



### OSSERVATORIO SULLE MOLTEPLICI VIE DELLE ONG N. 3/2016

#### 1. IL MONITORAGGIO DI *AMNESTY INTERNATIONAL* E *HUMAN RIGHTS WATCH* SULLE MISURE FRANCESI ADOTTATE IN RISPOSTA AGLI ATTENTATI DI PARIGI

##### 1. *Lo stato di emergenza francese ed il contributo critico delle ONG*

In risposta ai violenti attentati terroristici – di presunta matrice ideologica islamico-radicala – che hanno colpito la città di Parigi la sera del 13 novembre 2015, cagionando 130 vittime ed oltre 350 feriti, il governo francese ha ritenuto d'istituire l'*état d'urgence*, esteso sull'intero territorio nazionale, tramite una serie coordinata di decreti del Ministro dell'Interno (trattasi dei [Decreti del Ministro degli Interni n. 2015-1475, n. 2015-1476, n. 2015-1478](#) del 14 novembre 2015 e [n. 2015-1493 e n. 2015-1494](#) del 18 novembre 2015) ed una Legge dedicata (trattasi della [Legge n. 2015-1501](#) del 20 novembre 2015) che hanno attivato – ed, in una certa guisa, modificato – la [Loi n. 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence](#), provvedimento normativo emergenziale di ampio respiro, precipuamente inteso a disciplinare, a livello legislativo domestico, la spinosa tematica dello stato di eccezione.

Peraltro, il regime emergenziale in parola, lungi dal rimanere confinato entro i limiti interni dello Stato francese, è stato esternalizzato dal governo, il quale ha appositamente estrinsecato la propria sovrana volontà di avvalersi delle misure eccezionali schiuse dall'atto normativo menzionato e di sgravarsi, ad un tempo, da talune obbligazioni inerenti la tutela dei diritti fondamentali, assunte sia sotto il dominio della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora innanzi anche, semplicemente, "CEDU") che sotto quello del Patto internazionale sui diritti civili e politici (d'ora innanzi anche, semplicemente, "il Patto"), ricorrendo all'attivazione dei relativi articoli 15 e 4, clausole derogatorie che consentono allo Stato interessato, in costanza di un pericolo eccezionale che ne minacci la sussistenza e/o l'indipendenza, di sospendere interinalmente la tutela di taluni (non tutti!) diritti fondamentali degli individui, al fine di affrontare e superare la rilevante crisi emergenziale, beninteso nel rispetto di determinati principi giuridici (proporzionalità, non-discriminazione, proclamazione preventiva, *etc.*). A tal fine, il governo francese, per il tramite della propria rappresentanza permanente, ha provveduto a depositare, il 24 novembre 2015, un'apposita [nota](#) presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa (ivi registrata il giorno successivo), con la quale manifestava la volontà di avvalersi del meccanismo di sospensione

emergenziale delle guarentigie di cui all'art. 15, in risposta ai suesposti attentati, istituendosi un apposito regime emergenziale che, *ab origine*, sarebbe dovuto estinguersi alla scadenza di tre mesi a partire dal 26 novembre 2015; ed una seconda [nota](#) di analogo tenore è stata appositamente depositata presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite il 23 novembre 2015, per notificare l'attivazione del sistema di sospensione eccezionale delle garanzie, previsto dall'art. 4 del Patto.

Tuttavia, con l'approssimarsi del termine ultimo di efficacia previsto per lo stato di eccezione in parola, il complesso governativo francese ha deliberato di estendere di ulteriori tre mesi – fino, dunque, al 26 maggio 2016 – la dimensione diacronica del regime emergenziale, tramite l'adozione della [Loi n. 2016-162 del 19 febbraio 2016](#) «*prorogeant l'application de la loi n. 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*», la quale è stata prontamente portata all'attenzione del segretario Generale del Consiglio d'Europa con la [nota del 25 febbraio 2016](#) – ivi registrata il giorno successivo – in seno a cui il governo, da un canto, ha ritenuto di dover giustificare la proroga dello stato di eccezione con il permanere dell'emergenza terroristica che vi aveva primigeniamente dato causa, comprovato, stando a quanto asserito dalle autorità di Parigi, sia da rilevanti fonti di *intelligence*, sia da autorevoli organi di stampa e, dall'altro, ha, comunque, tentato di rimarcare non solo la sussistenza di rimedi giuridici effettivi avverso le misure d'urgenza, ma anche la continuità del monitoraggio parlamentare su queste ultime, nonché l'impegno del governo a perseguire un dialogo attivo, sul punto, con i rappresentanti delle comunità locali e con la società civile.

