

Il ruolo del Consiglio costituzionale francese nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria *

Luciana De Grazia

SOMMARIO: 1. L'introduzione dello stato di emergenza sanitaria. – 2. La mancata dichiarazione di incostituzionalità per violazione delle regole procedurali. – 3. La sospensione dei termini per la questione di priorità costituzionale. – 4. La *saisine* del Capo dello Stato e la legge sulla proroga dello stato di emergenza. – 5. Il problema elettorale e i rapporti tra le giurisdizioni superiori e il Consiglio costituzionale. – 6. I rapporti tra il Consiglio costituzionale e l'Esecutivo.

1. L'introduzione dello stato di emergenza sanitaria

L'emergenza sanitaria causata dal Sars-CoV-19 è giunta inaspettata e ha messo a dura prova gli ordinamenti chiamati a fronteggiarla¹. Spesso ci si è trovati a utilizzare misure previste originariamente per gestire altre tipologie di emergenze, collegate per lo più alla tutela dell'ordine pubblico, alla gestione di eventi bellici o di calamità naturali.

Se le più recenti Costituzioni hanno assolto all'esigenza di razionalizzare le misure di emergenza, prevedendo nel testo costituzionale diversi meccanismi gradatamente idonei a gestire la diversità delle situazioni emergenziali, molte altre si sono trovate di fronte all'inadeguatezza degli strumenti costituzionalmente previsti. Nell'affrontare tale situazione si è, così, spesso intervenuti creando nuove misure che potessero essere più adeguate, affidate alle scelte dei governi. La capacità di tali misure di limitare i diritti e le libertà ha acceso i riflettori sugli organi giurisdizionali, chiamati a svolgere, insieme al Parlamento, una funzione di contrappeso rispetto

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Sulle epidemie nella storia, fino ad arrivare ai nostri giorni, cfr. J.P. Sardon, *De la longue histoire des épidémies au Covid-19*, in *Les analyses de Population & Avenir*, 2020, n. 2, pp. 1-19.

all'Esecutivo, organo normalmente deputato a concentrare su di sé maggiori poteri nella gestione delle situazioni di emergenza.

In questa prospettiva, il presente lavoro si pone l'obiettivo di sollecitare alcune riflessioni sul ruolo del Consiglio costituzionale francese nella difficile fase della pandemia sanitaria causata dal Sars-CoV-19.

In Francia, in particolare, con la legge n. 290 del 23 marzo del 2020, non sottoposta a sindacato preventivo dinanzi al Consiglio costituzionale, si è provveduto a creare il nuovo stato di emergenza sanitaria. L'approvazione di tale legge ha consentito di convalidare le decisioni prese dal Governo dopo il 12 marzo 2020, di dare il fondamento giuridico ai successivi interventi governativi, in modo da consentire una gestione più efficiente della situazione emergenziale². In particolare, si è introdotto, accanto allo stato di emergenza di diritto comune previsto dalla legge del 3 aprile 1955³, un nuovo stato di emergenza sanitaria, che può essere esteso su tutto o su parte del territorio «*en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population*»⁴.

² Cfr. D. Rousseau, *L'urgence des libertés*, in *Nomos*, 2020, n. 1.

³ Cfr. F. Savonitto, *État d'urgence et risque d'inconstitutionnalité*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2016, n. 15, pp. 1-15; sullo stato di emergenza cfr. P. Esplugas-Labatut, *Pour la constitutionnalisation de l'état d'urgence*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2018, n. 3, pp. 485-496; A. Heymann-Doat, *L'état d'urgence, un régime juridique d'exception pour lutter contre le terrorisme?*, in *Archives de politique criminelle*, 2016, vol. 38, pp. 59-74; P. Dupont, *L'état d'urgence face au terrorisme*, in *Revue Défense Nationale*, 2016, vol. 786, pp. 17-21; J. Morand-Deville, *Réflexions sur l'état d'urgence*, in *Revista de Investigações Constitucionais* [online], 2016, vol. 3, pp. 51-64; C. Cerda-Guzman, *La Constitution: une arme efficace dans le cadre de la lutte contre le terrorisme?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, vol. 73, pp. 41-63; O. Beaud, C. Guérin-Bargues, *L'état d'urgence: Une étude constitutionnelle, historique et critique*, Paris, 2018; F. Lamy, *État d'urgence*, Paris, 2018; *Législation d'exception. Des règles d'exception dans le droit commun*, in *Cahier législatif* n. 276, 2017, <http://www.tendancedroit.fr/codeslois-legislation-dexception/>.

⁴ Lo stato di emergenza sanitaria è stato introdotto nel codice della sanità pubblica; è una disposizione transitoria, valida per un anno, fino al 1 aprile 2021. Deve essere dichiarato con decreto del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Solidarietà e della Sanità, rendendo noti i motivi idonei a giustificare la proposta. L'episodio emergenziale causato dal Sars-CoV-19 non è stato considerato idoneo ad essere ricondotto all'interno della categoria delle calamità pubbliche che giustificano

Lo stato di emergenza sanitaria conferisce al Primo ministro il potere di adottare le misure consentite dalla legge⁵, disponendo un obbligo di motivazione e il rispetto del requisito della proporzionalità. Al Ministro della Solidarietà e della Salute e al Prefetto, rispettivamente, sono attribuiti i poteri di fissare misure generali e di attuazione a livello locale. La legge prescrive anche la costituzione di un *comité scientifique*, con il compito di fornire pareri pubblici sulle conoscenze scientifiche e sulle misure necessarie per gestire la crisi sanitaria⁶, tra cui quella in merito all'opportunità del prolungamento dello stato di emergenza⁷. Tale stato, infatti, dichiarato originariamente per due mesi, è stato prorogato, con la legge del 9 maggio del 2020 n. 546, fino al 10 luglio 2020. Questa legge è stata sottoposta, preventivamente alla sua entrata in vigore, al sindacato del Consiglio che ne ha dichiarata la parziale conformità, con la decisione n. 800 del 2020.

la misura dello stato di emergenza previsto dalla legge del 3 aprile 1955; cfr. A. Gelblat, L. Marguet, *État d'urgence sanitaire: la doctrine dans tous ses états ?*, in *Revue des droits de l'homme*, 2020, <https://doi.org/10.4000/revdh.9066>; v. anche S. Renard, *Covid-19 et libertés: du collectif vers l'intime*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2020, n. 10 (www.revuedlf.com); cfr. X. Dupré, *Éloge d'un état d'urgence sanitaire en «co-construction»*, in *leclubdejuristes.com*, 26 maggio 2020; cfr. Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *Avis «État d'urgence sanitaire et État de droit»*, 28 aprile 2020, in www.cndh.fr.

