



La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*

di Paola Piciacchia**

Divisa tra un prima e un dopo, tra la prospettiva di un anno decisivo per l'attuazione di un tassello rilevante del programma presidenziale, quello della riforma delle pensioni, alla vigilia di un test elettorale importante per la tenuta del partito del Presidente, LREM, quello delle elezioni municipali, e la necessità di fronteggiare una crisi sanitaria senza precedenti. La democrazia francese si è trovata improvvisamente divisa tra diversi imperativi, "in guerra" in un momento particolarmente delicato per il quinquennato di Macron.

Una guerra che ha, sì, indotto il Presidente a richiamare all'unità tutta la Nazione, dopo un primo periodo di disorientamento, per sconfiggere un nemico invisibile e più temibile di un esercito - con la messa in campo di numerose misure di contenimento dell'epidemia e la volontà di agire nella più ampia trasparenza - ma che ha messo a nudo tutte le fragilità (e le contraddizioni) di una democrazia da tempo attraversata da tensioni sociali, che sembravano destinate ad acuirsi a causa dell'impatto della crisi sanitaria sull'economia, sulla società e sui rapporti tra pubblici poteri.

Numerosi gli aspetti emersi in ordine ai quali è possibile valutare il tipo di reazione dell'ordinamento francese alla crisi sanitaria. Rilevanti, sul piano istituzionale, i profili giuridici dell'emergenza con particolare riferimento agli strumenti normativi utilizzati e al rapporto tra Esecutivo e Legislativo, al rapporto tra le fonti del diritto, al rapporto tra scienza e politica, all'impatto sulle libertà fondamentali, e ultimo, ma non meno importante, sul sistema politico nel suo complesso.

Innanzitutto, una particolare attenzione merita sul piano istituzionale l'adozione di uno speciale stato di emergenza sanitaria, non già esistente nel diritto francese. Occorre infatti

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Professore Associato di Diritto pubblico comparato – "Sapienza" Università di Roma

rilevare che l'ordinamento francese fedele allo spirito che da sempre domina le scelte dei governanti nella V Repubblica, ha anche questa volta reagito innovando con l'intento di rispondere ad una emergenza inedita con un nuovo dispositivo ad essa dedicato.

Infatti, sebbene, come è noto, la Costituzione (art. 16 sui poteri eccezionali del Presidente della Repubblica, art. 36 sullo stato di assedio) e la legislazione (legge n. 55-385 del 3 aprile 1955 sullo stato di urgenza) contengano discipline specifiche sugli stati emergenziali, l'ordinamento francese ha introdotto una normativa *ad hoc* che se, da un lato, ha rappresentato l'apprezzabile e "quasi" immediata risposta di un ordinamento di fronte ad un fenomeno tanto inedito quanto grave, dall'altro ha fatto sorgere numerosi interrogativi.

Dopo una primissima fase durante la quale la gestione dell'emergenza è stata affidata ai decreti del Ministro della salute firmati dal Primo Ministro e ai decreti del Primo Ministro firmati dal Presidente della Repubblica, - i primi emanati sulla base del potere di adottare in caso di minaccia di epidemia ogni misura utile a proteggere la salute della popolazione che l'art. L. 3131-1 del codice della salute pubblica conferisce al Ministro della Salute e i secondi emanati quale esercizio del potere regolamentare e di polizia che la Costituzione conferisce al Primo Ministro ai sensi dell'art. 21 - l'Esecutivo francese ha successivamente deciso di percorrere la via parlamentare facendo approvare dalle due Camere la "legge d'urgenza per far fronte all'epidemia da Covid-19" - la n. 2020-290 del **23 marzo** - con la quale, tra le altre cose, è stato creato un dispositivo *ad hoc*, lo stato di urgenza sanitaria che ha fornito così una base legale alla possibilità di adottare con decreto misure anche limitative delle libertà per il contenimento della pandemia.

Sebbene dunque il tema dell'emergenza sanitaria abbia riportato anche in Francia, così come in Italia e in tutti gli ordinamenti, in primo piano il tema della costituzione dell'emergenza e dello stato di eccezione - come dimostrano i numerosissimi contributi dedicati al tema in Italia e a livello internazionale - l'ordinamento francese è andato oltre gli strumenti esistenti marcando la volontà di dotare l'ordinamento di uno specifico dispositivo idoneo a produrre effetti in situazioni simili.

In effetti, in questo frangente non era certo in discussione l'art. 16 Cost. sui poteri eccezionali del Presidente della Repubblica che - come è noto - si caratterizza per un forte richiamo ai poteri eccezionali del Capo dello Stato sul modello dell'art. 48 della Costituzione tedesca di Weimar del 1919, uno stato emergenziale quello dell'art. 16 Cost, a "clausola generale", che a differenza dei modelli tedesco e spagnolo, fa riferimento ad una generica definizione dei presupposti che possono portare all'assunzione da parte del Capo dello Stato dei poteri eccezionali senza distinti gradi di intensità o livelli di situazioni emergenziali, a formula flessibile, riconducibile essenzialmente all'alterazione del normale funzionamento dei pubblici poteri. Non in discussione perché nessuno dei presupposti alla base dell'attivazione di tali poteri sarebbe stato soddisfatto dalla crisi pandemica. Come noto l'art. 16 Cost. prevede che il Capo dello Stato possa assumere poteri eccezionali, quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del suo territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali vengano minacciati in maniera grave ed immediata e quando è interrotto il

regolare funzionamento delle istituzioni. Tali poteri possono essere attivati dopo aver sentito il Primo Ministro, i Presidenti delle Camere e il Consiglio Costituzionale senza che venga messa in discussione la continuità democratica e infatti, il Parlamento siede di diritto, l'Assemblea Nazionale non può essere sciolta e il Consiglio costituzionale è tenuto ad emanare pareri, obbligatori anche se non vincolanti, sulle misure prese e può, dopo la revisione costituzionale del luglio 2008, svolgere un controllo “ ad attivazione parlamentare ”, a distanza di trenta giorni o d'ufficio a distanza di sessanta giorni sulla verifica della sussistenza, presupposti di attivazione dell'art. 16 Cost.

Tralasciando l'altro regime speciale previsto dalla Costituzione, lo stato di assedio disciplinato dall'art. 36 Cost., ancor più estraneo alla gestione di una crisi pandemica, sicuramente, invece, per far fronte alla crisi sanitaria sarebbe stato possibile il ricorso al regime dell'*état d'urgence* previsto legge n. 5-385 del 3 aprile 1955, che consente al Governo di dichiarare lo stato di urgenza e adottare per dodici giorni, - oltre i quali è il Parlamento a dover intervenire con legge per il suo prolungamento - tutte le misure necessarie, anche limitative delle libertà, su tutto o parte del territorio francese (metropolitano e non), in caso di pericolo imminente derivante da pregiudizio grave all'ordine pubblico ma anche in caso di avvenimenti che “ *per la loro natura e per la loro gravità presentano il carattere di calamità pubblica* ”.

Merita a questo proposito ricordare come l'ordinamento francese sia ricorso a più riprese all'applicazione della legge del 1955, in particolare negli ultimi anni nella lotta al terrorismo internazionale. Il Presidente Hollande fece ricorso nel 2015 all'applicazione della legge del 1955 sullo stato di urgenza all'indomani dell'attentato al Bataclan del 13 novembre. In quell'occasione il Governo dichiarò lo stato di urgenza, che è fu poi successivamente più volte prolungato dal Parlamento fino al 2017. Dottrina e commentatori politici in quegli anni non mancarono di sollevare più di un interrogativo sull'applicazione prolungata dello stato di urgenza, con particolare riguardo ad una delle misure più restrittive quella *dell'assignation à résidence*: esso tuttavia fu dotato di maggiori garanzie, soprattutto sotto il profilo del controllo parlamentare che fu progressivamente ampliato in occasione dell'approvazione delle leggi che ne prolungavano la durata.

Fallito, nel 2015, il tentativo di costituzionalizzazione dello stato di emergenza, avviato dallo stesso Presidente Hollande, immediatamente dopo l'attentato al Bataclan, e naufragato a causa dei forti dissidi interni alla stessa maggioranza - sorti intorno alla spinoso tema che era stato associato alla costituzionalizzazione dello stato di urgenza, quello della decadenza della nazionalità - la questione sullo stato di urgenza come dispositivo generale e l'attribuzione ad esso di un fondamento costituzionale non è più stata ripreso. Essa fu indubbiamente superata nel 2017 della legge n. 2017-1510 del 30 ottobre sul rafforzamento della sicurezza interna e sulla lotta al terrorismo fortemente voluta da Macron, nel frattempo divenuto Presidente della Repubblica. Quando ancora lo stato di urgenza proclamato sulla base della legge del 1955 era vigente, Macron preferì far approvare una legge contenente un dispositivo *ad hoc* per la gestione dell'emergenza terrorismo, raccogliendo, in quell'occasione, più di una critica per aver “ *perennisé* ” le misure adottabili dalle autorità amministrative nello stato di urgenza. La legge n.

2017-1510, approvata dopo due anni di continue proroghe dello stato di urgenza, finì infatti per comportare la “ parziale stabilizzazione ” - parziale in quanto prevista fino al 31 dicembre 2020 - dei dispositivi per la gestione dell'emergenza terroristica, integrando nel diritto comune disposizioni riservate allo stato di urgenza, determinando, quindi, la trasformazione di un dispositivo dal carattere eccezionale in un dispositivo per la quale con legge si era finito col riconoscere la prevalenza dell'autorità amministrativa.

Ma tornando all'attualità dopo questa breve ricostruzione, oggi come allora il Presidente Macron ha preferito dunque percorrere un'altra via rispetto ai dispositivi esistenti introducendo strumenti che, in assenza di una base costituzionale dello stato di urgenza, hanno riportato il dibattito sul tema di fondo del giusto bilanciamento tra sicurezza e libertà, il vero nodo dello stato di eccezione e sull'equilibrato rapporto tra Esecutivo e Legislativo nella risposta all'emergenza.

Duplici appare l'esigenza di questa scelta. Da un lato, infatti, Presidente e Governo hanno preferito percorrere la via parlamentare animati dall'esigenza di attribuire maggiore legittimazione alle misure da adottare di fronte a tutte le forze politiche presenti in Parlamento, in una sorta di richiamo al ruolo essenziale dell'istituzione parlamentare, confermato, come si dirà tra breve, sia dai contenuti della legge sull'urgenza sanitaria sia dai successivi interventi e dalle continue affermazioni sull'importanza del controllo parlamentare fatti dal Primo Ministro Philippe in diverse occasioni. Dall'altro, l'Esecutivo è stato anche spinto dall'esigenza di approvare una legge che regolamentasse complessivamente anche altri aspetti della risposta alla crisi sanitaria, in un approccio integrato come dimostra anche la modifica a due riprese della legge finanziaria e l'approvazione della legge organica relativa allo slittamento di alcuni termini concernenti i ricorsi QPC.