Da ultimo, l'*état d'urgence* è stato oggetto di un'ulteriore estensione diacronica, portata a segno tramite l'approvazione parlamentare della [Loi n. 2016-629 du 20 mai 2016](#), la quale ha procrastinato di ulteriori due mesi, a partire dal 26 maggio scorso, la cessazione del regime emergenziale in forza di motivazioni tutto sommato analoghe a quelle esaminate in precedenza, nonché in base all'esigenza di fornire “copertura” a due rilevanti eventi sportivi di grande richiamo (il Campionato di calcio europeo per nazionali “EURO 2016” ed il *Tour de France*), come, peraltro, arguibile dall'apposita [nota](#) depositata dalla rappresentanza permanente francese presso il Consiglio d'Europa il 25 maggio, ed ivi registrata il giorno successivo.

Ora, nel contesto del regime emergenziale così delineato, le autorità governative francesi hanno assunto una serie di provvedimenti di carattere eccezionale, forieri di significative criticità in merito ai diritti fondamentali dei destinatari – quantunque coperte dalla deroga internazionale alle obbligazioni internazionali assunte sotto l'egida della CEDU e del Patto – che, globalmente considerate, risultano riconducibili a tre tipologie principali: *in primis*, le cd. ispezioni/perquisizioni amministrative – di carattere personale e/o reale – senza mandato giudiziario, previste dall'art. 11 della *Loi n. 55-385*, ed effettuate, nei confronti di soggetti sospettati di costituire significativa minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico nazionale, dagli organi di polizia giudiziaria, previa notifica al Procuratore della repubblica territorialmente competente; *in secundis*, i cd. ordini di residenza forzata – disciplinati dall'art. 6 della menzionata *Loi relative à l'état d'urgence* – emanati dal Ministro degli Interni nei confronti di individui per cui sussistano «*des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics*», i quali impongono ai soggetti designati l'obbligo di risiedere permanentemente all'interno di una definita municipalità, senza possibilità alcuna di uscirvi, con tanto di imposizione del coprifuoco e con obbligo di firma fino a tre volte al giorno; da ultimo, i provvedimenti assumibili ai

sensi dell'art. 6-1 della Legge n. 55-385, in forza dei quali è consentito, tramite Decreto del Consiglio dei Ministri, di sciogliere «*les associations ou groupements de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent*».

Tanto premesso, ne parrebbe particolarmente interessante come, nel silenzio delle fonti ufficiali e dei principali organi di stampa sui risvolti concreti sortiti dall'applicazione delle ostese misure emergenziali, un ruolo significativo sembrerebbe essere stato assunto, sul punto, dal costante monitoraggio gerito da due delle più significative ONG operanti a livello mondiale – *Amnesty International* e *Human Rights Watch* (d'ora innanzi anche, rispettivamente, “AI” e “HRW”) – le quali, non solo attraverso una rilevante serie di *posts* ed articoli appositamente pubblicati sembrerebbero seguire con costanza l'evolversi – ed il protrarsi – nel tempo dello stato di eccezione in parola, ma sono giunte a redigere due rapporti organici e strutturati (si veda il rapporto di *Amnesty International* intitolato «[Upturned lives. The disproportionate impact of France's state of emergency](#)», pubblicato il 4 febbraio 2016, nonché il rapporto di *Human Rights watch* dal titolo «[France: abuses under state of emergency](#)», pubblicato il 3 febbraio 2016), in seno a cui hanno avuto modo di esaminare puntualmente i risvolti effettivi più critici legati all'applicazione delle sovramenzionate misure, documentando, all'uopo, una pluralità di casi concreti, nei quali l'applicazione delle iniziative emergenziali francesi si è tradotta in significative violazioni dei diritti fondamentali degli individui, con ogni probabilità confliggenti con le previsioni della Convenzione europea e del Patto sui diritti civili e politici, ancorchè le relative clausole derogatorie – come visto in precedenza – siano state appositamente azionate. Nelle pagine a venire, dunque, si tenterà di fornire un quadro sintetico – ma, si spera, sufficientemente chiaro – delle più significative e preoccupanti criticità correlate alla tutela dei diritti umani, evidenziate dalla concreta attività di supervisione e documentazione svolta dalle ONG in parola.

