



N. 97 - novembre 2015

Lo stato d'emergenza in Francia (La Legge n. 55-385 del 3 aprile 1955)

In seguito agli attentati perpetrati a Parigi il 13 novembre 2015 è stato decretato in Francia lo stato d'emergenza sull'intero territorio metropolitano e in Corsica.

Tale misura straordinaria di limitazione dei diritti e delle libertà individuali è prevista dalla [Legge n°55-385 del 3 aprile 1955](#), come modificata dall'[ordinanza 60-372 del 15 aprile 1960](#).

Lo stato d'emergenza era stato dichiarato in precedenza nel 1956, nel quadro della guerra d'Algeria che portò peraltro all'approvazione di quella Legge (si ritenne allora inapplicabile lo 'stato d'assedio' disciplinato dalla [L. 8 agosto 1849](#); nel 1985 nei territori della Nuova Caledonia; e nel 2005 in alcune aree al momento delle rivolte delle banlieue.

a. La Norma

Lo **stato d'emergenza**, disciplinato dalla [Legge 55-385 del 3 aprile 1955](#), può essere **dichiarato in Francia su tutto o parte del territorio nazionale**, dei dipartimenti e collettività d'oltremare, e in Nuova Caledonia: è applicabile 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 ([art. 1](#)).

Come previsto dall'[art. 2](#) della Legge, lo stato d'emergenza è dichiarato **con decreto adottato in Consiglio dei ministri**. Il decreto determina il proprio ambito territoriale di applicazione e **ha efficacia di 12 giorni. Può essere prorogato esclusivamente con legge**, con la quale viene fissata la durata definitiva di applicazione dello stato di emergenza ([art. 3](#)). La norma di proroga dello stato d'emergenza decade in ogni caso dopo 15 giorni dalle eventuali dimissioni del Governo o dallo scioglimento dell'Assemblea Nazionale ([art. 4](#)).

La pubblicazione del decreto è sufficiente per conferire **ai prefetti**, nelle circoscrizioni territo-

riali interessate, **i poteri eccezionali** previsti dall'[art. 5](#) della Legge, che delineano il regime di applicazione generale dello stato d'emergenza. Tali poteri consentono ai prefetti di :

- **vietare la circolazione di persone o veicoli** nei luoghi e negli orari stabiliti per legge;
- **istituire zone di protezione o sicurezza** in cui il soggiorno delle persone sia regolamentato;
- **vietare il soggiorno** in un dipartimento o in parte di esso a chiunque tenti di ostacolare, in qualsivoglia modo, l'azione delle pubbliche autorità.

La Legge prevede inoltre ([art. 6](#)) che il Ministro dell'Interno possa ordinare gli **arresti domiciliari** di soggetti ritenuti pericolosi per l'ordine pubblico. L'applicazione di tale procedura (che non può in nessun caso avere come effetto la creazione di campi di detenzione amministrativa) è bilanciata dalla previsione di determinate **garanzie**: alle persone sottoposte agli arresti domiciliari deve essere consentito di risiedere in un'area

urbana o nelle immediate vicinanze di una zona urbana e deve essere garantito il sostentamento (proprio e delle relative famiglie). L'[art. 7](#) prevede inoltre che esse possano, analogamente ai destinatari del divieto di soggiorno previsto dall'[art. 5](#), chiedere la revoca della misura restrittiva¹ e ricorrere contro i provvedimenti di cui sono destinatarie presso il competente tribunale amministrativo (che deve pronunciarsi entro il termine di un mese). In caso di appello, la decisione del Consiglio di Stato è adottata entro i successivi tre mesi.

Il Ministro dell'Interno (per l'intero territorio) o i prefetti (nei dipartimenti di competenza) possono altresì ordinare la **chiusura temporanea di luoghi pubblici** (teatri, luoghi di ristorazione e di riunione) e, a titolo generale o particolare, **proibire riunioni** passibili di provocare disordini ([art. 8](#)); il Ministro dell'Interno può inoltre ([art. 9](#)) ordinare la **consegna di armi** di prima, quarta e quinta categoria e le relative munizioni (determinate in base al [decreto su armi e munizioni del 18 aprile 1939](#)).

L'[art. 11](#) prevede infine la possibilità che il decreto con cui è dichiarato lo stato d'emergenza o la relativa legge di proroga possano adottare ulteriori **misure supplementari** che devono essere oggetto di disposizione espressa. In particolare l'articolo prevede che si possa conferire al Ministro dell'Interno e al prefetto il potere di:

- (art. 11, comma 1) ordinare **perquisizioni a domicilio diurne e notturne**, esclusivamente nell'ambito territoriale di applicazione del decreto;
- (art. 11, comma 2) adottare tutte le misure necessarie per assicurare il controllo della stampa e di ogni forma di pubblicazione ed espressione (trasmissioni radiofoniche, proiezioni cinematografiche e rappresentazioni teatrali).

La violazione delle disposizioni previste dagli articoli 5, 6, 8, 9, nonché dell'[art. 11](#) comma 2 sono punibili con reclusione da 8 giorni a due mesi e/o

con l'applicazione di un'ammenda da 11 a 3.750 euro ([art. 13](#)).