⁵ Con la dichiarazione di emergenza sanitaria il Primo ministro può assumere per decreto: «*des mesures limitant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion (y compris des mesures d'interdiction de déplacement hors du domicile); des mesures de réquisition de tous biens et services nécessaires pour mettre fin à la catastrophe sanitaire; des mesures temporaires de contrôle des prix*». Il Governo è autorizzato ad assumere le misure necessarie per gestire l'emergenza in molteplici ambiti che, esemplificando, riguardano l'aiuto e il sostegno alle imprese; interventi in materia di lavoro; indennità per i disoccupati; adattamento delle procedure amministrative e giurisdizionali; facilitazioni per la cura dei bambini e dei disabili; facilitazione all'accesso alle cure; modificazione delle regole di funzionamento delle collettività locali. Cfr. *Comprendre le texte, Loi 23 mars 2020*, in <https://www.vie-publique.fr/loi/273942-loi-durgence-pour-faire-face-lepidemie-de-covid-19>.

⁶ Cfr. L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid - 19: una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 9; cfr. anche G. Mingardo, *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell'emergenza Covid-19*, in *Rivista BioDiritto*, 2020, p. 17. Il comitato è composto da esperti qualificati, nominati in parte dall'Esecutivo e in parte dai Presidenti delle Camere. È stato anche nominato un *conseil scientifique* presso il Ministero della Solidarietà e della Salute.

⁷ I pareri del comitato sono consultabili su <https://www.vie-publique.fr/>.

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

Nel frattempo, il 30 marzo del 2020, con una legge organica⁸ si è disposta la sospensione sia del termine previsto per il Consiglio di Stato e per la Corte di Cassazione per trasmettere la questione prioritaria di costituzionalità (QPC) al Consiglio costituzionale, sia del termine previsto per quest'ultimo per decidere su tali questioni⁹. Ai sensi degli artt. 46, co. 5 e 61, co. 1 Cost., il Primo ministro ha sottoposto la legge, prima della sua entrata in vigore, al controllo obbligatorio dinanzi al Consiglio costituzionale, che ne ha dichiarato la conformità con la sentenza n. 799 del 2020¹⁰. Poiché questa legge è antecedente alla proroga dello stato di emergenza sanitaria, si procederà dapprima all'analisi della decisione del Consiglio sulla legge organica, la n. 799 del 2020, per procedere, poi, all'esame della decisione n. 800 del 2020 avente ad oggetto la legge ordinaria del 9 maggio 2020¹¹.

2. La mancata dichiarazione di incostituzionalità per violazione delle regole procedurali

La legge organica 30 marzo 2020, nel suo unico articolo, ha disposto la sospensione fino al 30 giugno 2020 del termine massimo di tre mesi previsto rispettivamente per il Consiglio di Stato e per la Corte di Cassazione per trasmettere la questione prioritaria di costituzionalità

⁸ *Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.*

⁹ Secondo quanto disposto dall'art. 61-1 Cost.: «qualora, in occasione di un procedimento in corso dinanzi ad una giurisdizione, si sostenga che una disposizione di legge pregiudichi i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione, il Consiglio costituzionale può essere adito su tale questione su rinvio del Consiglio di Stato o della Corte di cassazione che si pronuncia entro un termine stabilito». Ai sensi degli artt. 23-3 e 23-5 dell'ordinanza del 7 novembre 1958, così come modificata con la legge organica del 10 dicembre 2009, il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione devono rispettare il termine di tre mesi per inviare la questione prioritaria di costituzionalità al Consiglio costituzionale, così come quest'ultimo deve rispettare il medesimo termine per decidere, (art. 23-10 dell'ordinanza del 7 novembre 1958).

¹⁰ Consiglio costituzionale, DC 799 del 26 marzo 2020.

¹¹ Consiglio costituzionale, DC 800 dell'11 maggio 2020.

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

al Consiglio costituzionale e del termine assegnato a quest'ultimo per decidere¹².

La decisione della Corte, nonostante la sua laconicità, è interessante per molteplici profili inerenti, innanzitutto, alla scelta di dichiarare la conformità della legge alla Costituzione, nonostante la palese violazione della procedura costituzionalmente stabilita per l'approvazione delle leggi organiche. Inoltre, è meritevole di attenzione la giustificazione di tale scelta ed, infine, il chiarimento che, seppure in un *obiter dictum*, il Consiglio esprime sulla possibilità di decidere comunque nel rispetto dei termini.

La Corte, infatti, pur riconoscendo l'irregolarità della procedura legislativa di approvazione della legge sottoposta al suo sindacato, non si è pronunciata in merito all'incostituzionalità¹³, stabilendo che «*compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution*».

Va rilevato a proposito che il «*n'y a pas lieu de juger*» non è stato inteso come un diniego di rendere giustizia, ma come una delimitazione dell'ambito di indagine del giudizio¹⁴. Il Consiglio non ha esaminato né il vizio, né la procedura: si è limitato a non pronunciarsi esplicitamente sul punto. La dottrina sottolinea, peraltro, come il rifiuto di esprimersi

¹² Legge organica 30 marzo 2020, n. 365, art. 1: «*Afin de faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19, les délais mentionnés aux articles 23-4, 23-5 [délai de trois mois dans lequel la Cour de cassation et le Conseil d'État doivent transmettre la QPC] et 23-10 [délai de trois mois dans lequel le Conseil constitutionnel doit se prononcer sur une QPC] de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel sont suspendus jusqu'au 30 juin 2020*». (Le parentesi non sono nel testo della legge, ma aggiunte per esplicitare il contenuto delle norme richiamate, ndr).

¹³ Cfr. V. Champeil-Desplats, *Le Conseil constitutionnel face à lui-même. À propos de la décision n. 2020-799 DC du 26 mars 2020*, in *La Revue des droits de l'homme*, 2020, p. 2.

¹⁴ Il diniego di rendere giustizia, ai sensi dell'art. 4 del codice civile, si realizza quando il giudice si rifiuta «*de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi*». Il Consiglio costituzionale, nel caso richiamato, non ha fatto riferimento a nessuno di questi motivi, né si è rifiutato di giudicare il caso, semplicemente non si è pronunciato sulle violazioni delle regole procedurali inerenti alle leggi organiche. Cfr. V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, p. 4.

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

non debba necessariamente significare che la procedura di approvazione della legge sia stata viziata¹⁵.

In particolare, infatti, l'inosservanza delle regole procedurali riguarda il rispetto dei quindici giorni che, ai sensi dell'art. 46 co. 2 Cost., devono intercorrere tra il deposito del progetto di legge e la sua presa in considerazione da parte del primo ramo del Parlamento. Questo termine, in seguito alla revisione del 2008, va rispettato solo nel caso in cui si opti, come avvenuto nel caso specifico, per la procedura legislativa accelerata. Il progetto di legge organica, dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, è stato, infatti, discusso in Senato dopo sole 24 ore dall'avvenuto deposito¹⁶.

