



N. 100 - dicembre 2015

La proroga dello stato d'emergenza in Francia (Legge n. 2015-1501) e la modifica della relativa disciplina

In seguito agli attentati perpetrati a Parigi il 13 novembre 2015, la Francia ha decretato lo stato d'emergenza sull'intero territorio metropolitano e in Corsica (si veda al riguardo la precedente Nota Breve n. 97). La [Legge n° 2015-1501](#) ha prorogato lo stato d'emergenza e ha modificato la relativa disciplina.

Il 20 novembre 2015 il Presidente Hollande ha promulgato, con vigenza immediata, la [Legge n° 2015-1501](#), recante la proroga dell'applicazione della [Legge n° 55-385 del 3 aprile 1955](#) relativa allo stato di emergenza, nonché il rafforzamento dell'efficacia delle relative disposizioni.

Il progetto di legge era stato precedentemente approvato nel [Consiglio dei Ministri del 18 novembre](#), su proposta del Premier Manuel Valls e del Ministro dell'Interno Bernard Cazeneuve. Lo stesso giorno il Governo aveva provveduto a depositare il provvedimento all'Assemblea Nazionale, chiedendone contestualmente l'esame con procedura d'urgenza. Adottato dall'Assemblea Nazionale in prima lettura con procedura d'urgenza il 19 novembre 2015, il [progetto di legge n. 3225](#) è stato definitivamente approvato dal Senato nella seduta pomeridiana di venerdì 20 novembre. I senatori hanno adottato definitivamente il testo votandolo all'unanimità dei suffragi espressi ([348 votanti, 336 voti a favore, nessuno contrario, 12 astenuti](#)).

Si precisa che, in applicazione dell'[articolo 60 del Regolamento del Senato](#), il Presidente del Senato Gérard Larcher ha richiesto il voto per scrutinio palese sull'insieme del progetto di legge; si tratta della quarta volta dall'inizio

della V Repubblica che un Presidente del Senato si avvale di questa possibilità.

L'[articolo 1](#) della [Legge n° 2015-1501](#)¹ proroga per 3 mesi lo stato d'emergenza dichiarato con i decreti nn° [2015-1475 del 14 novembre 2015](#)² e [2015-1493 del 18 novembre 2015](#)³. La norma spiega efficacia a partire dal 26 novembre 2015, data in cui cesserà di produrre effetti il citato decreto del 14 novembre u.s.

L'[articolo 2](#) precisa che la suddetta declaratoria comporta, per la durata prevista, l'applicazione dell'articolo 11 della Legge del 1955, in materia di perquisizioni diurne e notturne, come novellato dall'articolo 4, comma 7, della legge in commento.

¹ Pubblicata sul *Journal Officiel de la République Française* n° 0270 del 21 novembre 2015. Per un approfondimento sul dibattito parlamentare svoltosi in Francia prima e dopo l'adozione della Legge in commento e comunque sul tema della lotta al terrorismo islamico, si veda la recente [Rassegna parlamentare comparata di politica internazionale e sicurezza n. 23 del 30 Novembre 2015](#), a cura del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati, Ufficio Legislazione Straniera, Ufficio documentazione bibliografica, legislativa e parlamentare italiana.

² *Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.*

³ *Décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.*

L'[articolo 3](#) specifica che lo stato d'emergenza come prorogato, può essere interrotto prima della scadenza prevista con decreto varato in Consiglio dei Ministri; in tale evenienza, si prevede che il Governo riferisca in Parlamento.

L'[articolo 4](#) novella diverse disposizioni della [Legge 55-385 del 1955](#), al fine di modernizzare il regime giuridico dello stato d'emergenza e adeguarlo alle attuali esigenze di sicurezza e controllo.

In primo luogo, alla citata legge viene aggiunto l'[articolo 4-1](#), il quale prevede che l'Assemblea Nazionale e il Senato vengano informati senza indugio sulle misure adottate dal Governo durante lo stato d'emergenza. Si prevede, al riguardo, che le assemblee parlamentari possano richiedere ogni informazione complementare nel quadro del controllo e della valutazione di tali misure.