La [legge n. 2020-290](#) del **23 marzo** ruota infatti intorno a tre assi fondamentali. Oltre all'introduzione dello speciale regime di urgenza sanitaria “ a tempo ”, fino all'aprile 2021, che rappresenta il primo aspetto, la legge autorizza, in secondo luogo, il Governo ad emanare ordinanze per la gestione dell'emergenza ai sensi dell'art. 38 Cost; e, infine, regola il rinvio del secondo turno delle elezioni municipali.

Riguardo al primo aspetto, merita innanzitutto osservare che rispetto allo stato di urgenza previsto dalla legge del 1955 che prevede la delibera del Consiglio dei Ministri per la durata di 12 giorni oltre i quali è necessario, per il prolungamento, l'approvazione da parte del Parlamento, lo stato di urgenza sanitaria introduce invece la possibilità per il Consiglio dei Ministri di deliberare per un periodo più lungo, ovvero di un mese, oltre il quale deve intervenire per la proroga il Parlamento, periodo che la stessa legge, in deroga alla regola generale estende ha esteso, per la crisi attuale, a due mesi.

La lunghezza della durata dello stato di emergenza sanitaria, e l'ampiezza delle misure che possono essere adottate dal Governo e che sono state indicate nella legge, hanno indubbiamente riportato al centro della riflessione la ricerca del giusto equilibrio tra tutela della salute e salvaguardia delle libertà e ruolo delle garanzie. Il tema del rapporto tra costituzioni, libertà, tutela dei diritti fondamentali e sicurezza, costituisce da sempre oggetto di attenzione e

interesse da parte della dottrina che si interroga da sempre sugli opportuni limiti allo stato di urgenza e sui controlli che su di esso possono posti.

A tale riguardo, merita quindi porre l'attenzione sul riconoscimento operato dalla legge del controllo parlamentare in base al quale l'Assemblea Nazionale e il Senato debbono essere informati immediatamente delle misure adottate durante lo stato di urgenza sanitaria e possono richiedere ogni informazione complementare nel quadro del controllo e della valutazione delle misure. In tal senso la legislazione ha proseguito nel cammino intrapreso già con la modifica della legge del 1955 in occasione delle proroghe dello stato di urgenza che si sono susseguite a partire dal 2015. Allora il Parlamento francese, già in occasione del primo prolungamento dello stato di urgenza disposto con la legge n. 2015-1501 del 20 novembre 2015, aveva introdotto un'importante innovazione sotto il profilo del controllo parlamentare. La legge aveva infatti previsto l'intervento del legislatore *a posteriori*, con l'introduzione dell'art. 4-1 in base al quale veniva garantita l'informazione immediata del Parlamento sulle misure prese dal Governo durante lo stato di urgenza e il riconoscimento per le due Camere del diritto di richiedere – seguendo una formulazione ripresa dalla legge del **23 marzo** - ogni informazione complementare nel quadro del controllo e della valutazione delle misure prese, controllo che le commissioni parlamentari avrebbero potuto estendere anche a livello locale ed effettuando controlli sul posto. Inoltre, sempre nel 2016 l'art. 4-1 era stato ulteriormente modificato dalla legge n. 2016-987 del 21 luglio, di proroga dello stato di urgenza, con l'introduzione dell'obbligo per le autorità amministrative di trasmettere immediatamente copia di tutti gli atti presi in applicazione della legge.

Nonostante le numerose critiche, anche la legge n. 2017-1510 del 30 ottobre 2017 relativa alla lotta al terrorismo, riprendendo la formula introdotta nella legge del 1955, aveva introdotto un capitolo V dedicato al controllo parlamentare cui era stato aggiunto l'obbligo per il Governo di presentare annualmente un rapporto dettagliato sull'applicazione delle misure adottate.

L'altro aspetto controverso della legge di urgenza sanitaria è stato senza dubbio quello relativo alla previsione all'art. 11 di un'ampia delega al Governo in base alla quale esso è stato autorizzato, per tre mesi, a prendere tutte le misure necessarie per far fronte alle conseguenze economiche, finanziarie e sociali della propagazione del virus e per prevenire e limitare la cessazione delle attività economiche e per garantire la continuità budgetaria e di funzionamento delle istituzioni locali e l'esercizio delle competenze delle collettività territoriali.

L'ampiezza della delega prevista che ha poi comportato l'adozione di numerose ordinanze da parte del Governo ha riportato, ancora una volta, in primo piano il dibattito sull'utilizzo dell'art. 38 Cost. Sebbene nella storia della V Repubblica il ricorso a quest'ultimo non sia stato particolarmente frequente e non abbia costituito particolare terreno di scontro – se si eccettua l'episodio del 1986 in piena prima coabitazione quando il Mitterrand si rifiutò di firmare le ordinanze adottate dal Governo Chirac per procedere alle privatizzazioni - grazie ad un utilizzo in settori molto particolari e tecnici, come quello dell'attuazione del diritto comunitario, della regolamentazione del diritto locale e della semplificazione normativa, distanti dalla dialettica politica in senso stretto, questo strumento è tornato al centro dell'attenzione per il suo più

intenso utilizzo negli ultimi anni. Tendenza confermata dalla preferenza accordata a questo strumento dallo stesso Macron che sin dall'inizio del suo mandato ha deciso di avvalersene in occasione della riforma sul diritto del lavoro.

Il ricorso all'art. 38 Cost. in un regime di urgenza sanitaria ha quindi riaperto il dibattito sulla sua opportunità politica e giuridica riaprendo il tema relativo ai rapporti tra Esecutivo e Legislativo e al sistema dei controlli.

Occorre ricordare che l'istituto della delega legislativa è stato negli anni inquadrato da una giurisprudenza costituzionale ormai sostanzialmente stabile e riconfermata in diverse occasioni dal Consiglio costituzionale che ne ha fissato limiti in occasione del controllo di costituzionalità sulla legge di abilitazione. Così se il *Conseil* ha rilevato la legge di abilitazione deve essere sufficientemente precisa nello specificare le finalità il settore di intervento delle misure che il Governo intende prendere con le ordinanze, (*décision n. 76-72 DC du 12 janvier 1977*) nondimeno, esso ha anche indicato che l'art. 38 non impone di “faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation” (una giurisprudenza più volte ribadita negli anni *déc. 86-207 DC 25-26 giugno 1986; déc. 86-208 DC 1-2 luglio 1986; déc. 99-421 DC del 16 dicembre 1999; déc. 2003-473 DC del 26 giugno 2003; déc. 2004-506 DC; déc. 2005-521 DC*), la qual cosa lascia ampi margini di manovra all'Esecutivo.

In occasione dell'approvazione della legge del **23 marzo**, per la verifica del rispetto dei limiti fissati dalla giurisprudenza del Consiglio costituzionale, la dottrina aveva suggerito l'opportunità di attivare la *saisine* per il controllo di costituzionalità. La cosa tuttavia non è stata fatta e alcuni interrogativi sono rimasti aperti. Certo le ordinanze, come atti amministrativi, possono essere controllate dal giudice amministrativo cui si può ricorrere per eccesso di potere. Esse inoltre possono, una volta acquisito il valore di legge con la ratifica, essere controllate indirettamente dal Consiglio costituzionale (*déc. n. 85-196 DC dell'8 agosto 1985*) qualora questi si trovi a giudicare della costituzionalità della legge di ratifica.

In relazione al controllo parlamentare, occorre sottolineare che la garanzia del controllo parlamentare è stata richiamata più volte nel corso di questi mesi.

Oltre a quanto già evidenziato a proposito dello stato di urgenza sanitaria, anche la legge n. 2020-289 di rettifica della legge di bilancio del **23 marzo** con la quale il Governo ha finanziato gli stanziamenti a favore delle imprese con la creazione, tra le altre cose, di un fondo di aiuto alle imprese, ha, infatti, grazie ad un emendamento de *Les Républicains* – come si vedrà nella sezione dedicata - portato alla creazione di un *Comité du suivi* incaricato del controllo *ex post*, sull'attuazione e la valutazione delle misure di sostegno finanziario alle imprese colpite dalla crisi Covid-19. Sebbene tale Comitato sia stato posto sotto il Primo Ministro è formato da undici componenti un terzo dei quali è rappresentato da parlamentari (due deputati e due senatori).

Inoltre, merita qui ricordare la creazione nell'ambito della Conferenza dei presidenti di una *Mission d'information* sulla gestione della crisi sanitaria che ha visto l'intensificarsi in questi mesi degli scambi tra Esecutivo e Legislativo. Dal **1° aprile** la *Mission d'information* si è infatti riunita ben 16 volte procedendo alle audizioni in videoconferenza di numerosi Ministri – a partire da

quella Primo Ministro Philippe e dal Ministro della Solidarietà e della Salute – del coordinatore nazionale alla strategia di confinamento, Jean Castex, dei rappresentanti del Consiglio scientifico Covid-19, dei rappresentanti delle associazioni dei sindacati. Proprio in occasione dell'audizione del Primo Ministro Édouard Philippe, quest'ultimo ha ribadito la legittimità e l'utilità del controllo parlamentare, cuore della democrazia e ancora più importante in un momento in cui le decisioni sono pesanti e hanno un impatto forte sulla vita dei cittadini. Philippe ha inoltre confermato l'attenzione di tutto il Governo verso il controllo parlamentare assicurando la presenza alle interrogazioni parlamentari, impegnandosi a trasmettere tutte le decisioni prese durante lo stato di emergenza sanitaria secondo quanto prescritto dalla legge, ma anche impegnandosi a trasmettere tutti i progetti di ordinanze adottate ai sensi dell'art. 38 Cost. sulla base dell'autorizzazione prevista dalla legge del 23 marzo prima della loro adozione in Consiglio dei Ministri. Il Primo Ministro ha aperto quindi ad un'importante innovazione che se confermata dalla prassi potrebbe introdurre una significativa novità nel diritto parlamentare francese.

Il Parlamento dunque, nonostante una iniziale esclusione nella prima fase di gestione dell'emergenza, è stato progressivamente coinvolto.

Peraltro, sebbene la crisi sanitaria abbia imposto alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea Nazionale di decidere nella riunione del **17 marzo** la drastica riduzione dei lavori parlamentari, e la limitazioni alle sole questioni relative all'emergenza, il Parlamento non ha mai smesso di lavorare con modalità, decise dalla Conferenza di Presidenti, sia in presenza che a distanza.