La *ratio* della prescrizione dei quindici giorni intercorrenti tra il deposito del progetto e l'apertura del dibattito in Parlamento è riconducibile al rispetto di esigenze di garanzia, al fine di consentire un'adeguata riflessione sul contenuto della legge organica che, per sua natura, è attuativa delle norme costituzionali¹⁷. In questo arco di tempo si permetterebbe, inoltre, all'opinione pubblica di manifestare i propri orientamenti. A proposito, la dottrina si è espressa sottolineando il carattere vincolante del termine e la necessità del suo rispetto¹⁸. Il Parlamento ha, invece, scelto non solo la procedura accelerata, ma ha anche concluso l'*iter legis* con rapidità, senza alcuna ampia discussione¹⁹.

¹⁵ Cfr. V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, p. 4.

¹⁶ Per una più approfondita analisi, cfr. P. Costanzo, *Brevi note sulle soluzioni apprestate in Francia per contrastare la pandemia nei giudizi di costituzionalità*, in *consultaonline*, 17 aprile 2020.

¹⁷ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III, la Documentation française, 1991, p. 142, in *Revue française de science politique*, 1992, v. 42, pp. 135-138.

¹⁸ Cfr. P. Cassia, *Le Conseil constitutionnel déchire la Constitution*, in *blog Mediapart*, 27 marzo 2020, p. 1 ss.; R. Letteron, *Covid-19: le Conseil constitutionnel marche sur la Constitution*, in *Libertés, Libertés chéries*, 28 marzo 2020, p. 1 ss. (<http://libertescheries.blogspot.com/2020/03/covid-19-le-conseil-constitutionnel.html>).

¹⁹ Si è sottolineato come questa non sia la prima volta in cui il Consiglio sceglie di non pronunciarsi su irregolarità procedurali, cfr. Consiglio costituzionale DC n. 2005-528 del 25 dicembre 2005 (cons. da 20 a 24), DC n. 2016-745 del 26 gennaio 2017, in P. Cassia, *op. cit.*

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

A giustificazione del mancato accertamento della violazione procedurale il Consiglio ha richiamato le *circonstances particulières de l'espèce*, senza fornire alcuna spiegazione in merito al loro contenuto. L'attenzione va riposta proprio sulla terminologia usata dai giudici costituzionali che è sembrata volere accentuare la specialità della situazione, distinguendo tali circostanze da altre condizioni legate a situazioni emergenziali o eccezionali, non ascrivibili però al caso dell'emergenza sanitaria.

Le *circonstanze speciali del caso* non sono, infatti, quelle che giustificano il ricorso all'art. 36 Cost. che istituisce lo stato di assedio, dichiarabile in «*cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure*»²⁰. Non sono ascrivibili neanche tra i presupposti previsti dall'art. 16 Cost., perché anche se si ravvisasse la presenza di uno dei due presupposti che giustificano il ricorso ai poteri eccezionali - l'interruzione dei pubblici servizi - è assente il secondo, ovvero una seria minaccia all'integrità del territorio, all'indipendenza della Nazione o all'esecuzione di trattati internazionali.

Il riferimento alle «*circonstances particulières de l'espèce*» è da distinguere anche dalle condizioni necessarie per la dichiarazione dello stato di emergenza previste dalla legge del 3 aprile 1955, quali il «*cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public*» o gli «*événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique*»²¹.

Il riferimento dei giudici costituzionali potrebbe essere ricollegato alla teoria delle circostanze particolari elaborata all'interno del contenzioso sulle elezioni, per giustificare l'inosservanza di obblighi risultanti dal codice elettorale. Tale orientamento giurisprudenziale è stato poi richiamato per giustificare l'inosservanza di obblighi costituzionali relativi alla procedura legislativa: la teoria delle

²⁰ Condizioni inizialmente previste dalla legge del 9 agosto 1849, cfr. N. Grangé, *L'urgence et l'effroi: L'état d'exception, la guerre et les temps politiques*, Lyon, 2018, p. 97.

²¹ Art. 1 legge n. 55 del 3 aprile 1955; cfr. V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, pp. 6-7.

circostanze particolari è divenuta la teoria dei vizi non sostanziali elaborata all'interno della giurisprudenza costituzionale²².

In queste ipotesi i giudici sono soliti valutare attentamente che il vizio relativo allo svolgimento delle elezioni o alla procedura legislativa, rispettivamente, non abbia influenzato il risultato finale, né abbia leso gli interessi delle parti²³. Se le circostanze di cui si fa riferimento nella sentenza n. 799 fossero state queste, sarebbe stata la loro prima applicazione nel sindacato di una legge organica²⁴. Ma la vera differenza che porta la dottrina a distinguere l'ipotesi di cui si tratta dalla pregressa giurisprudenza è che il Consiglio, in quest'ultima decisione, nulla dice rispetto alle circostanze, non opera alcun accertamento, che è invece solito fare ogni qualvolta richiama le circostanze particolari nel contenzioso elettorale²⁵.

Il riferimento alle circostanze particolari è distinto anche dalle circostanze eccezionali elaborate dalla giurisprudenza amministrativa²⁶. A partire dalla decisione del caso *Heyries*²⁷ del 28 giugno 1918, la teoria delle circostanze eccezionali ha consentito che non venisse dichiarata l'illegittimità di un atto amministrativo, la cui procedura di approvazione fosse stata viziata da irregolarità²⁸. Secondo tale

²² Cfr. M. Charité, *La théorie des «circonstances particulières» dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2020, n. 41, pp. 2 ss.

²³ Cons. Stato, Ass., 23 dicembre 2011, *Danthony et autres*, n. 335033.

²⁴ Consiglio costituzionale DC 88-248 del 17 gennaio 1989; DC 99-425 del 29 dicembre 1999; DC 99-423 del 13 gennaio 2000, DC 2017-756 del 21 dicembre 2017 in M. Charité, *op. cit.*, p. 3.

²⁵ Cfr. M. Charité, *op. cit.*, p. 5.

²⁶ *A contrario*, parte della dottrina assimila le «circostanze peculiari del caso» alle circostanze eccezionali elaborate dalla giurisprudenza amministrativa, cfr. K. Roudier, *Un nouveau recul du Conseil constitutionnel dans son rôle de contrepoids*, in *Dalloz Actualité*, 6 aprile 2020; M. Torrente, *Loi d'urgence contre le Covid-19: une nécessaire inconstitutionnalité*, in *Les Cuisines de l'Assemblée*, 27 marzo 2020, in A. Gelblat, L. Marguet, *op. cit.*, pp. 14 ss.

²⁷ Cons. Stato, 28 giugno 1918, *Heyries* n. 63412.