La legge prevede inoltre ([art. 12](#)) che, quando lo stato d'emergenza è dichiarato in un dipartimento o parte di esso, un decreto adottato previa relazione dei Ministri della Giustizia e della Difesa può autorizzare la giurisdizione militare a perseguire i reati di competenza della Corte d'assise del relativo dipartimento².

b. Lo stato di emergenza in Francia nel novembre 2015

In seguito agli attacchi terroristici del 13 novembre a Parigi, è stato dichiarato in Francia lo stato d'emergenza. Il **decreto 2015-1475** di applicazione della Legge 55-385 sullo stato di emergenza è stato adottato il 14 novembre 2015 ed è in vigore dalla mezzanotte del giorno medesimo.

Il decreto 2015-1475 **ha dichiarato lo stato d'emergenza sull'intero territorio metropolitano e in Corsica**.

Il **decreto 2015/1478** (adottato il 15 novembre 2015 e in vigore dalla mezzanotte del giorno medesimo) estende **all'intero territorio l'efficacia di tutte le norme previste dagli articoli 5, 6, 8, 9, 10, 11.1** della Legge del 55-385 (a rettifica del decreto [2015/1476](#), adottato il 14 novembre che, pur attuando le norme previste dagli articoli 6, 8, 9 e 11.1 Legge, ne prevedeva l'applicazione alla sola *Ile-de-France*).

² La soppressione dei tribunali militari in tempo di pace, operata dalla [Legge n 82-621 del 21 luglio 1982](#), ha lasciato sussistere le disposizioni dell'articolo 12 della Legge 3 aprile 1955. Infatti, l'articolo 700 del Codice di procedura penale come modificato dalla menzionata Legge 82, prevede che, in caso di dichiarato stato d'assedio o di emergenza, con decreto adottato dal Consiglio dei Ministri previa relazione dei Ministri della Giustizia e della Difesa, possano essere istituiti tribunali territoriali delle forze armate, alle condizioni previste dal Codice di giustizia militare. La competenza di tali tribunali risulta dalle disposizioni del Codice di giustizia militare per il tempo di guerra e da specifiche disposizioni di legge sullo stato d'assedio o d'emergenza.

¹ La domanda di revoca va presentata a una Commissione consultiva comprendente delegati del Consiglio dipartimentale la cui designazione e il cui operato sono fissati con decreto del Consiglio di Stato

In seguito all'adozione dei decreti 2015-1475 e 2015-1476, il [Ministro dell'Interno](#) e il [Ministro della Giustizia](#) hanno emanato il 14 novembre stesso le rispettive circolari che precisano le modalità applicative delle disposizioni regolamentari, specificano la natura delle infrazioni sanzionabili, precisano le modalità delle perquisizioni amministrative e la loro articolazione con le procedure giudiziarie.

Il Presidente Hollande, nel suo discorso alle Camere riunite del 16 novembre 2015 (di cui si dà conto a seguire), ha preannunciato una **proposta di legge per la proroga per tre mesi dello stato d'emergenza**. Ha inoltre anticipato l'esigenza di riformare la **Legge del 1955**, al fine di adattarla all'evoluzione tecnologica e alle attuali minacce terroristiche.

c. Emergenza e sicurezza nel discorso di Hollande alle Camere riunite

Il 16 novembre 2015 il Presidente della Repubblica **François Hollande è intervenuto dinanzi alle Camere riunite in seduta comune** a Versailles. Al suo intervento, in applicazione dell'[art. 18 comma 2](#) della Costituzione francese, è seguito un dibattito in assenza del Presidente³. Per il [testo integrale](#) dell'intervento e del dibattito si rinvia al resoconto parlamentare.

Nelle sue dichiarazioni egli ha, tra le altre cose, riferito le decisioni assunte nel Consiglio dei Ministri riunito nella notte di venerdì 13 novembre: ripristino immediato dei controlli alle frontiere; proclamazione dello stato d'emergenza sull'intero territorio nazionale; autorizzazione a procedere a perquisizioni amministrative in tutti i dipartimen-

ti metropolitani (in quella sola notte sono stati disposti 104 arresti domiciliari ed effettuate 168 perquisizioni. Ha preannunciato inoltre, come già menzionato sopra, la presentazione al Parlamento di un progetto di **legge di proroga per 3 mesi dello stato d'emergenza e di modifica della Legge 55-835 del 1955**.

Anche in merito alle misure eccezionali previste dalla Legge in materia di **arresti domiciliari e perquisizioni** (art. 11, descritto sopra), di cui ha sottolineato l'utilità per la prevenzione di nuovi attacchi, Hollande ha sollevato la necessità dell'adozione di un nuovo quadro giuridico che renda pienamente efficaci tali misure. Ha preannunciato la presentazione da parte del Primo ministro di una **proposta di adozione di un regime giuridico completo per ciascuna disposizione**, invitando il Parlamento a votarla entro la fine della settimana.