Il Governo dal canto suo non ha mancato di riaffermare la propria disponibilità al dialogo costruttivo con il Parlamento. Particolarmente esposto in questo periodo è stato il Primo Ministro Philippe, il quale quasi a voler insistentemente rimarcare la volontà di una ricucitura in un contesto di emergenza, dopo lo strappo maturato in occasione dell'esame della legge sulla riforma delle pensioni a **febbraio**, non ha mancato di richiamare in più occasioni l'importanza del controllo parlamentare e della democrazia parlamentare, definendola il **28 aprile**, in occasione della sua dichiarazione all'Assemblea Nazionale sulle misure di deconfinamento “vivante, exigeante, parfois bruyante, mais indispensable toujours”. Philippe ha voluto rimarcare l'importanza di aver illustrato la strategia del Governo all'Assemblea Nazionale facendo ricorso all'art. 50-1 Cost. che permette al Primo Ministro di fare una dichiarazione su un oggetto seguita da un voto che non mette in discussione la responsabilità. Ha evidenziato il fatto inedito per un Governo della V Repubblica che la Costituzione non obbligava a presentarsi di fronte all'Assemblea Nazionale in questo momento: “Nous avons choisi de réserver à l'Assemblée Nationale ces annonces.- ha dichiarato Philippe - Et au-delà de ces annonces, la capacité de réagir, de critiquer bien sûr, d'interroger aussi le Gouvernement sur ce plan, qui, comme je l'ai déjà indiqué, a vocation à être complété par les autorités locales, les organisations syndicales et patronales..D'abord la place évidemment éminente de cette Assemblée dans notre démocratie. Inutile d'en dire beaucoup sur une conviction que nous partageons tous: en ces temps de démocratie médiatique, de réseaux pas très sociaux mais très

colériques, d'immédiateté nerveuse, il est sans aucun doute utile de rappeler que les représentants du peuple siègent, délibèrent et se prononcent sur toutes les questions d'intérêt national”.

Philippe ha infine sottolineato la piena disponibilità del Governo a rispondere a tutte le domande dei deputati, delle loro commissioni, sulla crisi e ha ricordato come tutta l'attività parlamentare non si sia mai fermata durante il confinamento rilevando come sia stato un bene perché il Governo ne aveva bisogno perché “le contrôle du Parlement n'est pas un poids, c'est une chance”.

Un *surplus* di deferenza verso l'istituzione parlamentare dunque, dopo un inizio d'anno burrascoso per il Governo in Parlamento a causa della forte opposizione al progetto di legge sulla riforma delle pensioni che aveva indotto Philippe, in un clima infuocato, a porre il **29 febbraio** la questione di fiducia ai sensi dell'art. 49-3 c. Cost. incorrendo a sua volta in una mozione di censura poi respinta il **3 marzo**.

L'ultimo aspetto della legge sull'emergenza sanitaria da considerare è quello relativo al rinvio del secondo turno delle elezioni municipali. Sulle elezioni municipali, la cui campagna elettorale si stava svolgendo nel già fragile contesto dominato dalla crisi sociale rappresentata dal movimento dei *Gilets jaunes* e dalla diffusa protesta contro la riforma delle pensioni, è piombata l'emergenza sanitaria. A fronte di una mancata decisione di rinvio *tout court* delle elezioni municipali, l'aggravarsi della crisi sanitaria ha comportato la necessità di un rinvio del secondo turno. Ampio il dibattito sull'opportunità o meno del rinvio e soprattutto sul mantenimento dei risultati del primo turno in caso di prolungato rinvio. La legge ha cercato di salvaguardare un certo equilibrio prevedendo il rinvio a giugno, con il mantenimento dei risultati del primo turno, da decidere al massimo entro il 27 maggio sulla base della valutazione dell'evoluzione della crisi sanitaria da parte del Comitato scientifico o in caso questo non fosse possibile prevedendo l'annullamento del primo turno e la convocazione degli elettori per i due turni.

Un ultimo aspetto da considerare è infine quello relativo alle garanzie giurisdizionali.

Controversa è stata l'approvazione della legge organica sull'emergenza sanitaria [n. 2020-365](#) del **30 marzo** relativa al rinvio al 30 giugno del termine di tre mesi per la presentazione delle *questions prioritaires de constitutionnalité* al Consiglio costituzionale da parte del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione e il rinvio, sempre al 30 giugno, del termine per quest'ultimo entro il quale decidere. Numerose le reazioni per la sospensione di tali termini volti a mettere potenzialmente in discussione una degli strumenti di controllo giurisdizionale dello stato di emergenza più importanti a tutela dei diritti. Infatti, proprio attraverso il controllo operato attraverso la QPC il Consiglio costituzionale era potuto intervenire sull'applicazione dello stato di urgenza durante la lotta al terrorismo tra il 2015 e il 2017. Il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2020-799 DC](#) del **26 marzo** ha tuttavia, nel dichiarare comunque conforme a Costituzione la legge – che presentava evidenti profili di incostituzionalità soprattutto sotto il profilo del mancato rispetto delle modalità di approvazione della legge previste dall'art. 46

Cost., ha avuto modo - attraverso una soluzione giudicata “ alambiquée” – di precisare che la legge non pregiudica la possibilità né di presentare, né di decidere su una QPC.

In tema di garanzie giurisdizionali merita infine ricordare una sentenza del **17 aprile** – di cui diffusamente si parlerà nell’apposita sezione - del Consiglio di Stato con il quale quest’ultimo ha rigettato la richiesta del Comune di Sceaux di annullamento della decisione del Tribunale amministrativo che a sua volta aveva sospeso l’esecuzione dell’ordinanza con la quale il sindaco aveva imposto l’utilizzo della mascherina alle persone sopra i dieci anni. La decisione del Consiglio di Stato è infatti destinata ad oltrepassare i confini del Comune di Sceaux mettendo in gioco le relazioni tra Stato centrale e collettività territoriali. Il Consiglio di Stato dichiarando l’illegittimità dell’ordinanza del sindaco in quanto “*porte une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales*” ha sostanzialmente voluto circoscrivere i poteri dei sindaci che in alcun modo possono essere autorizzati ad imporre restrizioni maggiori alle libertà di quelle già imposte dallo Stato. Il giudice amministrativo ha ritenuto infatti che “*aucun risque propre à la commune de Sceaux*” può giustificare l’adozione di “*une condition supplémentaire aux restrictions déjà importantes à la liberté d’aller et venir*” oltre a quelle determinate, nel quadro dello stato di urgenza sanitaria, dallo Stato, in particolare dal Governo unico titolare del potere di emanare tali misure.

A chiusura di questa disamina sui principali profili giuridici relativi all’emergenza sanitaria in Francia, merita solo fare un cenno all’approvazione l’**11 maggio** della legge [n. 2020-546](#) relativa al prolungamento dello stato di urgenza sanitaria e al completamento di alcune sue disposizioni.

Sulla legge – che ha prorogato fino al 10 luglio lo stato di urgenza sanitaria - mi soffermerò diffusamente nel prossimo numero relativamente al successivo quadrimestre, tuttavia appare in questa sede anticipare come questa abbia precisato le garanzie a tutela delle libertà correggendo in parte alcune aporie della legge del **23 marzo**. La legge ha anche introdotto il nuovo dispositivo di *contact tracing* inevitabilmente destinato ad alimentare un futuro contenzioso.

A differenza della legge del **23 marzo**, il Consiglio costituzionale è stato adito dallo stesso Presidente della Repubblica, dal Presidente del Senato e dai parlamentari rendendo la decisione [n. 2020-800 DC](#) dell’11 maggio.

Il Consiglio costituzionale ha dichiarato la costituzionalità parziale della legge, convalidando molte disposizioni del progetto di legge ma censurando tuttavia alcune disposizione relative al trattamento dei dati relativi al *contact tracing* e alcune relative alle misure di quarantena e isolamento ed enunciando per altre alcune riserve di interpretazione.

ELEZIONI

PRIMO TURNO ELEZIONI MUNICIPALI

Il **15 marzo** in piena crisi pandemica da Covid-19 si sono tenute le elezioni municipali per il rinnovo dei consigli comunali e dei consigli comunitari dell’intercomunalità mentre il secondo turno che si sarebbe dovuto tenere il **22 marzo** è stato rinviato – a causa della pandemia non

senza tentennamenti e polemiche - a giugno. Elevatissimo il tasso di astensione che ha raggiunto il 55,40% degli iscritti alle liste elettorali.

I risultati hanno visto una tendenziale consacrazione del partito dei verdi di Europe Ecologie Les Verts (EELV) che ha raggiunto percentuali elevate in alcune grandi città come Lione dove il candidato ecologista si è posto in testa con il 28,46% dei voti, a Grenoble dove i Verdi hanno ottenuto il 44%, a Bordeaux dove hanno raggiunto il 34%, a Strasburgo dove hanno conquistato il 26,7%, ma anche a Tolosa, Tours e Besançon.

In ripresa il Partito Socialista dopo anni di disorientamento, soprattutto a Parigi, dove l'attuale sindaco e candidata del PS Anne Hidalgo ha ottenuto il 29,33% contro il 22,72% di Rachida Dati candidata di LR e il 17,26% di Agnès Buzyn, ex ministro della Sanità e candidata del partito del Presidente LREM, candidata per il partito di Emmanuel Macron. Il Partito socialista ha inoltre confermato la propria egemonia a Lille dove la lista della sindaca Martine Aubry è risultata in testa con il 30% dei voti contro la candidata Verde Stéphane Baly la cui lista ha raggiunto il 23,5% arrivando seconda, ma ha ottenuto una buona percentuale di voti anche Nantes, Rennes, Le Mans, Clermont-Ferrand, Brest.

Anche il partito di Marine Le Pen, il *Rassemblement National* ha ottenuto un buon risultato e alcuni dei suoi candidati sono stati riconfermati già al primo turno come Steeve Briois a Hénin-Beaumont, David Rachline a Fréjus e Robert Ménard a Béziers: quest'ultimo è stato sostenuto dal RN e ha ottenuto il 68,7 %. In altri casi al termine del primo turno il *Rassemblement National* è risultato in testa, come nel caso di Louis Aliot che a Perpignan ha ottenuto il 35,6 % dei voti.