## 2. Profili disfunzionali dello stato di emergenza francese nell'analisi di *Amnesty International* e *Human Rights Watch*

Il primo profilo altamente critico, denotato dal regime emergenziale francese e posto in evidenza dall'attività di supervisione portata avanti sia da *Amnesty International* che da *Human Rights Watch*, ne parrebbe consistere, senz'altro, nella tendenza all'istituzionalizzazione del regime eccezionale, ove si considerino le continue proroghe diacroniche ch'esso ha subito, indice di una certa tendenza alla protrazione *sine die* delle speciali misure restrittive dei diritti fondamentali: difatti, già nelle note del [19](#) e del [24 novembre 2015](#), pubblicate rispettivamente da AI e da HRW all'indomani dell'implementazione del regime eccezionale in parola – e nelle quali si svolge un accorato appello a prevenire ogni tipo di abuso in danno dei diritti umani – le ONG di cui trattasi facevano ben presente l'importanza di non prolungare eccessivamente la durata diacronica della eccezione, se non in presenza di elementi di prova gravi, precisi e concordanti intorno al permanere della minaccia terroristica che vi aveva dato primigeniamente causa; elementi di prova, peraltro, la cui carenza è stata evidenziata con vigore dai menzionati rapporti del 3 e 4 febbraio 2016, senza, comunque, che ciò valesse ad impedire la prima estensione trimestrale dello stato di emergenza, come evidenziato in maniera piuttosto sconcertante dalla nota di HRW pubblicata il [22 febbraio 2016](#), in seno alla quale non è, in ogni caso, mancato un

bilancio poco lusinghiero degli abusi perpetrati dalle autorità francesi sotto il vessillo dell'emergenza. Ed inoltre, l'ulteriore – e menzionata – estensione diacronica del regime emergenziale francese a copertura di EURO 2016 e del *Tour de France* non è stata scongiurata, malgrado, da un canto, *AI*, con la propria nota del [22 dicembre 2015](#), abbia esternato allarmante preoccupazione per una proposta di riforma costituzionale, in discussione presso il Parlamento domestico, che, attenuando i vincoli apicali all'istituzione del regime emergenziale, consentirebbe di esercitare i poteri straordinari previsti dalla *loi n. 55-385* per ben sei mesi dopo l'ufficiale cessazione dello stato di eccezione e, dall'altro, *HRW*, a mezzo del proprio *post* datato [20 aprile 2016](#), abbia *apertis verbis* sconsigliato la proroga in esame, preconizzando la perniciosa istituzionalizzazione del regime straordinario, peraltro in conflitto con il principio di proporzionalità della deroga enucleato tanto dall'art. 15 CEDU che dall'art. 4 del Patto. Tutto ciò, come detto, non ha, dunque, impedito l'ultima estensione bimestrale del sistema d'urgenza, le cui carenze motivazionali, per altro verso, non paiono affatto colmate, visto che nella nota del governo di Parigi si continua a fare (semplicisticamente?) menzione delle fonti di *intelligence* e di stampa, senza neppure tentare di comprovare il permanere dell'emergenza, per esempio alla luce dei violentissimi attentati di Bruxelles del 23 marzo o di quelli, più recenti, di Istanbul del 29 giugno scorso.

