto di “nocciolo duro”, M Charité, *Les “Besoins essentiels à la vie”: une notion fonctionnelle au coeur de la lutte contre la pandémie du coronavirus*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux* (revuedlf.com/droit-administratif/les-besoins-essentiels-a-la-vie-une-notion-fonctionnelle-au-coeur-de-la-luttecontre-la-pandemie-du-coronavirus/), chron. n. 23, 2020, pp. 1 s. Ancora l'art. L3131-15 prevede, come già richiamato nel testo, l'eccezione alla chiusura degli esercizi commerciali per quelli che “forniscono beni o servizi essenziali”.

36 Cfr. A. Sée, *Les libertés économiques en période de crise sanitaire: un premier état des lieux*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux* (revuedlf.com/droit-administratif/les-libertes-economiques-en-période-de-crise-sanitaire-un-premier-etat-deslieux/), chron. n. 21, 2020, p. 1.

che l'ampiezza di poteri a favore del Governo è stata configurata come una possibile delega in bianco³⁷, il che evidenzia la sussistenza in questo contesto di un'emergenza economica che si affianca a quella sanitaria.

Proprio la persistenza ancora ora del pericolo di contagio dal virus pone problematicamente il tema del rapporto tra i diritti e le loro limitazioni, per cui la tutela dei primi ha sempre rappresentato in sede costituzionale il principio cui uniformarsi, mentre le restrizioni ne sono la tendenziale eccezione. Ebbene, di fronte al protrarsi del rischio contagio il timore è che tale rapporto si inverta, nel senso di un'essenzialità che non sia più parametrata in funzione dei limiti, bensì dei diritti. In breve, il serio pericolo è che si riesca a garantire la tutela delle libertà solo per quanto è indispensabile a soddisfare i bisogni essenziali di vita, così che le restrizioni ai diritti corrono il rischio di espandersi, divenendo il principio piuttosto che l'eccezione³⁸. La conquista del vaccino, dunque, non rappresenterebbe solo il rimedio per salvare tante vite umane, ma anche l'antidoto in questo quadro per tutelare talune delle categorie fondamentali del costituzionalismo democratico anch'esse minacciate dal Covid-19.

37 Così V. Fredianelli, *L'emergenza Covid-19 in Francia e nel Regno Unito*, cit., pp. 85 s.

38 Sul punto, cfr. M. Charité, *Les "Besoins essentiels à la vie": une notion fonctionnelle au coeur de la lutte contre la pandémie du coronavirus*, cit., p. 3.