Maggiormente in affanno rispetto agli altri partiti, - nonostante le vittorie di Gérald Darmanin a Tourcoing e di Franck Riester a Coulommiers che sono stati eletti al primo turno - La République en Marche (LREM), la formazione fondata da Macron, penalizzata, da un lato, dallo scarso radicamento del partito a livello locale ma dall'altro, anche dall'ondata di proteste sociali contro la contestatissima riforma delle pensioni, in corso di esame in Parlamento prima che lo tsunami della pandemia costringesse al congelamento di ogni iniziativa al di fuori della lotta al coronavirus. A compensare la situazione, in parte, l'ottimo risultato del primo turno del Primo Ministro, Édouard Philippe, candidato a Le Havre, che ha raggiunto 43,6% dei voti e che a giugno si confronterà al ballottaggio con il comunista Jean-Paul Lecoq arrivato in seconda posizione con il 35,9%.

Qualche risultato apprezzabile anche per *Les Républicains* il cui candidato a Calais ha vinto al primo turno mentre a Marsiglia e Tolosa i candidati andranno al ballottaggio.

Se già prima del **15 marzo** si era a lungo discusso sull'opportunità di rinviare le elezioni municipali, un nodo che era stato sciolto definitivamente solo il **12 marzo** dal Presidente Macron nel discorso alla Nazione, subito dopo il primo turno e prima che la legge del **23 marzo** rinviasse il secondo turno, ampio è stato il dibattito sulla legittimità del rinvio e sulle sue conseguenze. Numerose personalità politiche si sono interrogate sull'opportunità di proseguire con il secondo turno in piena epidemia da Covid-19. Così se non sono mancate quelle a favore ad un rinvio con il mantenimento dei risultati del primo turno come Marine Le Pen leader del RN, non è mancato chi non si è espresso al riguardo come il sindaco di Parigi Anne Hidalgo. Il Primo Ministro, Édouard Philippe, aveva, dal canto suo, subito annunciato che avrebbe riunito gli esperti scientifici e i rappresentanti delle forze politiche per prendere una decisione sul secondo turno consapevole che " *Le taux d'abstention élevé que nous enregistrons témoigne de l'inquiétude grandissante de nos concitoyens face à l'épidémie qui nous frappe* ".

In dottrina veniva sottolineato come il rinvio del secondo turno in caso di aggravamento della situazione sanitaria avrebbe comportato un annullamento del primo turno obbligando gli

elettori a pronunciarsi nuovamente per entrambi i turni. In tal senso Didier Maus ad avviso del quale *“on refait tout ou rien”.. si l'on considère que l'on ne peut pas voter dimanche prochain, il faut annuler le résultat d'aujourd'hui*”, (AFP) a meno dell'approvazione di una legge che rinvii tutto.

Quanto al caso degli eletti al primo turno, prima dell'approvazione della legge del 23 marzo, diversi costituzionalisti avevano sostenuto che essi sarebbero rimasti in carica, ferma restando la necessità di armonizzare la diversa durata del mandato tra gli eletti al primo turno e quelli al secondo turno rinviato.

PARLAMENTO

RIFORMA DELLE PENSIONI

Il **24 gennaio** vengono presentati all'Assemblea Nazionale il [progetto di legge organica n. 2622](#) e il [progetto di legge ordinaria n.2623](#) sulla riforma del sistema pensionistico. I due progetti di legge propongono un quadro generale di riferimento per il regime delle pensioni sostituendo un meccanismo universale di calcolo, in sostituzione dei quarantadue regimi particolari esistenti, al fine di garantire la sostenibilità, l'equità tra generazioni, la protezione dei più fragili e al fine di ristabilire fiducia e il valore del lavoro.

La riforma delle pensioni rappresenta uno dei punti più importanti del programma di Macron il quale - anche di fronte alle numerose tensioni provocate dai continui scioperi organizzati negli ultimi mesi del 2019 – si era detto determinato nel portarla avanti. I progetti presentati in Parlamento sono stati il frutto di una lunga concertazione tra le parti.

Il progetto di legge organica è stato approvato in prima lettura all'Assemblea Nazionale, con ricorso del Governo alla procedura accelerata, il **5 marzo**. Trasmesso al Senato, il progetto è stato inviato alla Commissione Affari sociali. A causa dell'emergenza sanitaria l'esame è stato interrotto. Il progetto di legge ordinaria, con utilizzo da parte del Governo della procedura accelerata, invece è stato approvato con ricorso alla questione di fiducia prevista dall'art. 49, 3° c. Cost. ai sensi del quale i parlamentari dell'Assemblea Nazionale avevano risposto depositando una mozione di censura il **29 febbraio** respinta il **3 marzo**. Dopo la trasmissione al Senato, anche il progetto di legge ordinaria è stato inviato alla Commissione Affari sociali per l'esame che a causa dell'emergenza sanitaria è stato anch'esso interrotto.

LEGGI DI RETTIFICA DELLA LEGGE FINANZIARIA 2020 PER FAR FRONTE ALL'EMERGENZA ECONOMICA PER IL COVID-19

Il **23 marzo** è stata promulgata la [legge n. 2020-289](#) di modifica della legge finanziaria per il 2020 per far fronte alle esigenze economiche determinate dalla crisi sanitaria Covid-19 così come annunciato dal Presidente della Repubblica il **12 marzo**.

Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il **18 marzo** ed ivi approvato il **19 marzo**. Trasmesso al Senato era stato adottato il **20 marzo**.

La legge per far fronte alla crisi economica ha introdotto un regime di garanzia dello Stato al 90% - a partire dal 16 marzo e fino alla fine dell'anno - sui prestiti rilasciati alle imprese dalle banche per un totale di 300 miliardi di euro con i quali le imprese potranno finanziare fino al 25% del loro giro di affari. La legge ha inoltre previsto crediti d'urgenza per il finanziamento della disoccupazione parziale; fondi di indennizzo per le piccole imprese, gli autonomi e i micro imprenditori con un giro di affari inferiore ad un milione di euro. Oltre al rinvio delle scadenze

fiscali e sociali per il mese di marzo per tutte le imprese che lo desiderano, sono stati stanziati 45 miliardi di euro per sostenere l'economia e le imprese. Con questa rettifica del budget le previsioni di crescita sono state abbassate all'1% in luogo dell'1,3% previsto inizialmente nella legge finanziaria per il 2020, in linea con le stime europee; tali previsioni restano comunque provvisorie e suscettibili di evolvere in funzione della situazione sanitaria in Europa, della durata delle misure di confinamento e della situazione negli Stati Uniti, uno dei principali partners commerciali dell'Europa.

Durante l'approvazione della legge all'Assemblea Nazionale è stato approvato un emendamento, presentato da *Les Républicains* che ha portato all'introduzione del comma IX dell'art.6 con il quale è stato creato presso il Primo Ministro un *Comité du suivi* incaricato del controllo *ex post*, ovvero di vigilare sull'attuazione e la valutazione delle misure di sostegno finanziario alle imprese colpite dalla crisi Covid-19. Tale Comitato ha anche il compito di seguire e valutare l'attuazione delle garanzie dello Stato relative ai prestiti consentiti dagli enti di credito e dalle società di finanziamento dal 16 marzo al 31 dicembre 2020 a imprese non finanziarie immatricolate in Francia. Tale Comitato ha anche il compito di valutare l'azione del Fondo di solidarietà creato dall'art.11 della legge n. 2020-290 sull'emergenza sanitaria. Presieduto da una personalità designata dal Primo Ministro, il Comitato è composto da due membri dell'Assemblea Nazionale e due membri del Senato; due membri della Corte dei Conti da essa designati; due rappresentanti dello Stato designati in seno alle amministrazioni competenti; due rappresentanti delle federazioni di imprese; un rappresentante dell'Associazione sindaci di Francia; un rappresentante dell'Assemblea dei dipartimenti di Francia; da un rappresentante delle Regioni di Francia. Il Comitato deve redigere un rapporto pubblico un anno dopo la promulgazione della legge che lo ha creato.

Il **25 aprile** viene promulgata la [legge ordinaria n. 2020-473](#) di rettifica della legge finanziaria 2020 con la quale vengono ampliate e completate le misure di sostegno all'economia e all'impiego previste già dalla legge di rettifica del bilancio del 23 marzo.

Il progetto era stato presentato all'Assemblea Nazionale il **15 aprile** ed ivi approvato in prima lettura, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, il **17 aprile**. Trasmesso al Senato il testo era stato adottato con modifiche il **22 aprile**. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica e trovato l'accordo il testo era stato approvato da entrambe le Camere il **23 aprile**.

Il piano economico d'urgenza di 45 miliardi di euro stanziato a marzo per finanziare l'economia e l'impiego è stato portato a 110 miliardi di euro.

Tra le misure previste dalla legge, il finanziamento della disoccupazione è stato innalzato a 25,8 miliardi di euro e tiene conto del prolungamento del confinamento. A 7 miliardi è stato innalzato il fondo di solidarietà per le piccole imprese e per gli autonomi con un alleggerimento delle condizioni di accesso. È stato inoltre creato un fondo di 20 miliardi di euro per rafforzare la partecipazione finanziaria dello Stato nelle imprese strategiche in difficoltà. Sono inoltre state precisate le imprese che possono beneficiare della garanzia dello Stato sui prestiti concessi dalle banche. Le collettività locali potranno trattenere una parte delle sovvenzioni per le manifestazioni o festival annullati.

A favore della salute, sono stati stanziati 8 miliardi di euro per le spese eccezionali come l'acquisto di materiale e mascherine e per finanziare misure sulle indennità giornaliere, per il "jour de carence", e per il personale infermieristico.

Con questa legge è stata rivista la stima di crescita che passa allo 0,8% nel 2020 tenendo conto del prolungamento del confinamento fino all'11 maggio annunciato dal Presidente della Repubblica il **13 aprile**.

Quanto infine al controllo parlamentare la legge ha esteso le competenze del comitato “du suivi” creato con la precedente legge di rettifica del bilancio, e ha previsto anche che il Governo debba rimettere al Parlamento, prima del 1° luglio 2020, un rapporto sul fondo di solidarietà per le piccole imprese e per gli autonomi che riguarda la partecipazione delle collettività territoriali, degli enti pubblici di cooperazione intercomunale e delle imprese al finanziamento di questo fondo. Sul fondo di 20 miliardi di euro per ricapitalizzare le imprese strategiche, il Ministro dell'Economia dovrà informare in anticipo i presidenti e i relatori generali delle commissioni delle finanze del Parlamento sulle principali partecipazioni effettuate dallo Stato superiori a 1 miliardo di euro. Parimenti il Governo dovrà presentare, entro dodici mesi, un rapporto ai parlamentari dettagliato sul buon uso delle risorse pubbliche e sullo stato di attuazione degli obiettivi di responsabilità sociale, societaria, e ambientale nella strategia delle imprese ricapitalizzate. L'Alto Consiglio per il clima renderà un parere su questo rapporto in merito soprattutto alla metodologia utilizzata. A tal proposito il **21 aprile** l'Alto Consiglio per il Clima ha rimesso un rapporto sul clima dal titolo "["Climat, santé: mieux prévenir, mieux guérir"](#)" nel quale giudica imperativo per il Governo nella risposta alla crisi sanitaria sostenere la transizione ecologica ponendo le questioni climatiche al centro del piano post Covid-19.