²⁸ Cfr. L. Nizaud, *La jurisprudence administrative des circonstances exceptionnelles et la légalité*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1963, pp. 618-619; J. Massot, *Le Conseil d'État face aux circonstances exceptionnelles*, in *Les Cahiers de la Justice*, 2013, 2, pp. 27-39; M.L. Basilien-Gainche, *Circonstances exceptionnelles*, in N. Kada (a cura di), *Dictionnaire d'administration publique*, Grenoble, 2014, pp. 60-61.

orientamento l'amministrazione può, infatti, in presenza di particolari circostanze, affrancarsi dal rispetto di norme procedurali²⁹.

I giudici amministrativi, nel richiamare le circostanze eccezionali, devono svolgere un attento esame, entrando nel merito dei vizi dell'atto. Ciò è prodromico al sindacato sull'irregolarità e all'eventuale giudizio di illegittimità³⁰. La giurisprudenza del Consiglio di Stato, così come teorizzata nella decisione *Sieur Laugier*³¹, prevede, infatti, un controllo approfondito sul carattere eccezionale nel tempo e nello spazio delle circostanze³², sul legame esistente tra le circostanze e l'irregolarità commessa, su quale motivo abbia reso impossibile agire in conformità della procedura, oltre alla verifica del rispetto del criterio della proporzionalità. Lo stretto controllo giurisprudenziale garantisce, pertanto, un'adeguata tutela degli interessi delle parti, nonostante l'inosservanza procedurale³³. La teoria delle circostanze eccezionali appare essere stata, pertanto, oggetto di un processo di razionalizzazione, che ha contribuito a legittimarne l'uso³⁴.

²⁹ Cfr. A. Gelblat, L. Marguet, *op. cit.*, p. 14 sulla possibile assimilazione alla decisione *M. Danthony* del Consiglio di Stato (23 dicembre 2011, in *AJDA*, 2012 p. 195), secondo cui una irregolarità procedurale apparente non giustificherebbe la sanzionabilità.

³⁰ Cfr. M. Carpentier, *L'arrêt Heyriès du Conseil constitutionnel?*, in *Blog Jus Politicum*, 4 aprile 2020. Secondo l'Autore la teoria delle circostanze eccezionali è molto più rigorosa ed esigente rispetto alla logica sottesa alla decisione del Consiglio costituzionale. Il giudice deve, infatti, esercitare un controllo sul «a) caractère exorbitant de la situation; b) absence de moyen légal d'agir alors qu'il y a nécessité publique à agir; c) existence d'un but d'intérêt général et proportionnalité de la mesure», concl. Cons. Stato, Ass, 16 aprile 1948, *Sieur Laugier*, Cfr. P. Cossalter, *Légalité de crise et état d'urgence*, in *Revue générale du droit on line*, 2015, n. 22919, pp. 1-10 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=22919).

³¹ Cons. Stato, 16 aprile 1948, *Sieur Laugier*, cit.

³² *La théorie des circonstances exceptionnelles* (Cons. St. 28 febbraio 1919, *Dames Dol et Laurent*), in [https://www.fallaitpasfairedudroit.fr/images/files/Droit%20administratif/Bloc%20%C3%A9galit%C3%A9/LRI/La thorie des circonstances exceptionnelles.pdf](https://www.fallaitpasfairedudroit.fr/images/files/Droit%20administratif/Bloc%20%C3%A9galit%C3%A9/LRI/La%20thorie%20des%20circonstances%20exceptionnelles.pdf).

³³ Cfr. A. Mathiot, *La théorie des circonstances exceptionnelles dans l'évolution du droit public*, in *L'Évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Paris, 1956, pp. 413-428.

³⁴ Cfr. J. Jeanneney, *La non-théorie des « circonstances particulières*, in *Actualité juridique droit administratif*, vol. 76, n. 15, 2020, pp. 843-848. La teoria delle circostanze eccezionali è stata anche richiamata dal Consiglio di Stato per legittimare

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

Come già accennato, nella decisione n. 799 del 2020 il Consiglio costituzionale non ha esaminato né il vizio né la procedura, non ha precisato quali siano state le circostanze tali da giustificare l'irregolarità, né ha svolto alcun controllo nel rispetto dei principi della necessità e della proporzionalità inerenti all'irregolarità. Si è evidenziato che, in tal modo, i giudici costituzionali abbiano voluto appositamente distinguersi dall'orientamento della giurisprudenza amministrativa sulle circostanze eccezionali, sottolineando l'autonomia del proprio giudizio e la specificità della situazione attuale³⁵.

Ancora di più, allora, sarebbe stato opportuno che il Consiglio si soffermasse sulle peculiarità delle circostanze idonee a giustificare l'irregolarità, in modo da evitare il ripetersi incondizionato dell'inosservanza procedurale.

La decisione si presta, in sostanza, ad avallare la politica governativa, approvata dalla maggioranza parlamentare, a scapito di un controllo critico, realmente garante della tutela dei diritti su cui la legge, nel merito, è capace di incidere in maniera consistente.

3. La sospensione dei termini per la questione di priorità costituzionale

In merito al contenuto della legge organica, va rilevato come la giustificazione della sospensione dei termini si ritrova nella difficoltà per le corti di riunirsi collegialmente a causa dell'emergenza sanitaria. Questo con riguardo sia alle giurisdizioni superiori, impegnate a svolgere la fase filtro preliminare alla trasmissione della QPC al Consiglio costituzionale, sia con riferimento ai giudici costituzionali, chiamati a svolgere il sindacato³⁶.

il decreto del 17 marzo che ha posticipato il secondo turno elettorale. Cons. Stato, ord. 22 marzo 2020, *Syndicat des jeunes médecins*, par. 2; cfr. M. Carpentier, *op. cit.*

³⁵ A supporto di tale orientamento la dottrina sottolinea la scelta semantica operata dai giudici costituzionali di riferirsi alle «*circonstances particulières de l'espèce*» invece che alle circostanze eccezionali; cfr. V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, p. 6.

³⁶ Il progetto di legge dichiara che «*L'épidémie de Covid-19 fait obstacle à ce que ces juridictions se réunissent en formation collégiale et, par conséquent, à ce que ces*

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

L'art. 61-1 Cost. impone, infatti, alla Corte di Cassazione e al Consiglio di Stato di pronunciarsi «*dans un délai déterminé*»³⁷; la legge organica del 10 dicembre 2009 ha poi precisato che i giudici di merito devono decidere senza ritardo³⁸, entro tre mesi dalla trasmissione della questione da parte del giudice *a quo*³⁹. Medesimo termine, a decorrere dalla trasmissione delle supreme magistrature, è tenuto a rispettare il Consiglio costituzionale, in modo da assicurare che la QPC sia esaminata rapidamente⁴⁰.