In secondo luogo, viene modificato l'[articolo 6](#) della legge del 1955, concernente il potere del Ministro dell'Interno di ordinare gli arresti domiciliari di soggetti ritenuti pericolosi per l'ordine pubblico. Per effetto della novella, per tali soggetti viene conferita al Ministro la facoltà di abbinare alla misura restrittiva degli arresti domiciliari, l'applicazione delle seguenti ulteriori misure di controllo:

- l'obbligo di firma periodica presso i servizi di pubblica sicurezza, secondo frequenza determinata dal Ministro nel limite di tre presentazioni giornaliere;
- la consegna ai medesimi servizi del proprio passaporto o di qualunque documento d'identità in cambio della consegna di una ricevuta giustificativa della relativa identità, in applicazione dell'[articolo 1 della Legge n° 2012-410 del 27 marzo 2012](#), relativa alla protezione dell'identità, sulla quale sono menzionate la data del ritiro e le modalità di restituzione del documento ritirato;
- il divieto di relazionarsi, direttamente o indirettamente, con persone, specificamente designate, per le quali sussistano fonda-

te ragioni di pensare che il relativo comportamento costituisca una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico. Si prevede che tale divieto venga rimosso quando ritenuto non più necessario;

- l'applicazione di dispositivi di sorveglianza elettronica mobile (cd. 'braccialetto elettronico') quando la persona sottoposta agli arresti domiciliari sia stata condannata alla pena della reclusione per almeno 10 anni per un reato qualificato quale atto di terrorismo e abbia terminato l'esecuzione della pena da meno di otto anni. Tale eventualità è soggetta all'accordo della persona interessata. Tale misura è adottata previo accordo scritto con la persona interessata.

E' stato poi aggiunto alla Legge del 1955 l'[articolo 6-1](#), finalizzato a semplificare lo scioglimento di associazioni o gruppi di fatto che partecipano alla commissione di atti che costituiscano una grave minaccia all'ordine pubblico o le cui attività facilitino o incitino la commissione di tali atti. Si prevede che, senza pregiudizio dell'applicazione dell'[articolo L. 212-1 del Codice della sicurezza interna](#), tali associazioni o gruppi siano sciolti con decreto adottato dal Consiglio dei Ministri e che l'eventuale mantenimento o ricostituzione di associazioni o gruppi disciolti in applicazione dell'articolo in esame, siano puniti in base alla disciplina recata dal Codice penale agli artt. [431-15](#) e da [431-17 a 431-21](#). In deroga a quanto disposto dall'articolo 14 della Legge del 1955, si dispone che le misure adottate in attuazione dell'introducendo articolo 6-1 non cessino di produrre effetti al termine dello stato d'emergenza.

E' stato, inoltre, abrogato l'[articolo 7](#) della Legge del 1955, il quale prevedeva che le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, nella fattispecie agli arresti domiciliari, potessero, analogamente ai destinatari del divieto di soggiorno previsto dall'art. 5, chiedere la revoca della misura e ricorrere contro i provvedimenti di cui sono

destinatario presso il competente tribunale amministrativo, chiamato a pronunciarsi entro il termine di un mese, e, in caso di appello, al Consiglio di Stato, la cui decisione avrebbe dovuto essere assunta entro i successivi tre mesi.

L'[articolo 4 della legge n. 1501 in commento](#) ha poi modificato l'[articolo 9](#) della Legge del 1955, al fine di ampliare - attualizzandolo - il novero delle armi e delle munizioni, detenute o acquisite legalmente, di cui il Ministro dell'Interno e i Prefetti possono ordinare la consegna. La precedente formulazione prevedeva che il solo Ministro dell'Interno potesse imporre tale consegna, peraltro limitata alle armi di prima, quarta e quinta categoria, determinate in base al [decreto su armi e munizioni del 18 aprile 1939](#). La riformulazione ha operato nel senso di ricomprendere, nell'eventuale ordine di consegna, le armi e munizioni di cui alle categorie A, C e D, come definite dall'[articolo L. 311-2 del Codice della sicurezza interna](#). Si stabilisce che, dei materiali requisiti, venga consegnata ricevuta al legittimo proprietario, al quale verranno restituiti al termine dello stato d'emergenza.