LEGGE ORDINARIA D'URGENZA PER FAR FRONTE ALL'EPIDEMIA COVID-19

Il **23 marzo** è stata promulgata la [legge ordinaria n. 2020-290](#) sull'emergenza sanitaria. Il progetto di legge era stato presentato il **18 marzo** al Senato con adozione da parte del Governo della procedura accelerata ed ivi adottato in prima lettura il **19 marzo**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale il testo approvato era stato con modifiche il **21 marzo**. Rispetto al testo del Senato l'Assemblea Nazionale aveva soppresso la data fissata per il deposito delle candidature al secondo turno delle elezioni municipali e rafforzato le sanzioni in caso di non rispetto del confinamento. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica, le due Assemblee avevano trovato l'accordo e il testo era stato così infine approvato il **22 marzo** da entrambe le Camere.

In primo luogo, la legge ha introdotto un dispositivo *ad hoc* “a tempo”, lo stato di urgenza sanitaria, dotando di una precisa base legale la gestione dell'emergenza sanitaria Covid-19 per la durata di un anno, fino al primo aprile 2021 (art.7). Il nuovo dispositivo prevede che sia il Governo in Consiglio dei Ministri a dichiarare con decreto, sulla base del rapporto del Ministro della salute, lo stato di emergenza sanitaria in caso di catastrofe sanitaria che metta in pericolo per la sua natura e la sua gravità, la salute delle persone. I dati scientifici sulla situazione sanitaria debbono in tal caso essere resi pubblici. La durata iniziale è di un mese, e oltre tale termine, il suo prolungamento deve essere autorizzato per legge dal Parlamento che ne fissa la successiva durata mentre ogni cessazione dello stato di urgenza sanitaria può sempre essere dichiarato con decreto preso in Consiglio dei Ministri.

La legge in deroga alla regola generale, ha previsto dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria fino al 24 maggio su tutto il territorio francese. A tal fine il Primo Ministro può prendere tutte le misure elencate dalla legge quali il confinamento, le requisizioni, i divieti di assembramento. Possono essere prese anche misure temporanee di controllo dei prezzi di alcuni prodotti, permettere ai pazienti di disporre dei farmaci e decidere ogni limitazione alla libertà di impresa. Al tempo stesso il ministro della salute può fissare le altre misure generali e

individuali mentre i prefetti possono essere autorizzati ad emanare localmente misure di applicazione. Tutte le misure debbono essere motivate e proporzionali ai rischi corsi e possono costituire oggetto di ricorso al giudice amministrativo attraverso un *référé suspension* (che permette al giudice di ordinare la sospensione dell'esecuzione di una decisione quando l'urgenza lo giustifichi) o di un *référé liberté* (che permette al giudice di prendere tutte le misure urgenti necessarie alla salvaguardia di una libertà quando questa subisca un pregiudizio grave e manifestamente illegale da parte di una persona pubblica). Tutte le misure prese durante questo periodo cessano di avere effetto alla fine dello stato di urgenza sanitaria.

La legge inoltre ha attribuito al "Comitato scientifico" un ruolo specifico nello stato di urgenza sanitaria in quanto è previsto che questo si riunisca immediatamente alla dichiarazione dello stato di urgenza sanitaria e che pubblichi periodicamente un suo parere sulle conoscenze scientifiche e sulle misure necessarie per la catastrofe sanitaria emanando anche un parere in caso di proroga dello stato di urgenza sanitaria decisa dal Parlamento. Il ruolo assunto dal Comitato scientifico è un altro aspetto che è stato al centro del dibattito sullo stato di emergenza sanitaria. Il compito ad esso specificatamente assegnato, dalla legge ha fatto sorgere numerosi interrogativi sul ruolo di un comitato di esperti al quale è stato riconosciuto il potere di condizionare le scelte politiche e che è stato richiamato in ogni singola fase della crisi sanitaria.

La legge ha anche specificato – come già anticipato sopra - che le due Camere siano tempestivamente informate delle misure prese durante lo stato di urgenza sanitaria e che possano raccogliere tutte le informazioni complementari nel quadro del controllo e della valutazione di queste misure. Merita ricordare, in tema di controllo parlamentare, che la legge ha anche prorogato il mandato delle commissioni di inchiesta che non hanno ancora concluso i propri lavori portandolo da sei a otto mesi, prevedendo tuttavia che la missione delle commissioni d'inchiesta non possa concludersi oltre il 30 settembre 2020.

La legge ha regolamentato anche il regime delle sanzioni – che vanno dai 135 euro per la prima infrazione (maggiorati fino a 375 euro in caso di mancato pagamento entro i 45 giorni) ai 1500 euro in caso di recidiva durante quindici giorni, e ai 3750 euro e sei mesi di prigione in caso di multirecidiva in un periodo di trenta giorni, fino alla sospensione della patente.

La legge ha previsto che il Governo è autorizzato ad emanare ordinanze ai sensi dell'art. 38 Cost. per il periodo di due mesi per adattare lo stato di urgenza nelle collettività d'oltremare e in Nuova Caledonia.

In secondo luogo, la legge ha autorizzato il Governo ad emanare ordinanze per l'introduzione di misure provvisorie urgenti in campo istituzionale, sociale, economico necessarie per l'emergenza Covid-19 fino al 24 luglio.

Infine, la legge ha rinviato la data delle elezioni municipali al più tardi a giugno 2020 fissando il decreto di convocazione degli elettori al massimo entro il 27 maggio se la situazione sanitaria lo permetterà con l'obbligo per il Governo di rimettere al Parlamento un rapporto del Consiglio scientifico di gestione della crisi sanitaria relativo alla possibilità di organizzare le elezioni a tale scadenza. La data limite del deposito delle candidature inizialmente fissata dal Senato in prima lettura ma soppressa dall'Assemblea Nazionale sarà fissata una volta fissata la data delle elezioni. Sarà la legge a fissare la proroga del mandato dei consiglieri municipali e comunitari nel caso le elezioni non possano avere luogo in giugno: in tal caso gli elettori saranno convocati per i due turni elettorali con l'annullamento dei risultati del primo turno del 15 marzo mentre rimarranno eletti i consiglieri eletti al primo turno. Essi entreranno in funzione ad una data fissata per decreto al più tardi nel mese di giugno previo parere del Comitato scientifico. La

prima riunione del consiglio municipale si terrà al più presto cinque giorni e al più tardi dieci giorni dopo questa entrata in funzione mentre il mandato dei consiglieri attualmente in carica prima del **15 marzo** sarà prolungata fino a questa data. Allo stesso modo il mandato dei consiglieri dei Francesi all'estero e dei delegati consolari è prolungato al più tardi fino al giugno 2020.

LEGGE ORGANICA D'URGENZA PER FAR FRONTE ALL'EPIDEMIA COVID-19

Il **30 marzo** è stata promulgata [legge organica n. 2020-365](#) d'urgenza sanitaria per far fronte all'epidemia Covid-19. Il progetto di legge era stato presentato al Senato il 18 marzo ed ivi approvato in prima lettura il 19 marzo con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata. Trasmesso all'Assemblea Nazionale il testo era stato adottato il 21 marzo.

Con decisione [n. 2020-799 DC](#) del 26 marzo il Consiglio costituzionale ha dichiarato la legge conforme alla Costituzione.

La legge ha disposto la sospensione fino al 30 giugno del termine di tre mesi previsto per Consiglio di Stato e Corte di Cassazione (artt. 23-4, 23-5, 23-10 dell'ordinanza n. 58-1067 del 7 novembre 1958 sul Consiglio costituzionale) per la trasmissione delle *questions prioritaires de constitutionnalité* al Consiglio costituzionale e del termine di tre mesi entro il quale quest'ultimo deve decidere (art. 23-10 dell'ordinanza n. 58-1067 del 7 novembre 1958 sul Consiglio costituzionale).

LEGGI SULL'APPLICAZIONE ART. 13, 5° cOST.

Il **30 marzo** viene promulgata la [legge organica n. 2020-364](#) relativa alla modifica della legge n. 2010-838 del 23 luglio 2010 sull'applicazione del 5° comma dell'art. 13 Cost. relativo alle nomine presidenziali. Il progetto di legge era stato presentato al Senato il 19 novembre 2019 ed ivi approvato in prima lettura con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata il 17 dicembre. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il progetto era stato adottato con modifiche il **22 gennaio**. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica e trovato l'accordo, il progetto era stato definitivamente approvato dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente l'**11** e il **26 febbraio**. Con decisione [n. 2020-797 DC](#) del **26 marzo** il Consiglio costituzionale ha dichiarato la legge conforme a Costituzione. La legge ha aggiornato la lista delle cariche e delle funzioni per le quali dopo la revisione costituzionale del 2008 con la modifica dell'art. 13 Cost. alcune nomine del Presidente della Repubblica sono sottoposte al parere preventivo delle commissioni parlamentari in ragione della loro importanza per la garanzia dei diritti e delle libertà o per la vita economica e sociale della Nazione.

Il **30 marzo** viene promulgata la [legge n. 2020-366](#) relativa alla modifica della legge n. 2020-838 del 23 luglio 2010 sull'applicazione del 5° comma dell'art.13 Cost. e relativa alla proroga del mandato dei membri dell'Alta Autorità per la diffusione delle opere e la protezione dei diritti su internet. Il progetto di legge era stato presentato al Senato il 13 novembre 2019 con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata ed ivi approvato in prima lettura il 17 dicembre. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il progetto era stato adottato con modifiche il **22 gennaio**. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica e trovato l'accordo, il progetto era stato definitivamente approvato dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente l'**11** e il **26 febbraio**. Con decisione [n. 2020-798 DC](#) del **26 marzo** il Consiglio costituzionale ha dichiarato la legge conforme a Costituzione. La legge ha aggiornato l'allegato della legge n. 2010-838 che indica le commissioni permanenti di ciascun assemblea competenti per

l’emanazione dei pareri sulle nomine presidenziali di alcune cariche e funzioni ai sensi dell’art. 13, 5° c. Cost. La legge ha anche prolungato fino al 25 gennaio 2021 il mandato dell’HADOPI (*Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet*), in scadenza il 28 gennaio, al fine di evitare una nomina per un periodo breve in vista della fusione dell’HADOPI con il Consiglio superiore dell’Audiovisivo alla scadenza del mandato attuale dei suoi membri.