Il secondo profilo altamente disfunzionale delle misure d'emergenza francesi, posto in evidenza ed ampiamente documentato sia da parte di *Amnesty International* che di *Human Rights Watch* – specialmente in seno ai relativi rapporti strutturati, rispettivamente del 4 e del 3 febbraio 2016 – ne parrebbe concernere il carattere selettivo/discriminatorio dell'applicazione delle stesse, lì dove le ONG in parola sembrerebbero aver dimostrato come tanto le ispezioni/perquisizioni – peraltro svoltesi in piena notte e con modalità violente, sia *contra personas* che *contra res* – quanto gli ordini di residenza forzata abbiano colpito, in via pressochè esclusiva, la popolazione di religione musulmana, così innescando, nei confronti di quest'ultima, un forte senso di stigmatizzazione e ghettizzazione sociale da parte del resto della società civile francese e ciò *a fortiori* ove si ponga mente al fatto che, giusta applicazione dei poteri schiusi dall'art. 6-1 della *Loi n. 55-385*, numerose moschee ed altri luoghi di culto dedicati al credo islamico siano stati smantellati e rimossi dalle autorità governative francesi, poiché sospettati – non si sa bene se a torto o a ragione – di fungere da centri di reclutamento e di addestramento di potenziali terroristi. Ma a tal proposito, le ONG in discorso, in seno ai precitati rapporti tematici non hanno mancato di porre in debita evidenza, da un canto come le ostese misure emergenziali abbiano importato violazioni “a cascata” dei diritti fondamentali degli individui coinvolti (nel caso delle ispezioni/perquisizioni amministrative vi si dà conto di individui sottoposti a violenze e percosse e di minori traumatizzati, mentre nell'ipotesi degli ordini di residenza forzata le persone coinvolte sono state spesso costrette a perdere il lavoro, a cessare i rapporti con la propria famiglia ed a disertare visite e/o trattamenti medici) e, dall'altro, come esse siano state applicate “*ultra vires*” – non in senso cronologico! – nei confronti di attivisti ecologisti, presenti a Parigi per prendere parte a proteste – pacifiche – dirette contro l'ultima Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ivi svoltasi fra il 30 novembre ed il 12 dicembre 2015 e, dunque, nei confronti di individui assolutamente estranei alla minaccia terroristica di matrice islamico-radicale che ha dato causa allo stato di emergenza di cui trattasi. Peraltro, né *AI* né *HRW* hanno (ancora) documentato ipotesi di applicazione delle misure di emergenza in parola

nei confronti di membri delle tifoserie convenute in Francia per il recente Campionato europeo di calcio e resesi protagoniste di violenze ed intemperanze varie in numerose città. Ad onor del vero, è comunque necessario precisare che il governo francese, in seno all'ultima nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa il 25 maggio 2016, ha proferito l'impegno di natura sembrerebbe politica – non ve n'è traccia, infatti, nella recente Legge di proroga dello stato di emergenza n. 2016-629 – di cessare l'esercizio delle ispezioni/perquisizioni amministrative, essendo già stati sottoposti a queste ultime tutti gli individui sospettati di legami con la crisi terroristica che lo Stato francese si trova a dover fronteggiare. Così come si registra la relevantissima [decisione n. 2016-536](#) del 19 febbraio 2016 del *Conseil Constitutionnel*, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della pluricitata *Loi n. 55-385 relative à l'état d'urgence*, nella parte in cui si consentiva agli organi di polizia giudiziaria impegnati in un'ispezione/perquisizione amministrativa di estrarre copia di tutti gli archivi di memoria presenti su supporti informatici rinvenuti *in loco*, venendo, *de facto*, siffatta operazione equiparata ad un vero e proprio atto di pignoramento, tuttavia sfornito di quella garanzia di autorizzazione/convalida giudiziale che ne costituisce l'imprescindibile parametro di costituzionalità.

E proprio la carenza di rimedi giurisdizionali effettivi ne parrebbe costituire il terzo e più rilevante profilo di criticità delle misure emergenziali adottate dal governo francese ed evidenziato da *Amnesty International* e da *Human Rights Watch* in seno ai loro *posts* ed ai menzionati rapporti tematici del 4 e del 3 febbraio 2016: ancorchè, infatti, l'art. 14-1 della *Loi n. 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence* disponga la ricorribilità presso il giudice amministrativo – ed il *Conseil d'État* – in relazione a tutti i provvedimenti emergenziali assunti in consonanza della stessa; tuttavia, le due ONG qui in parola hanno documentato perigliose e rilevanti carenze di tutela in danno degli individui colpiti dalle ispezioni/perquisizioni amministrative e dagli obblighi di residenza forzata. Difatti, posto che, sul piano eminentemente legislativo, le due tipologie di misure in parola non esigono uno specifico obbligo di motivazione a proprio fondamento e che, per di più, le ispezioni/perquisizioni amministrative prescindono da qualsivoglia mandato giudiziario – postulando esclusivamente un obbligo di notifica, da parte dell'autorità procedente, nei confronti del Procuratore della Repubblica territorialmente competente – sia *AI* che *HRW* hanno potuto osservare come, in concreto, solo raramente le autorità amministrative operanti hanno esaudito la richiesta di motivazioni da parte dei destinatari dei provvedimenti: ed in tal caso le informazioni fornite si sono sovente appalesate parziali, lacunose, estremamente generiche ed incomplete – anche poiché basate prevalentemente su fonti di *intelligence* – e sono state oggetto di apposita *disclosure* solo ove gli individui interessati abbiano presentato apposito ricorso presso il giudice amministrativo e solo nella stretta imminenza delle udienze, *de facto* vanificando quasi totalmente la possibilità di imbastire una difesa giudiziale solida e credibile. Se a ciò si aggiunge che numerosi ricorsi, come posto in evidenza da *AI* ed *HRW*, si sono rivelati affatto infruttuosi, data la tendenza giurisprudenziale a fare enorme affidamento sulle fonti di *intelligence* e, dunque, a confermare la legittimità delle misure emergenziali in discorso, ben può comprendersi come la carenza di rimedi giurisdizionali effettivi costituisca una costante del regime eccezionale francese, tendenzialmente tale da inficiarne la conformità alla disciplina internazionale applicabile. Ed a riprova di ciò, *Human Rights Watch* sembrerebbe dimostrare, nel suo rapporto tematico, come solamente un numero assai esiguo