Da un punto di vista formale, va osservato come ogni modifica sui termini sarebbe dovuta avvenire integrando la legge organica del 10 dicembre 2009, che li ha introdotti⁴¹. Il legislatore organico del 2020 non avrebbe, infatti, potuto sospendere i termini delle giurisdizioni superiori, perché l'art. 61-1, co. 1 Cost. impone alle corti di pronunciarsi

délais puissent être respecté ». Lo studio sull'impatto legislativo aggiunge che «*Du fait de ces circonstances, l'application des délais organiques pourrait conduire à des transmissions d'office (...), ce qui nuirait à la bonne administration de la justice recherchée par le législateur organique* ». Cfr. A. Levade, *QPC en suspens sanitaire*, in *blog Les club des juristes*, 15 aprile 2020, p. 1 ss. Lo studio sull'impatto legislativo lasciava aperte due opzioni: introdurre una disposizione permanente nell'ordinanza del 1958 che prevedesse la possibilità di sospendere i termini in occasione di situazioni di emergenza o approvare una legge organica *ad hoc*; la scelta è stata per questa seconda opzione.

³⁷ L'art. 61-1 Cost., novità della revisione costituzionale del 2008, ha introdotto nell'ordinamento francese un sindacato di legittimità costituzionale successivo all'entrata in vigore delle leggi, caratterizzato da un accesso in via incidentale e da un doppio filtro di valutazione prima dell'eventuale giudizio del Consiglio costituzionale. Il primo filtro è attribuito al giudice *a quo* presso cui è pendente la controversia; il secondo è svolto dal Consiglio di Stato o dalla Corte di Cassazione. Cfr. M. Cavino, *L'eccezione di incostituzionalità delle leggi*, in M. Cavino, A. Di Giovine, E. Grosso (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, 2010, pp. 123 ss.; P. Costanzo, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, 2009, pp. 440 ss., M. Calamo Specchia, *Il Conseil constitutionnel e l'exception d'incostitucionalité*, in www.astrid.eu, 2009.

³⁸ Art. 23-2 dell'ordinanza del 7 novembre 1958.

³⁹ Cfr. artt. 23-4 e 23-5 dell'ordinanza 7 novembre 1958.

⁴⁰ Cfr. art. 23-10 dell'ordinanza 7 novembre 1958, vd. sul punto P. Cassia, *op. cit.*, p. 1 ss.

⁴¹ Consiglio costituzionale DC 799-2020, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Liste des contributions extérieures*, p. 3.

in un tempo determinato; avrebbe ben potuto prorogarlo o si sarebbero potute decidere diverse modalità di esame della QPC⁴².

La scelta di sospendere i termini non è sembrata così indispensabile come sostenuto dal Governo. Il mancato rispetto da parte delle giurisdizioni superiori ha come sola conseguenza la trasmissione automatica della questione al Consiglio, in modo che gli interessi delle parti siano comunque garantiti⁴³. Il Consiglio verrebbe, così, investito della questione, senza la fase filtro presso le giurisdizioni superiori, con la possibile conseguenza che si possa determinare un ingorgo nell'attività della corte⁴⁴. Lungi dal risolvere un problema, se ne creerebbe, di fatto, un altro.

Inoltre, il termine di tre mesi entro cui il Consiglio deve decidere è puramente indicativo: si escludono sanzioni in caso di ritardo o effetti di alcun tipo sulla validità delle decisioni⁴⁵. Il Consiglio, peraltro, sembra sia solito rispettare i termini⁴⁶. A supporto di tale orientamento si è anche evidenziato come il numero delle QPC non sia così elevato né davanti il Consiglio, né davanti le giurisdizioni superiori.

La scelta della sospensione ha delle dirette ripercussioni per la tutela dei diritti. Il rischio, infatti, è che la richiesta della verifica della conformità costituzionale delle misure restrittive delle libertà e dei diritti fondamentali possa non ricevere risposta in tempo utile. In pratica, a causa dell'emergenza sanitaria, da una parte si è prescritta la dilazione del termine per le giurisdizioni superiori e per il Consiglio costituzionale per svolgere le proprie attività ma, dall'altra, si è inciso sul sindacato di legittimità costituzionale delle leggi capaci di imporre limiti alle libertà individuali, che proprio in occasione di situazioni emergenziali dovrebbero essere garantiti⁴⁷. La previsione della legge

⁴² Cfr. J. Jeanneney, *op. cit.*, pp. 844 ss.

⁴³ Art. 23-7 dell'ordinanza del 7 novembre 1958.

⁴⁴ Cfr. S. Benzina, *La curieuse suspension des délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité*, in *Ius Politicum*, 2020.

⁴⁵ Rapport de la commission des lois du Sénat, 19 mars 2020, p. 39 (repris par celui de l'Assemblée nationale): <http://www.senat.fr/rap/119-381/119-381.html>, in S. Benzina, *op. cit.*

⁴⁶ L'unico caso di mancato rispetto dei termini si è verificato in occasione della presentazione di un rinvio pregiudiziale davanti la Corte di giustizia europea, cfr. S. Benzina, *op. cit.*

⁴⁷ Cfr. V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, p. 9.

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

organica rischia, infatti, di togliere ogni effetto utile ai ricorsi presentati contro le disposizioni adottate in relazione all'emergenza sanitaria⁴⁸.

Va, inoltre, sottolineato come la QPC sia l'unica modalità con cui è possibile adire i giudici costituzionali, visto che la legge 23 marzo 2020 istitutiva dello stato di emergenza sanitaria non è stata sottoposta a giudizio preventivo da parte del Consiglio costituzionale; la sospensione dei termini potrebbe avere, pertanto, l'effetto di ritardare il sindacato di legittimità costituzionale introdotto con una QPC, a scapito della tutela dei diritti e delle libertà⁴⁹.

Il Consiglio, evidenziando la specialità del momento di «*faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19 sur le fonctionnement des juridictions*»⁵⁰ ha sottolineato che la dilazione del termine non mette, però, in dubbio il diritto effettivo al ricorso né crea un impedimento a giudicare su una QPC durante il periodo stabilito⁵¹.

Si tratta di una dichiarazione che sembra chiarire come la Corte non stia rinunciando alla giurisdizione sul merito. La legge non impedisce ai giudici costituzionali di pronunciarsi su una QPC: la sospensione non vieta che sia sollevata la questione, né pone un divieto di giudicare, rende solo incerto il tempo della risposta⁵². Tale dichiarazione, pertanto, può essere letta come un'affermazione di autonomia rispetto alle determinazioni espresse dall'Esecutivo con la sospensione dei termini.

⁴⁸ Cfr. M. Charité, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁹ Cfr. O. Dord, *Covid 19 et Constitution: La loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire devant le Conseil constitutionnel*, in *leclubdesjuristes.com*, 27 maggio 2020.