FINANZIAMENTO “PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP” (pch)

Il **6 marzo** è stata promulgata la [legge n. 2020-220](#) relativa al miglioramento delle condizioni di accesso alla “prestation de compensation du handicap” (PCH). La proposta di legge era stata presentata al Senato il **3 ottobre** con ricorso del Governo alla procedura accelerata ed ivi approvata il **5 novembre**. Trasmesso all’Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato con modifiche il **15 gennaio**. In seconda lettura il Senato aveva approvato definitivamente la legge il **26 febbraio**. La legge razionalizza e rende più accessibili le condizioni di utilizzo della “prestation de compensation du handicap” (PCH) creata dalla legge n. 2005-102 dell’11 febbraio del 2005 sull’uguaglianza dei diritti e delle chance e sulla partecipazione e cittadinanza delle persone con handicap.

MISSION D’INFORMATION SULL’IMPATTO COVID-19

Nel corso della Conferenza dei Presidenti tenutasi il **17 marzo** per organizzare i lavori parlamentari durante l’emergenza sanitaria, è stata creata una *Mission d’information* sull’impatto, la gestione e le conseguenze a tutti i livelli dell’epidemia da Covid-19. Il **24 marzo** la Conferenza dei Presidenti ha precisato le modalità di organizzazione e di funzionamento della *Mission d’information*. La composizione è di 30 membri così suddivisi tra le forze politiche: 16 a *La République en Marche*; 5 a *Les Républicains*; 2 a *Modem*; 2 ai *Socialisti*; 2 a *Udi-Agir*; 1 a *Liberté et Territoire*; 1 a *France Insoumise*; 1 a *Gauche démocrate et Républicaine*), ai quali si aggiungono un deputato tra i non iscritti ai gruppi e gli 8 presidenti dei gruppi che saranno associati ai lavori. Ogni Presidente di commissione permanente sarà co-relatore di diritto della *Mission d’information* e verrà conteggiato sul numero di membri spettante a ciascun gruppo. Il lavoro della missione si svolgerà in due fasi: una prima fase, immediata, consacrata al controllo dello stato di urgenza e che durerà per tutto il tempo in cui lo stato di urgenza sarà in vigore; una seconda fase in cui eserciterà pienamente le proprie prerogative e l’ambito dei lavori della missione sarà allargato alla valutazione della gestione della crisi e alle sue conseguenze in campo economico, di bilancio, sociale, culturale ed internazionale con la possibilità di fare tutte le raccomandazioni che riterrà opportune.

Il **26 marzo** la *Mission d’information* sul Covid-19 avvalendosi della facoltà ad essa riconosciuta dalla Conferenza dei Presidenti il **24 marzo** di chiedere il conferimento dei poteri di una commissione di inchiesta, ha chiesto che le vengano assegnati per una durata di sei mesi i poteri di una commissione di inchiesta secondo quanto disposto dall’art. 5 ter dell’ordinanza n. 58-1100 du 17 novembre 1958 sul funzionamento della assemblee parlamentari e dall’art. 145-3 del RAN. Il dibattito sulla richiesta si svolgerà in Aula il **2 giugno**.

Il **1° aprile** la *Mission d’Information* ha nominato il suo Ufficio di presidenza, designando inoltre Richard Ferrand relatore generale, Brigitte Bourguignon, Yaël Braun-Pivet, Françoise Dumas, Roland Lescure, Barbara Pompili, Marielle De Sarnez, Bruno Studer e Éric Woerth co-relatori.

QUESTIONE DI FIDUCIA E MOZIONE DI CENSURA SULLA RIFORMA DELLE PENSIONI

Il **29 febbraio** il Primo Ministro Édouard Philippe, durante l'esame all'Assemblea Nazionale del progetto di legge sulla riforma delle pensioni, di fronte alla presentazione di oltre 20000 emendamenti, ha posto la questione di fiducia ai sensi dell'art. 49, 3° c. Cost. strumento che come noto permette al Governo di far passare il testo senza voto a meno che non venga presentata una mozione di censura da un decimo dei membri dell'Assemblea nazionale. Philippe all'Assemblea Nazionale ha dichiarato che "la raison pour laquelle, conformément à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958, et après en avoir obtenu l'autorisation du Conseil des ministres du 29 février, j'avais décidé..d'engager la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi instituant un système universel de retraite, non pour mettre fin au débat, mais pour mettre fin à cet épisode de non-débat, qui prive le Parlement de sa fonction éminente de faire la loi".

La reazione delle opposizioni – che in modo molto duro avevano parlato di atteggiamento autoritario del Governo - non si è fatta attendere e il **29 febbraio** stesso hanno presentato una mozione di censura. La mozione di censura è stata tuttavia respinta il **3 marzo**. Philippe prima del voto sulla mozione di censura, dopo aver ascoltato i discorsi dei presidenti dei gruppi contrari all'uso dell'art. 49, 3° c., Cost., ha replicato alle accuse di autoritarismo ricordando i numerosi precedenti di utilizzo della questione di fiducia da parte di tutte le forze politiche soprattutto a sinistra, citando il Primo Ministro Mauroy che nel 1982 fece ricorso alla questione di fiducia senza essere accusato di autoritarismo. "Je cite – ha detto Philippe - l'expression du groupe 'Les Républicains' dans sa motion de censure, que c'était une 'triste première'. Je suggère à tous ceux qui pensent qu'il s'agit d'une 'triste première' de relire les manuels de droit constitutionnel". Philippe ha anche ricordato Michel Debré padre della Costituzione che sostenne davanti al Consiglio di Stato nel 1958 che l'art. 49-3°c. Cost. è "une disposition quelque peu exceptionnelle, pour assurer malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable". Ha ricordato inoltre tutte le volte in cui la questione di fiducia è stata utilizzata durante il quinquennio di Hollande. Philippe ha infine difeso la riforma delle pensioni.

CONSIGLIO SCIENTIFICO

L'**11 marzo** su richiesta del Presidente della Repubblica è stato istituito da Olivier Veran, Ministro della Solidarietà e della salute, un Consiglio scientifico incaricato "di chiarire la decisione pubblica nella gestione della situazione sanitaria legata al coronavirus".

La creazione di questo Consiglio era stata decisa nel corso di una riunione all'Eliseo già dal **5 marzo**. Il Consiglio scientifico è presieduto dal professore Jean-François Delfraissy, immunologo, e composto da altri dieci esperti di diverse discipline, tra cui antropologi e sociologi.

A partire dal **12 marzo** il Consiglio si è riunito tutti i giorni in presenza o telefonicamente ed ha emanato numerosi pareri che hanno costituito la base per l'adozione delle misure di contrasto al Covid-19 da parte dell'Esecutivo.

CHIUSURA DELLE ATTIVITA' COMMERCIALI

Il **14 marzo**, di fronte all'accelerazione della propagazione del virus, il Primo Ministro si è rivolto ai francesi dichiarando che d'accordo con Presidente della Repubblica, il Ministro della Solidarietà e della salute, il Consiglio scientifico istituito presso il Governo, sulla base di dati raccolti e delle simulazioni sulla progressione della propagazione del virus, ha deciso di chiudere fino a nuovo ordine, dalla mezzanotte tutti i luoghi pubblici del paese: ristoranti, caffè, cinema, discoteche, esercizi commerciali ad eccezione di quelli essenziali come supermercati, negozi di alimentari, farmacie, le banche, i tabaccai. Anche i servizi di polizia pubblici essenziali resteranno aperti. I trasporti funzioneranno ma vengono invitati i francesi a diminuire i loro spostamenti, in particolare ad evitare quelli inter-urbani. Philippe invita ad evitare assembramenti.

Sulle elezioni municipali sulla base dei pareri del Consiglio scientifico, Philippe ha confermato che il primo turno delle elezioni si sarebbe tenuto il 15 marzo con tutte le misure precauzionali.

“Mes chers compatriotes – ha concluso Philippe - notre objectif, avec le Président de la République est de protéger la Nation, de vous protéger. Chacune et chacun d'entre vous. J'ai conscience des efforts et des sacrifices qui vous sont demandés. Mais j'ai confiance dans la capacité des Françaises et des Français à comprendre la gravité du moment et adopter tous ensemble les comportements civiques, responsables et solidaires qui nous permettront de surmonter cette crise”.

PRIMO TURNO ELEZIONI MUNICIPALI

Domenica **15 marzo**, al termine del primo turno delle elezioni municipali, di fronte all'alto tasso di astensione dovuto alla preoccupazione dei cittadini che non si sono recati alle urne per il rischio Covid-19, il Primo Ministro Édouard Philippe rivolgendosi ai Francesi nello spiegare che le elezioni si sono comunque svolte nel più totale rispetto delle rigide regole sanitarie anti-Covid, ha lasciato intravedere la possibilità di un rinvio del secondo turno.

MISURE DI CONFINAMENTO: L'ANNUNCIO DEL MINISTRO DELL'INTERNO CASTANER

Il **16 marzo**, Christophe Castaner Ministro dell'Interno ha annunciato per 15 giorni le misure di confinamento e di limitazione degli spostamenti. Le deroghe alla regola generale del confinamento sono quelle relative agli spostamenti per lavoro, ai bisogni di prima necessità, di salute, di emergenza familiare, di attività fisica, o accudimento animali.

Annuncia inoltre che controlli saranno effettuati dalle forze dell'ordine e ognuno per gli spostamenti si dovrà munire di una certificazione che attesti il motivo dello spostamento.

Castaner dichiara anche che il secondo turno delle elezioni municipali sarà rinviato e indica le modalità di questo rinvio.

DICHIARAZIONE DEL PRIMO MINISTRO ALL'ASSEMBLEA NAZIONALE SULLA STRATEGIA DI DECONFINAMENTO

Il **28 aprile** il Primo Ministro si è rivolto ai deputati dell'Assemblea Nazionale con una dichiarazione relativa alla strategia di deconfinamento manifestando apertamente la volontà di presentare alla camera bassa, e attraverso di essa a tutto il paese le finalità e le tappe a partire dall'11 maggio. Il Primo Ministro ha innanzitutto ricordato l'importanza rivestita dalla politica

di contenimento del virus con il confinamento. Ha poi specificato che tuttavia il valore di uno strumento viene meno se i suoi effetti, nella durata, superano le sue conseguenze negative e che un confinamento prolungato al di là dello stretto necessario avrebbe per la Nazione conseguenze gravissime. Philippe ha infatti sottolineato che l'arresto della produzione, l'interruzione della scolarizzazione dei bambini e degli adolescenti, l'interruzione degli investimenti pubblici o privati, la chiusura prolungata delle frontiere, l'estrema limitazione della libertà di andare e venire, di riunirsi, di visitare i familiari presentano il rischio di un crollo. Per questo ha annunciato che occorre procedere, prudentemente ma con risolutezza ad un deconfinamento. Al centro della strategia annunciata da Philippe, la progressività e la differenziazione geografica.