Il medesimo [articolo 4 della legge n. 1501 in commento](#) ha, inoltre, novellato l'[articolo 10](#) della Legge del 1955, al fine di attualizzare i riferimenti normativi relativi alla requisizione di beni, persone e servizi di cui all'art. 1 della [Legge dell'11 luglio 1938](#) sull'organizzazione generale della nazione in tempo di guerra. Tale riferimento normativo viene sostituito con quello all'[articolo L. 1111-2 del Codice della Difesa](#) (Libro II, Parte II del medesimo Codice).

L'[articolo 4](#) ha novellato anche l'[articolo 11](#) della Legge del 1955, concernente la possibilità di adottare, con il decreto con cui è dichiarato lo stato d'emergenza o con la relativa legge di proroga, ulteriori misure coercitive, che devono essere oggetto di disposizione espressa. In particolare l'articolo prevedeva che si potesse 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 novella, da un lato, mantiene il potere di cui al comma 1, ampliandolo e precisandone taluni aspetti, come meglio descritto oltre; dall'altro, modifica le disposizioni relative al controllo della stampa, delle proiezioni cinematografiche e delle rappresentazioni teatrali, conferendo al Ministro dell'Interno il potere di adottare le misure ritenute necessarie ad assicurare l'interruzione di ogni servizio on line di comunicazione al pubblico (blocco di siti internet e social network, ad esempio), che inciti alla commissione di atti terroristici o ne faccia l'apologia.

Rispetto all'ordine di perquisizioni amministrative diurne e notturne, viene estesa la possibilità di procedervi in tutti i luoghi, ivi compresi quelli non riconducibili a domicilio, ad eccezione dei luoghi di svolgimento del mandato parlamentare o dell'attività professionale di avvocati, magistrati e giornalisti. Viene, peraltro, specificato che si dà luogo a siffatto ordine quando esistano comprovati motivi per ritenere che il luogo interessato dalla misura sia frequentato da persona il cui comportamento costituisca una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico. Il mandato deve precisare il luogo e il momento della perquisizione; il Procuratore della Repubblica territorialmente competente ne deve essere informato senza indugio e la perquisizione deve essere condotta in presenza dell'ufficiale di polizia giudiziaria territorialmente competente, nonché dell'occupante, ovvero - in difetto - del relativo rappresentante o di due testimoni. Si prevede inoltre che, tramite sistema informatico o terminale presente sui

luoghi oggetto di perquisizione, si possa accedere ai dati ivi raccolti, che potranno essere copiati su qualunque supporto. La perquisizione dà luogo alla redazione di un resoconto comunicato senza indugio al Procuratore della Repubblica; in caso di constatazione di reati, l'ufficiale di polizia giudiziaria ne stila processo verbale, procede ai necessari sequestri e ne informa immediatamente il Procuratore della Repubblica.

L'[articolo 4](#) modifica anche l'[articolo 13](#) della legge del 1955, in tema di sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni recate dalla legge medesima. Rispetto a quanto previsto in precedenza, la novella inasprisce e calibra diversamente le suddette sanzioni ed espunge dal testo il riferimento alla violazione delle disposizioni di cui all'art. 11, co. 2. In particolare, viene innalzata sia la pena della reclusione, sia l'ammenda eventualmente applicabile per la violazione delle disposizioni di cui agli articoli 5, 8 e 9 della Legge del 1955. La pena della reclusione viene aumentata a 6 mesi (rispetto alla precedente formulazione, che prevedeva la reclusione da un minimo di 8 giorni ad un massimo di 2 mesi), mentre l'ammontare dell'ammenda passa a 7.500 euro (rispetto al precedente ammontare, variabile da un minimo di 11 a un massimo di 3.750 euro). Viene poi prevista una specifica disciplina per le violazioni delle disposizioni di cui all'articolo 6, in precedenza sanzionate alla stessa stregua delle violazioni di cui ai menzionati articoli 5, 8 e 9. Nello specifico, si prevede l'applicazione di pene da 1 a 3 anni di reclusione e ammende da 15.000 a 45.000 euro.