⁵⁰ Consiglio costituzionale DC n. 799 del 2020, §5. Cfr. V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, p. 9.

⁵¹ Consiglio costituzionale DC n. 799 del 2020, §5: «*Il ne remet pas en cause l'exercice de ce recours ni n'interdit qu'il soit statué sur une question prioritaire de constitutionnalité durant cette période*».

⁵² Cfr. V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, p. 10; cfr. A. Levade, *op. cit.*, l'Autrice sottolinea come il legislatore organico abbia coperto con una sospensione la proroga dei termini.

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

4. *La saisine del Capo dello Stato e la legge sulla proroga dello stato di emergenza*

La legge che ha disposto la proroga dello stato di emergenza sanitaria è stata sottoposta al sindacato preventivo del Consiglio costituzionale, su ricorso del Presidente della Repubblica, del Presidente del Senato e delle minoranze parlamentari.

Il ricorso da parte del Presidente della Repubblica costituisce un'eccezione nella storia costituzionale francese; si tratta, infatti, della terza volta. È noto come solo rendendo possibile l'accesso al Consiglio anche alle minoranze parlamentari si sia determinata un'evoluzione del ruolo del Consiglio, atteso che gli altri organi che potevano adirla – il Presidente della Repubblica, il Primo ministro e i Presidenti delle Camere – difficilmente avrebbero avuto un reale interesse a richiedere un sindacato su una legge di cui o erano stati i promotori o che avevano appena provveduto ad approvare.

La dottrina ha osservato criticamente che l'obiettivo del ricorso non sia stato tanto quello di richiedere la verifica della conformità alla Costituzione della legge, approvata da una maggioranza legata al Presidente, quanto quella di ottenere il crisma di conformità dal Consiglio, in modo da limitare future contestazioni. Il ricorso presidenziale è sembrato avere assunto, pertanto, la valenza di un artificio politico, volto a legittimare la decisione della maggioranza. Sembrerebbe da ciò conseguirne una certa ambivalenza nel rapporto tra l'Esecutivo e il Consiglio⁵³.

Con la decisione n. 800 del 2020 i giudici costituzionali hanno dichiarato la parziale conformità della legge, utilizzando ampiamente la riserva di interpretazione.

Nel merito, il Consiglio costituzionale ha, infatti, ammesso che le misure volte ad imporre l'isolamento dei malati, così come quelle inerenti alla raccolta e al trattamento dei dati sanitari abbiano limitato rispettivamente la libertà individuale⁵⁴ e il diritto al rispetto della vita

⁵³ Cfr. D. Fallon, *Prolongation de l'État d'urgence sanitaire: le Conseil constitutionnel reste confiné dans sa zone de confort*, in *blog Jus Politicum*, 20 maggio 2020, p. 1 ss. (<http://blog.juspoliticum.com/2020/05/20/prolongation-de-letat-durgence-sanitaire-le-conseil-constitutionnel-reste-confine-dans-sa-zone-de-confort-par-damien-fallon/>).

⁵⁴ Consiglio costituzionale DC n. 800-2020, §33.

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

privata⁵⁵. Tali limiti sono stati però giustificati da un motivo di interesse generale, collegato al valore costituzionale della protezione della salute⁵⁶.

Con riferimento ai limiti in materia di libertà di movimento, la riserva di interpretazione ha disposto il necessario intervento del giudice nel caso di proroghe della misura di isolamento oltre un certo periodo⁵⁷. In merito al trattamento dei dati sanitari, con la riserva di interpretazione si è ingiunto al potere regolamentare di intervenire per precisare le modalità di conservazione, di trattamento, di condivisione delle informazioni, in modo da assicurare la riservatezza dei dati, specificando che il ricorso a eventuali subappaltatori debba essere effettuato nel rispetto delle esigenze di necessità e di riservatezza menzionate nei paragrafi 71 a 73⁵⁸.

La tecnica della riserva di interpretazione ha, pertanto, consentito al Consiglio di precisare il contenuto della legge, correggendola laddove poteva essere rilevato un contrasto con la Costituzione, istituendo anche nuovi obblighi, quale quello rivolto al potere regolamentare di precisare il regime per la raccolta e il trattamento dei dati di carattere personale. In tal modo, la decisione di parziale conformità ha consentito l'entrata in vigore della legge, che potrà essere sottoposta ad un futuro sindacato attraverso una QPC, se muteranno le circostanze del giudizio, essendo stata la legge già sottoposta al preventivo giudizio del Consiglio.

5. Il problema elettorale e i rapporti tra le giurisdizioni superiori e il Consiglio costituzionale

Il riferimento alle circostanze eccezionali potrebbe essere utilizzato in occasione di un eventuale sindacato sulla legge 23 marzo 2020 in materia elettorale. Infatti, con questa legge si è anche provveduto a disciplinare il rinvio del secondo turno delle elezioni dei consiglieri municipali e comunitari, dei consiglieri di Parigi e dei consiglieri metropolitani di Lione. La prima tornata elettorale si è svolta

⁵⁵ Consiglio costituzionale DC n. 800-2020, §62.

⁵⁶ Consiglio costituzionale DC n. 800-2020, §34 e §63.

⁵⁷ Consiglio costituzionale DC n. 800-2020, §43.

⁵⁸ Consiglio costituzionale DC n. 800-2020, §73 e §74.

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

il 15 marzo e, a causa dell'emergenza sanitaria, con decreto 2020-267 del 17 marzo 2020 si è disposto il rinvio del secondo turno⁵⁹.

La legge, pertanto, ha riconosciuto il fondamento delle scelte prese dal Governo e ha disposto lo svolgimento del secondo turno entro il mese di giugno, «*en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'impérative protection de la population face à l'épidémie de covid-19*». In particolare, si era stabilito che la data del secondo turno dovesse essere fissata entro il 27 maggio con decreto del Consiglio dei Ministri, previo parere del comitato scientifico che, pronunciandosi in data 18 maggio 2020, ha rimesso ogni valutazione sull'opportunità dello svolgimento delle elezioni alle autorità pubbliche⁶⁰. Si è, quindi, disposto che il secondo turno si svolgesse il 28 giugno 2020⁶¹.

Con l'ordinanza del 20 aprile 2020 il tribunale amministrativo di Nizza ha sollevato dinanzi al Consiglio di Stato una questione prioritaria

⁵⁹La data del secondo turno era stata fissata con il decreto del 4 settembre 2019. L'art. 227 del codice elettorale prevede che «*Les conseillers municipaux sont élus pour six ans*» e che «*ils sont renouvelés intégralement au mois de mars à une date fixée au moins trois mois auparavant par décret pris en Conseil des ministres*». L. 56 prevede che «*en cas de deuxième tour de scrutin, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour*». Cfr. B. Daugeron, *Le report du second tour des élections municipales: analyse juridique contre simplifications médiatiques?*, in *blog Jus Politicum*, 31 marzo 2020, p. 1 ss. (<http://blog.juspoliticum.com/2020/03/30/le-report-du-second-tour-des-elections-municipales-analyse-juridique-contre-simplifications-mediatiques-par-bruno-daugeron/>).