Philippe ha anche annunciato che d'accordo con il Presidente della Repubblica si è deciso di condividere questa strategia per permettere a tutti coloro che vogliono partecipare alla sua attuazione possano esprimere la propria posizione. Ha altresì annunciato che insieme a molti membri del Governo e con il coordinatore interministeriale, Jean Castex, avrebbe incontrato dall'indomani le associazioni di eletti locali e i prefetti, successivamente i partners sociali per intraprendere un lavoro di concertazione e di adattamento del piano alle realtà. "Vivere con il virus, agire progressivamente, adattare localmente: ecco i principi della nostra strategia nazionale" ha sintetizzato Philippe. La sua attuazione poggia su tre imperativi: proteggere, testare e isolare.

Il Primo Ministro ha ribadito l'importanza dei comportamenti sociali, l'igiene e il mantenimento delle distanze, l'utilizzo delle mascherine soffermandosi a lungo sulla politica relativa a queste ultime e sull'approvvigionamento per garantire tutte le necessità.

Ha ricordato quanto detto anche dal Presidente della Repubblica di appoggiarsi anche ai sindaci e ai prefetti con il concorso di tutti. Philippe ha poi anche dichiarato il ricorso massiccio ai tests per consentire l'isolamento dei positivi al fine di interrompere la catena del virus.

Ha ricordato che comunque la politica di contenimento del virus si basa sulla responsabilità individuale e sulla coscienza di ciascun individuo.

Philippe ha poi portato il discorso sull'applicazione di tracciamento StopCovid la cui utilità il cui obiettivo è quello di permettere alle persone che hanno incontrato persone positive di integrare un percorso sanitario, senza avere alcuna informazione sull'identità delle persone.

Quanto agli interrogativi sull'impatto sulle libertà pubbliche ed individuali, Philippe ha ribadito l'importanza che vengano dibattuti e siano oggetto di voto ricordando che appena l'applicazione funzionerà e prima del suo utilizzo sarà organizzato un dibattito seguito da un voto specifico.

Philippe ha infine illustrato il piano progressivo di deconfinamento riguardanti scuole, imprese, commercio, trasporti, vita sociale. Ha così annunciato la riapertura dall'11 maggio delle scuole materne ed elementari, asili nido in modo progressivo su tutto il territorio e su base volontaria mentre in un secondo tempo dal 18 maggio, ma solo nei dipartimenti dove la circolazione è più debole, la riapertura dei collegi, a partire dalla 5^a e 6^a mentre per i licei la decisione viene rinviata a fine maggio per la riapertura agli inizi di giugno.

Quanta alla vita economica sono state annunciate le riaperture per il commercio, tranne che per i caffè e i ristoranti. Anche la vita riprenderà con la possibilità di spostamenti progressivi ma entro i 100 km di distanza dal domicilio. Parchi e giardini riapriranno solo nei dipartimenti dove il virus circola in maniera meno attiva. Dall'11 maggio annunciate le riaperture anche per le attività culturali nel rispetto delle regole sanitari: emeroteche, biblioteche e piccoli musei. Per i

grandi musei, i cinema, i teatri, le sale da concerto, occorrerà attendere il 2 giugno mentre tutto viene rinviato a settembre per le grandi manifestazioni.

I luoghi di culto potranno continuare a restare aperti ma non potranno organizzare cerimonie prima del 2 giugno. Le cerimonie funebri saranno autorizzate ma con un massimo di 20 persone. Per evitare assembramenti, gli incontri sulla via pubblica o nei luoghi privati saranno limitati a 10 persone.

Philippe ha infine specificato che la strategia illustrata è stata approvata nel Consiglio della Difesa sotto la presidenza del presidente della Repubblica, che non è un testo legislativo e che necessiterà di decisioni regolamentari o individuali, prese dai ministri o dai prefetti o dai presidenti degli esecutivi locali, nell'ambito delle loro competenze o da misure legislative non ancora esistenti. Philippe propone al Parlamento di legiferare per prorogare lo stato di urgenza sanitaria al di là del 23 maggio, fino al 23 luglio, per autorizzare l'attuazione delle misure necessarie al deconfinamento.

ORDINANZE EMANATE DAL GOVERNO

A partire dal **25 marzo** dopo l'abilitazione ottenuta con l'approvazione della legge sull'emergenza sanitaria del 23 marzo, il Governo ha cominciato ad emanare numerose ordinanze con le quali ha introdotto misure in ogni settore per far fronte all'emergenza Covid-19.

CAPO DELLO STATO

DICHIARAZIONI DEL PRESIDENTE MACRON SULL'EVOLUZIONE DELLE MISURE DI CONTRASTO AL COVID-19

Il **12 marzo** di fronte alla continua propagazione del virus il Presidente Macron ha annunciato la chiusura di tutte le scuole, asili nidi, licei, collegi, università a partire da lunedì **16 marzo**. Ha invitato inoltre tutte le persone di più di 70 anni, quelle con malattie croniche o respiratorie e le persone con handicap di restare il più possibile a casa. Ha invitato ad implementare il lavoro a distanza laddove è possibile. Il Presidente ha inoltre illustrato l'impegno di tutti i ricercatori nella lotta al Covid-19.

Ha poi annunciato che tutte le imprese che lo desiderino potranno rinviare senza giustificazione, senza formalità, senza penalizzazioni, il pagamento delle tasse e imposte del mese di marzo. E al tempo stesso ha annunciato un piano di rilancio economico e di aiuti alle imprese.

Ha richiamato infine alla coesione della Nazione. "Le temps – ha detto infine Macron - est à cette union sacrée qui consiste à suivre tous ensemble un même chemin, à ne céder à aucune panique, aucune peur, aucune facilité, mais à retrouver cette force d'âme qui est la nôtre et qui a permis à notre peuple de surmonter tant de crises à travers l'histoire. La France unie, c'est notre meilleur atout dans la période troublée que nous traversons. Nous tiendrons tous ensemble."

Il **16 marzo** il Presidente Macron è tornato a rivolgersi ai francesi annunciando invece l'inizio del confinamento per la durata di almeno 15 giorni con il divieto di uscire di casa se non per comprovate esigenze, il divieto di assembramenti, di incontri tra parenti e amici e l'introduzione di sanzioni per i trasgressori. Egli ha annunciato inoltre il rinvio del secondo

turno delle elezioni municipali. Infine Macron ha richiamato la guerra contro il nemico invisibile “Nous sommes en guerre, - ha detto Macron - en guerre sanitaire, certes : nous ne luttons ni contre une armée, ni contre une autre Nation. Mais l'ennemi est là, invisible, insaisissable, qui progresse. Et cela requiert notre mobilisation générale”. Macron ha così comunicato la sospensione delle riforme in atto a partire da quella delle pensioni e ha anticipato l'approvazione di una legge sull'emergenza sanitaria che permetterà al Governo di poter adottare ordinanze per la gestione della crisi, e la predisposizioni di aiuti economici per sostenere economicamente chi viene colpito dalla crisi in atto.

Il **25 marzo** di fronte la continua propagazione del virus, Macron ha lanciato l’*“Operation Résilience”* volta a mobilitare l'esercito per venire in aiuto ai malati e a garantire un sostegno ai servizi pubblici nel settore della sanità, della logistica e della protezione.

Il **31 marzo** il Presidente, a Saint-Barthélemy-d'Anjou, in una dichiarazione ha affermato la sua volontà di ricostruire una sovranità nazionale ed europea per la produzione di beni essenziali quali mascherine, respiratori, gel disinfettanti.

DICHIARAZIONE DEL PRESIDENTE MACRON DEL 13 APRILE SUL MANTENIMENTO DEL CONFINAMENTO E SULLE PROSPETTIVE DEL SUO ALLENTAMENTO A PARTIRE DALL'11 MAGGIO

Il **13 aprile** in piena crisi sanitaria, il Presidente Macron si è rivolto ai francesi con una dichiarazione nella quale ha annunciato la prosecuzione del confinamento fino all'**11 maggio**.

Macron ha dichiarato che le regole adottate dal Governo mostrano la loro efficacia e non dovranno né essere rafforzate né alleggiate ma pienamente applicate e dovranno continuare ad essere rispettate.

Il Presidente ha inoltre annunciato che gli aiuti come la disoccupazione parziale o il finanziamento per le imprese saranno prolungati e rafforzati. Ha ricordato il fondo di solidarietà creato dalla legge del 23 marzo che ha dato una prima risposta ma ha annunciato che avrebbe chiesto al Governo di aumentare gli aiuti, di semplificarli, per permettere il superamento di questo periodo.

Ha poi annunciato che dall'11 maggio sarebbero state riaperte progressivamente le attività e le scuole dagli asili nidi alle scuole, ai collegi e i licei

Ha poi fatto riferimento all'applicazione per il tracciamento, anonima e su base volontaria che permetterà di sapere se ci si trova a contatto con una persona positiva o meno ed ha auspicato che il Parlamento ne possa dibattere e che le autorità competenti possano dare chiarimenti. “Cette épidémie – ha detto Macron - ne saurait affaiblir notre démocratie, ni mordre sur quelques libertés”.

Macron ha confermato la chiusura delle frontiere ed ha anche annunciato che lo Stato a partire dall'11 maggio in accordo con i sindaci dovrà permettere ad ogni francese di procurarsi una maschera e che per le professioni più esposte e per certe situazioni come i trasporti pubblici il suo uso potrà divenire sistematico. Ha infine annunciato che il Governo presenterà entro 15 giorni il piano per le riaperture per l'11 maggio.

CORTI

LEGGE ORGANICA D'URGENZA PER FAR FRONTE ALL'EPIDEMIA COVID-19

Il Consiglio costituzionale con [decisione n. 2020-799](#) del **26 marzo** si è pronunciato sulla legge organica d'urgenza per far fronte alla crisi sanitaria da Covid-19. Come già detto sopra, la legge ha deciso la sospensione fino al 30 giugno del termine di tre mesi previsto per Consiglio di Stato e Corte di Cassazione per la trasmissione delle *questions prioritaires de constitutionnalité* al Consiglio costituzionale e del termine di tre mesi entro il quale quest'ultimo deve decidere.