L'[articolo 4](#), inoltre, sopprime il comma 2 dell'[articolo 14](#) della Legge del 1955. Tale articolo, al comma 1, stabilisce che le misure adottate in applicazione della legge sullo stato d'emergenza cessano di avere efficacia al cessare dello stato d'emergenza. L'abrogato comma 2 faceva permanere ai tribunali militari la competenza sui reati ad essi deferiti in

costanza d'emergenza, anche al termine della proclamazione dello stato d'emergenza.

L'[articolo 4](#), inoltre, aggiunge alla Legge del 1955 il nuovo [articolo 14-1](#), il quale prevede che, ad eccezione delle pene previste dall'articolo 13, le misure prese a fondamento della legge in commento sono soggette al controllo del giudice amministrativo alle condizioni previste dal Libro V del [Codice della Giustizia amministrativa](#).

Viene, infine, abrogato l'[articolo 12](#) della Legge del 1955, concernente la possibilità di autorizzare, durante lo stato d'emergenza dichiarato in un dipartimento o parte di esso, la giurisdizione militare a perseguire i reati di competenza della Corte d'assise del relativo dipartimento, con decreto adottato previa relazione dei Ministri della Giustizia e della Difesa.

L'[articolo 5](#) ha ristabilito l'[articolo 15](#) della Legge del 1955, abrogato dalla [Legge n° 2011-525 del 17 mai 2011 \(art. 176\)](#), al fine di estendere l'applicabilità della legge sullo stato d'emergenza, come emendata dalla legge in commento, sull'insieme del territorio della Repubblica. Si ricorda che il citato articolo 15, nel testo abrogato nel 2011, sanciva la dichiarazione dello stato d'emergenza sul territorio algerino per la durata di 6 mesi e demandava ad un decreto l'individuazione delle zone in cui applicare la misura d'urgenza.

L'[articolo 6](#) ha, infine, abrogato talune disposizioni dell'[articolo 17](#) della Legge del 1955, già modificato dalla [Legge n° 2013-403 del 17 maggio 2013 \(art. 1\)](#), al fine di abrogare nel testo del medesimo articolo, ove previsto e ai fini dell'applicazione della legge in commento, il richiamo alla sostituzione del riferimento al consiglio dipartimentale con il consiglio territoriale⁴.

Giova ricordare che, in relazione alle misure speciali adottate in seguito agli attentati ter-

⁴ Per un approfondimento sulla complessa riforma territoriale francese, si veda la [Nota Breve del Servizio Studi n. 62 del marzo 2015](#).

roristici del 13 novembre 2015, lo scorso 24 novembre la Francia ha notificato al Segretario Generale del Consiglio d'Europa [una dichiarazione](#) ai sensi dell'art. 15 § 3 della [Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo](#) per l'esercizio del diritto di deroga. In particolare, il Governo francese ha comunicato al Consiglio che le suddette misure sono ritenute necessarie ad impedire il perpetrarsi di nuovi attentati, ma sono altresì suscettibili di implicare una deroga agli obblighi imposti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo'. La possibilità di deroga alla Convenzione in caso di stato d'urgenza è espressamente prevista dall'art. 15 CEDU. Esso stabilisce che, in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente possa adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. Tale disposizione non autorizza alcuna deroga all'articolo 2 CEDU (Diritto alla vita) salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3 (Proibizione della tortura), 4 § 1 (Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato) e 7 (*Nulla poena sine lege*). Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di deroga tiene informato il Segretario generale del Consiglio d'Europa sulle misure adottate e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa della data in cui cessa l'efficacia di tali misure e le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione.

a cura di M. Mercuri

L'ultima nota breve:

[L'accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico nel quadro dell'Unione bancaria \(A.S. n. 2132\) \(n. 99 - novembre 2015\)](#)

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