⁶⁰*Avis du Conseil scientifique COVID-19*, 18 maggio 2020 (<https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/covid-19-conseil-scientifique-covid-19>).

⁶¹La legge aveva anche specificato che se il secondo turno non si fosse svolto entro il mese di giugno, il mandato dei consigli municipali e comunitari sarebbe stato prolungato per una durata fissata dalla legge. Gli elettori sarebbero stati convocati successivamente per due turni di scrutini, poiché i risultati del primo turno, svolto il 15 marzo, sarebbero stati annullati. I consiglieri eletti nel primo turno sarebbero restati eletti e avrebbero assunto le loro funzioni entro la conclusione del mese di giugno. Il mandato dei consiglieri in funzione prima del 15 marzo sarebbe stato prolungato alla data della prima riunione del consiglio comunale che si sarebbe dovuto svolgere entro 10 giorni dall'entrata in funzione dell'organo; cfr. art. 19 L. 23 marzo 2020 n. 290.

di costituzionalità avente per oggetto l'art. 19 della legge 23 marzo 2020⁶².

In base alla sospensione dei termini disposta dalla legge organica del 30 marzo 2020 il Consiglio di Stato non era obbligato a decidere entro i tre mesi, ma nulla gli vietava di deliberare rapidamente. Questo era stato precisato nel rapporto n. 381 del 19 marzo 2020 sul progetto di legge organica, presentato alla *commission des lois* del Senato che dispone che «*ces dispositions laissent intacte la possibilité pour les juridictions de statuer en moins de temps que la prolongation ainsi accordée*»⁶³. Il Consiglio di Stato⁶⁴, infatti, il 26 maggio ha rinviato la questione ai giudici costituzionali⁶⁵, valutando sussistenti i presupposti necessari affinché si potesse proseguire con il sindacato sulla legge. In particolare, si è verificata l'applicabilità dell'art. 19 della legge 23 marzo 2020 alla controversia, la mancanza di una precedente dichiarazione di conformità costituzionale della legge, la violazione dei diritti e delle libertà garantiti in Costituzione, con specifico riferimento al principio della *sincérité du scrutin*.

Il Consiglio costituzionale, investito della questione, si è, quindi, pronunciato in merito al rispetto del requisito della sincerità del voto, ai sensi dell'art. 3 Cost., valutando la conformità anche con riferimento

⁶² Tribunale amministrativo di Nizza, ordinanza n. 2001382 del 20 aprile 2020. L'11 maggio 2020 anche il Tribunale amministrativo di Lione ha sollevato la medesima questione avente ad oggetto l'art. 19 l. n. 290 del 2020, con riferimento agli artt. 3 Cost. e 1 e 4 della Dichiarazione dei diritti del cittadino del 1789. Cfr. R. Rambaud, *1er tour des élections municipales: le tribunal administratif de Lyon transmet une QPC au Conseil d'Etat !*, in *Le Blog du droit électoral*, 13 maggio 2020 (<https://blogdroitelectoral.fr/2020/05/1er-tour-des-elections-municipales-le-tribunal-administratif-de-lyon-transmet-une-qpc-au-conseil-detat-r-rambaud/>).

⁶³ Il rapporto è consultabile su www.senat.fr/rap/119-381/119-381.html, cfr. P. Cassia, *op. cit.*

⁶⁴ Cons. Stato, decisione 25 maggio 2020, n. 440217. Il Consiglio di Stato, con la decisione n. 440335 del 25 maggio 2020, ha trasmesso al Consiglio costituzionale anche la QPC concernente la legittimità dell'art. 262 del codice elettorale, relativo alle modalità elettorali dei consiglieri dei comuni di almeno 1000 abitanti. Il Consiglio costituzionale, con la decisione n. 850 del 2020, ha precisato di essersi già pronunciato sulla conformità dell'oggetto della questione con la decisione del 18 novembre 1982 ed ha dichiarato, conclusivamente, il “*non lieu à statuer*”.

⁶⁵ Cfr. R. Rambaud, *Elections municipales: le Conseil d'Etat saisit le Conseil constitutionnel de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19!*, in *Le Blog du droit électoral*, 26 maggio 2020.

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

agli artt. 6 e 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Con la decisione n. 849 del 2020 del 17 giugno 2020 ha dichiarato la conformità costituzionale dell'art. 19, 1, 3 e 4 co. della legge del 23 marzo 2020, specificando la legittimità della sospensione della procedura elettorale e la previsione di un secondo turno elettorale da svolgersi entro fine giugno. Si è, quindi, considerato che la situazione emergenziale causata dalla pandemia abbia concretizzato i motivi di interesse generale sufficienti a giustificare la modificazione dello svolgimento delle operazioni elettorali. Si è preservato, in tal modo, l'espressione del suffragio universale manifestato durante il primo turno elettorale, valutando acquisiti i risultati ottenuti a marzo, senza necessità di alcuna legge di validazione sui risultati elettorali⁶⁶. In conformità con la pregressa giurisprudenza costituzionale, l'astensione non è stata considerata causa di annullamento delle elezioni, anche se il Consiglio non ha escluso la possibilità che possano sollevarsi doglianze presso i giudici amministrativi, affinché sia valutata l'incidenza della scarsa affluenza alle urne sulle elezioni.

Vi è da rilevare che nella giurisprudenza costituzionale l'astensione non è normalmente una causa di invalidità delle elezioni⁶⁷ e il loro annullamento è sempre stato valutato caso per caso in presenza di circostanze eccezionali, come in caso di pressioni sugli elettori⁶⁸ o di ineguaglianza tra i candidati⁶⁹.

6. I rapporti tra il Consiglio costituzionale e l'Esecutivo

T. Ginsburg e M. Versteeg hanno sottolineato come le corti, durante l'emergenza sanitaria, abbiano assunto diversi ruoli: «1) *they have insisted on the procedural integrity of invocations of emergency*; (2)

⁶⁶ Si consenta il rinvio a L. De Grazia, *La retroattività possibile. Le lois de validation in Francia e le leggi di interpretazione autentica in Italia*, Santarcangelo di Romagna, 2016, pp. 43 ss.

⁶⁷ Consiglio costituzionale n. 98-2571 AN, 9 marzo 1999, Cons. Stato, 17 dicembre 2014, *El Mund. De Saint. Rémy-sur – Avre*, Cons. Stato 22 luglio 2015 n. 385989, *El. Mund de Montmagny*.