Hollande ha inoltre invitato il Parlamento a guardare al di là dell'emergenza contingente e ha fatto esplicito riferimento alla necessità di una **revisione costituzionale**, ritenendo ormai inadeguati i due regimi speciali attivabili ai sensi degli articoli 16 (poteri eccezionali) e 36 (stato d'assedio) della [Costituzione](#) vigente⁴. Ha proposto non solo la riforma dell'articolo 36 in materia di stato di assedio, ma anche l'introduzione di misure come la privazione della cittadinanza ai condannati per terrorismo o per atti contrari agli interessi fondamentali della nazione e la velocizzazione delle espulsioni degli stranieri che rappresentino una grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza.

Ha inoltre annunciato la volontà di rafforzare i mezzi a disposizione della giustizia e delle forze di sicurezza, sia attraverso riforme legislative (ha parlato, al riguardo, di un 'importante cantiere le-

³ Il comma 2 statuisce che il Presidente possa prendere la parola dinanzi alle Camere riunite e che le sue dichiarazioni possano dar luogo, in sua assenza, ad un dibattito che non si conclude con alcuna votazione. Tale L'istituto del dibattito a Camere riunite è stato introdotto dalla revisione costituzionale del 2008: in precedenza, il Presidente poteva solo inviare messaggi che non erano oggetto di dibattito. Il dibattito è obbligatorio se lo chiede almeno un gruppo parlamentare. Quello del 16 novembre 2015 è stato il secondo caso di utilizzo di questo nuovo potere: se ne è fatto uso la prima volta nel 2009, quando Sarkozy aveva voluto presentare il programma della seconda parte del quinquennato.

⁴ L'[articolo 16 della Costituzione francese](#) disciplina lo stato di eccezione, che giustifica una straordinaria concentrazione di poteri in capo al Presidente della Repubblica in situazioni estreme: minaccia alle istituzioni, all'indipendenza della Nazione, integrità del territorio, esecuzione di impegni eccezionali e sospensione del regolare funzionamento delle istituzioni. L'[articolo 36](#) fa, invece, riferimento allo stato di assedio: una misura eccezionale che potenzia in particolare il ruolo delle forze armate utilizzabile in caso di insurrezione armata o di invasione straniera.

gislativo' concernente la procedura penale, l'uso dei più avanzati strumenti tecnologici e informativi, il tema della legittima difesa delle forze dell'ordine), sia con lo stanziamento di nuovi fondi per la sicurezza nazionale.

Tra i provvedimenti previsti, l'assunzione di 5.000 nuovi militari e poliziotti nei prossimi 2 anni (10.000 nel quinquennio); 2.500 nuove assunzioni nell'amministrazione penitenziaria e 1.000 nei controlli alle frontiere. Quanto al personale impegnato nella Difesa, il Presidente Hollande ha annunciato che gli effettivi non subiranno diminuzioni sino al 2019 e che vi sarà una riorganizzazione delle forze armate a beneficio delle unità operative, della cyber-difesa e delle attività di informazione. Si tratta di decisioni di bilancio che verranno assunte nel quadro del progetto di legge finanziaria per il 2016 attualmente in discussione, che comporteranno necessariamente un incremento delle spese, rispetto al quale Hollande ha sottolineato come il 'patto di sicurezza' sia al momento prioritario rispetto al Patto di stabilità.

Se nel discorso di Hollande vi è molta enfasi sulle misure da attuare internamente per garantire nel concreto il diritto alla sicurezza e alla resistenza all'oppressione (Hollande fa un esplicito richiamo in tal senso all'art. 2 dalla [Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino](#)), altrettanto aperta è la dichiarazione di una strategia esterna per combattere il terrorismo ovunque e non solo in Siria, dove sono già stati intensificati i raid aerei su Raqqa. Non si tratterà di 'contenere' l'Isis, ma di 'distuggere' l'organizzazione, ha sottolineato Hollande, che si è impegnato dinanzi al Parlamento a compiere ogni sforzo per la costruzione di una coalizione internazionale anti-Isis.

Sul piano europeo egli ha sollecitato piena solidarietà militare ai *partner* UE, invocando l'attivazione della clausola di assistenza militare reciproca prevista dall'articolo 42.7 del Trattato dell'Unione europea in caso di aggressione armata contro uno degli Stati membri (sull'[accoglimento unanime](#) della richiesta nel Consiglio Difesa del 17 novembre e sull'attivazione della clausola si rinvia alla [Nota UE 30](#) del Servizio Studi del Senato). Hollande

ha giudicato imperativa la concreta adozione di una serie di misure chieste da tempo dalla Francia: lotta al traffico delle armi, controlli coordinati e sistematici alle frontiere, introduzione entro fine anno del PNR europeo (*Passenger Name Record*, al fine di assicurare la tracciabilità del ritorno degli jihadisti in Europa). Ha inoltre sottolineato l'esigenza di una protezione effettiva delle frontiere esterne dell'UE, per evitare di dover ricorrere al ripristino delle frontiere nazionali.

*a cura di Raissa Teodori
e Michela Mercuri*

L'ultima nota breve:
[Disegno di legge A.S. n. 2081
Regolamentazione delle unioni
civili tra persone dello stesso
sesso e disciplina delle convivenze
\(n. 96 - ottobre 2015\)](#)

nota breve
sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:
<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it