Il Consiglio costituzionale ha dichiarato la conformità alla Costituzione della legge ribadendo però che la legge non mette in discussione l'esercizio e del ricorso e non vieta la possibilità di decidere su una *question prioritaire de constitutionnalité* durante questo periodo. Il che significa che i cittadini possono porre *questions prioritaires de constitutionnalité* anche durante questo periodo e che le giurisdizioni potranno anche lavorare rapidamente ma non sono obbligate in questo periodo. Una soluzione quella del *Conseil* giudicata “*alambiquée*”.

Il *Conseil* ha inoltre sottolineato come a causa delle circostanze eccezionali, non è necessario giudicare il profilo dell'adozione di questa legge in violazione delle regole procedurali previste dall'art. 46 Cost. In effetti la procedura legislativa seguita non ha tenuto conto del termine obbligatorio di 15 giorni tra il deposito e l'esame del progetto da parte di una delle due Camere come previsto dall'art. 46 Cost.

Non sono mancate le reazioni dei costituzionalisti che hanno sottolineato l'incostituzionalità della procedura dal momento che il termine fissato in Costituzione dall'art. 46 è “*incompressible*” anche in circostanze eccezionali.

COLLETTIVITA' TERRITORIALI

IL CONSIGLIO DI STATO CIRCOSCRIVE I POTERI DEI SINDACI NELL'EMERGENZA SANITARIA

Il **17 aprile** con l'ordinanza [n. 440057](#) il Consiglio di Stato ha rigettato il ricorso del Comune di Sceux (Hauts-de-Seine) presentato contro l'ordinanza n. 2003905 del 9 aprile 2020 con la quale il giudice del ricorso del tribunale amministrativo di Cergy-Pontoise aveva accolto la richiesta della *Lega dei diritti dell'uomo* di sospendere l'esecuzione dell'ordinanza del 6 aprile del sindaco di Sceaux che subordinava gli spostamenti negli spazi pubblici delle persone di più di dieci anni all'utilizzo della mascherina. Dopo la decisione del Tribunale amministrativo di Cergy-Pontoise, il Comune di Sceaux aveva fatto ricorso al Consiglio di Stato chiedendo di annullarne l'ordinanza viziata da un errore di diritto. La *Lega dei diritti dell'uomo* aveva presentato il **4 aprile** una memoria difensiva con la quale chiedeva il rigetto della richiesta del Comune di Sceaux, adducendo, tra le altre cose, che il sindaco non è autorizzato ad utilizzare i suoi poteri di polizia generale nel quadro dello Stato di emergenza sanitaria generale perché, da un lato, l'art. L. 3131-17 del codice della salute pubblica riserva al solo rappresentante dello stato territorialmente competente, autorizzato dal Primo Ministro o dal Ministro della Salute, il potere di prendere misure di attuazione dello stato di emergenza sanitaria, e, dall'altro, il Primo Ministro ha autorizzato solo il rappresentante dello stato nel dipartimento a prendere le misure più restrittive delle sue, concernenti le regole di confinamento della popolazione. Inoltre, la

Lega lamentava che la decisione contestata fosse anche manifestatamente ingiustificata dalle circostanze locali e sproporzionata, e che quindi arrecava una violazione grave e manifestatamente illegale alla libertà personale di andare e venire, al diritto al rispetto della vita privata e familiare, alla libertà di commercio e industria e alla libertà di impresa.

A questa memoria difensiva si erano poi aggiunte le osservazioni del **14 aprile** del Ministro dell'Interno secondo le quali il sindaco non è competente nell'ambito dei suoi poteri generali di polizia a prendere misure più restrittive di quelle dettate nel quadro del regime di polizia speciale associate allo stato di urgenza sanitaria dal momento che questo potere è, ai sensi degli articoli da L. 3131-15 a L. 3131-17 del Codice della salute pubblica, nella disponibilità del Primo Ministro, e quando si tratti dell'organizzazione del sistema della salute, del Ministro della salute e dei Prefetti su autorizzazione di questi ultimi.

A queste memorie e osservazioni si erano poi aggiunte quelle, sempre del **14 aprile**, dell'Associazione delle vittime del Coronavirus a favore della richiesta del Comune di Sceaux che invece riprendendo quelle del Comune aveva sostenuto che l'assenza di mascherina porta ad una violazione della libertà di circolazione delle persone più anziane e delle persone malate che non possono spostarsi senza esporsi ad un grave pericolo.

Il Consiglio di Stato ha sottolineato che né la normativa generale sui poteri di polizia generali dei sindaci né i poteri speciali derivanti dallo stato di urgenza sanitaria conferiscono il potere di introdurre misure che vanno oltre le misure decise dalle autorità preposte, il Primo Ministro, il ministro della Salute o il Prefetto su autorizzazione di questi ultimi. Il codice generale delle collettività territoriali – ha ricordato il Consiglio di Stato – agli articoli L. 2212 1 e L. 2212 2 del codice generale delle collettività territoriali, autorizzano il sindaco, anche nel periodo dello stato di urgenza, a prendere le misure di polizia generali necessarie al buon ordine, alla sicurezza, e alla salute pubblica nel proprio comune. Il sindaco può, casomai, adottare, a questo titolo, misure destinate a contribuire alla buona applicazione sul territorio del comune, delle misure decise dalla autorità competenti dello Stato, soprattutto vietando, a seconda delle circostanze locali, l'accesso ai luoghi dove possano prodursi assembramenti. Di contro – continua il Consiglio di Stato – la polizia speciale istituita dal legislatore vieta, durante il periodo di applicazione, al sindaco di prendere in virtù dei propri poteri di polizia generale misure destinate a lottare contro la catastrofe sanitaria, a meno che ragioni imperative legate alle circostanze locali le rendano indispensabili, a condizione di non compromettere la coerenza e l'efficacia di quelle prese a tal fine dalle autorità competenti dello Stato. Il Consiglio di Stato ha quindi respinto le motivazioni urgenti addotte dal Comune di Sceaux per imporre la mascherina riferite ad una percentuale di persone anziane residenti nel territorio pari al 25%, percentuale superiore alla media nazionale del 19%. Inoltre il fatto che un sindaco abbia posto un tale obbligo nel momento in cui lo Stato, in ragione del contesto, che rimane molto restrittivo, è chiamato a fissare regole nazionali precise sulle condizioni di utilizzazione delle mascherine chirurgiche e FFP2 e a non imporre, in maniera generale, l'utilizzo di altri tipi di mascherine, può nuocere alla coerenza delle misure prese, nell'interesse della salute pubblica, dalle autorità competenti. Inoltre lasciare intendere che una protezione che copre bocca e naso possa costituire una protezione efficace, - ha sottolineato il Consiglio di Stato - qualunque sia il procedimento utilizzato, può indurre in errore le persone interessate e comportare una confusione nei messaggi inviati alla popolazione dalle autorità.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DI CAEN SOSPENDE IL COPRIFUOCO DISPOSTO DAL SINDACO

Il **31 marzo** il Tribunale amministrativo di Caen con decisione n° 2000711 ha sospeso l'esecuzione dell'ordinanza n. 1035 del 25 marzo del sindaco di Lisieux con il quale veniva vietata la circolazione delle persone sull'intero territorio del comune dopo le 22 e le 5 del mattino tra il **27 marzo** e il **31 marzo** in attesa della decisione del tribunale sul merito della legalità della misura presa dal sindaco. Il ricorso per la sospensione era stato presentato dal Prefetto di Calvados al *juge des référés* in quanto la decisione del sindaco n.1035 del 25 marzo era stata presa al di fuori dei casi eccezionali previsti dai commi 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° e 8° dell'articolo 3 del decreto n° 2020-293 del **23 marzo** relativo alle misure generali necessarie a far fronte all'epidemia dea Covid-19 nel quadro dello stato di urgenza sanitaria. Il Prefetto aveva sostenuto che il sindaco non aveva le competenze di adottare tale misura di interdizione alla circolazione; che l'ordinanza non era sufficientemente motivata e che le circostanze locali non giustificavano le misure prese e che veniva disatteso il principio di uguaglianza. Nella memoria difensiva del **31 marzo**, il comune di Lisieux chiedeva il rigetto della richiesta in quanto non ricevibile e non fondata.

Il Tribunale amministrativo nell'accogliere la richiesta del Prefetto di sospensione dell'ordinanza del sindaco di Lisieux, ha ricordato che lo Stato conferisce un potere di polizia speciale ai sindaci in caso di urgenza sanitaria, e tra queste misure figurano il divieto o restrizione alla circolazione di persone o veicoli e che questo potere può consentire al sindaco, per assicurare la salute pubblica e prevenire le malattie epidemiche, poteri di polizia generale, ma che tuttavia la legalità delle misure di restrizione della libertà di circolazione è subordinata alla condizione che esse siano giustificate da rischi particolari di disordini all'ordine pubblico o da circostanze particolari che riguardano la minaccia dell'epidemia. Il Tribunale ha tuttavia ritenuto che le circostanze che i pompieri di Lisieux fossero intervenute durante le notti del **18 e 19 marzo** e del **22 e 23 marzo** per spegnere incendi di cassonetti e che il **25 marzo** sia state trovate tracce di effrazione e di degradazione allo stadio di Bielman non fossero sufficienti per giustificare, sul piano locale, la necessità di restrizioni supplementari imposte dall'ordinanza contestata tanto in relazione al rischio propagazione dell'epidemia quanto in relazione alla sicurezza pubblica.

ORDINANZA N. 2020-330 E COLLETTIVITA' TERRITORIALI

Il **25 marzo**, sulla base dell'abilitazione operata dalla legge del **23 marzo** n.2020-290 sull'urgenza sanitaria, è stata adottata l'ordinanza n. 2020-330 che ha introdotto misure sulla continuità budgetaria, finanziaria e fiscale per permettere alle collettività territoriali e agli enti pubblici locali di finanziare l'esercizio delle loro competenze e di assicurare i flussi finanziari essenziali alla gestione della crisi sanitaria, al mantenimento dei servizi pubblici e alla remunerazione dei funzionari a loro carico. L'ordinanza ha fornito alle collettività territoriali e agli enti pubblici locali gli strumenti e la flessibilità necessari per gli aiuti alle imprese, per la partecipazione delle collettività e degli enti pubblici di cooperazione intercomunale al fondo di solidarietà destinato alle imprese istituito dalla legge del **23 marzo**; ha fornito, inoltre, gli adattamenti in materia di adozione ed esecuzione dei budgets locali; ha ripristinato le deleghe in materia di prestiti che erano terminate all'inizio della campagna elettorale del 2020; e infine ha consentito gli adattamenti al calendario per l'adozione delle delibere in materia di fiscalità locale.