⁶⁸ Consiglio costituzionale AN nn. 3742 – 3947 del 20 dicembre 2007.

⁶⁹ Consiglio costituzionale AN n. 80-892/893/894 AN del 19 gennaio 1981; AN n. 93-1279 1 luglio 1993.

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

they have engaged in substantive review of rights restrictions, balancing public health concerns, often using proportionality-based frameworks; (3) they have, in some cases, demanded that government take affirmative steps to combat the virus and its effects; and (4) they have supervised decisions about postponing elections»⁷⁰. Il ruolo assunto dal Consiglio costituzionale potrebbe essere ricondotto solo all'ultima delle funzioni richiamate, confermando l'idea che i giudici costituzionali avrebbero potuto assumere un peso più incisivo nella funzione di controllo che gli è attribuita dalla Costituzione. Il Consiglio è sembrato esercitare, infatti, un forte autocontrollo, senza assumersi il rischio di contraddire le scelte dall'Esecutivo⁷¹, di fatto non svolgendo un'adeguata funzione di contrappeso⁷².

Sarebbe stato opportuno che la decisione n. 799, che non smentisce la normale laconicità delle sentenze del Consiglio, si fosse espressa sulle *circostanze particolari del caso*, spiegando le ragioni a supporto della decisione in merito all'inosservanza delle regole procedurali, così come avrebbe potuto fare riferimento al principio di proporzionalità. Il mancato rispetto delle regole procedurali non ha, infatti, solo effetti sul piano della forma, perché la legge, nel merito, dispone limiti alla tutela dei diritti e delle libertà⁷³. Il rispetto dei tempi è funzionale ad un condiviso dibattito sul contenuto delle norme.

Nel merito della decisione, la dottrina si è espressa nei termini della violazione del principio della separazione dei poteri e del diritto ad un ricorso effettivo, entrambi garantiti dall'art 16 della Dichiarazione del 1789⁷⁴. Dalla mancata dichiarazione di incostituzionalità è stato dedotto un'implicita superiorità delle decisioni del Consiglio sulla stessa Costituzione, tanto da mettere in crisi lo stesso ruolo del Consiglio come guardiano della Costituzione⁷⁵.

L'ambivalenza del rapporto tra il Consiglio e l'Esecutivo è anche evidenziata dalla *saisine* presidenziale: il ricorso ha assunto la veste di

⁷⁰ Cfr. T. Ginsburg, M. Versteeg, *COVID-19 and the Bound Executive*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 26 maggio 2020, <http://www.iconnectblog.com/2020/05/covid-19-and-the-bound-executive/2>.

⁷¹ Cfr. V. Champeil-Desplats, *op. cit.*, p. 12.

⁷² Cfr. P. Cassia, *op. cit.*

⁷³ Cfr. J. Jeanneney, *op. cit.*, p. 844.

⁷⁴ Cfr. M. Carpentier, *op. cit.*

⁷⁵ Cfr. J. Jeanneney, *op. cit.*, p. 847.

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

un mezzo attraverso cui la maggioranza ha potuto ottenere un beneficio politico⁷⁶, con ciò adombrando una strumentalizzazione della Corte da parte dell'Esecutivo⁷⁷.

L'atteggiamento di deferenza del Consiglio è ravvisabile anche nel brevissimo tempo in cui ha reso la decisione sulla legge che ha prorogato lo stato di emergenza. I giudici costituzionali hanno un mese di tempo per compiere il loro sindacato; avrebbero, pertanto, potuto impiegare tutto il tempo necessario per un'approfondita valutazione. La decisione, invece, è stata resa in tempi strettissimi: la legge è stata approvata il 9 maggio, il Consiglio ha reso la sua decisione l'11 maggio⁷⁸.

Sono da evidenziare, inoltre, le difficoltà concrete che sono sorte durante l'emergenza sanitaria sotto il profilo della tutela dei diritti⁷⁹. Infatti, la legge 23 marzo 2020 non è stata sottoposta al sindacato preventivo e la sospensione dei termini per la presentazione delle QPC ha spostato nel tempo la possibilità di un giudizio di legittimità costituzionale *a posteriori*. Va ricordato, che la legge del 20 novembre 2015, che prolungava lo stato di emergenza dopo gli attacchi terroristici, non era stata sottoposta a giudizio preventivo e le QPC che furono presentate successivamente all'entrata in vigore della legge furono molto numerose.

Il Consiglio, peraltro, scegliendo di usare la tecnica della riserva di interpretazione si è attribuito il ruolo di specificare la legge approvata dal Parlamento, pur di non dichiararne l'incostituzionalità e rimandarla al Parlamento per una ulteriore analisi⁸⁰.

Il Parlamento, dal canto suo, ha scelto sempre di legiferare con la procedura accelerata ed ha approvato in tempi brevissimi, anche la legge organica. È vero che la situazione emergenziale necessita di una rapida risposta, ma non va dimenticato che è proprio nei tempi di

⁷⁶ Cfr. D. Fallon, *op. cit.*

⁷⁷ Cfr. D. Fallon, *op. cit.*

⁷⁸ Sull'importanza del rispetto dei termini da parte del Consiglio costituzionale e sul diverso modo di considerare l'emergenza cfr. J.R. de Montgolfier, *L'urgence et le Conseil constitutionnel*, in *Nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel* n. 54 (Dossier: *La Constitution et le temps*) – gennaio 2017, pp. 2 ss.

⁷⁹ Sul ruolo dei giudici amministrativi per la tutela dei diritti cfr. B. Fauvarque-Cosson, *How did French Administrative Judges Handle Covid-19*, in www.intersentiaonline.com.

⁸⁰ Cfr. D. Fallon, *op. cit.*

Luciana De Grazia

*Il ruolo del Consiglio costituzionale francese
nella definizione del nuovo stato di emergenza sanitaria*

emergenza che i contrappesi delle forme di governo devono restare saldi nella loro attività di reciproco controllo, affinché in alcun modo possa essere intaccato il regime democratico entro cui sono chiamati ad operare.

ABSTRACT: The aim of this paper is to share some observations on the role of the French Constitutional Court in the management of the health emergency caused by Sars-CoV-19. Particularly, to examine the Decision n. 799-2020, in which the Court ruled on the constitutional conformity of the organic law 30 March 2020, which declared the suspension of deadlines to transmit and decide on the priority issue of constitutionality (QPC). With the subsequent Decision n. 800-2020 the Constitutional Court ruled on the legitimacy of the law which extended the state of emergency until the 10th of July. Both Decisions offer insights into the relationship between the Constitutional Court as well as the protection of rights.

KEYWORDS: France – Covid-19 health crisis – state of emergency – Constitutional Council

Luciana De Grazia – Professoressa associata di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Palermo (luciana.degrazia@unipa.it)