di ricorsi in sede giurisdizionale/amministrativa abbia effettivamente portato alla revoca delle eccezionali misure restrittive, oltre che al pagamento di una compensazione pecuniaria assolutamente esigua alle vittime (nell'ordine di una cifra forfettaria pari a soli € 1.500,00).

### 3. Conclusioni: la necessità di estendere ad altre crisi il monitoraggio delle ONG sulle situazioni di emergenza

Da quanto esaminato in precedenza, sembrerebbe emergere, con ogni evidenza, l'importanza del contributo critico fornito da *Amnesty International* e *Human Rights Watch* in merito alla questione dello stato di emergenza attualmente vigente in Francia, specialmente ove si consideri, da un canto, il silenzio, sul punto, delle fonti governative e, dall'altro, la reticenza degli organi di stampa, sovente più interessati a stigmatizzare e condannare le violenze perpetrate dal Califfato islamico che a rilevare gli evidenti abusi perpetrati in danno degli individui dalle autorità governative francesi sotto il vessillo dell'emergenza. In questo quadro di informazione incompleta e poco trasparente, il monitoraggio portato avanti dalle ONG in parola e la grande attenzione che esse hanno denotato rispetto alla documentazione di singoli casi concreti forieri di rilevanti violazioni dei diritti umani – incompatibili con la disciplina internazionale dello stato di emergenza, disposta dall'art. 15 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici – sembrerebbero appalesarsi imprescindibili per sensibilizzare su questi temi così rilevanti la coscienza sociale della società civile ed anche per verificare in concreto se le misure eccezionali assunte dal governo francese costituiscano una risposta giuridica efficace rispetto alle istanze dell'emergenza ch'esso s'è trovato a dover affrontare.

Tra i profili senz'altro meritori della supervisione dell'emergenza francese gerita dalle ONG qui in discussione, va anche evidenziata la qualità del rapporto del 4 febbraio di *Amnesty International*, che si segnala per il suo carattere organico ed esaustivo e per essere ben strutturato e documentato, nonché, d'altra parte, la costanza e la dedizione con cui *Human Rights Watch* ha seguito le vicende francesi.

Proprio alla luce di quanto precede, sarebbe sicuramente utile estendere tale monitoraggio diffuso e continuo ad altre realtà nazionali interessate dal fenomeno dello stato di emergenza, per giunta foriero di criticità con la disciplina internazionale applicabile ancora maggiori di quelle denotate dall'*état d'urgence* francese. Ci si riferisce all'Ucraina, ove lo stato di emergenza proclamato ai sensi dell'art. 15 CEDU e dell'art. 4 del Patto (sul punto ne sia lecito rimandare a A. J. PALMA, [Da Lubansk a Parigi: riflessioni comparative sulla conformità all'art. 15 CEDU ed all'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici dello stato di eccezione recentemente proclamato in Ucraina ed in Francia](#), in *Federalismi.it*, *Focus Human Rights* n. 2/2016, p. 1 ss.) risulta pienamente in vigore sin dal 21 maggio 2015 e non sembra poter essere revocato in discussione – per lo meno nel breve periodo – dal governo nazionale.

Certamente, al pari di quello francese, lo stato di emergenza ucraino potrà essere sottoposto al sindacato giurisdizionale della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma i tempi della giustizia, anche di quella dispensata dalla Corte di Strasburgo, non sempre coincidono con quelli di una tutela effettiva dei diritti fondamentali, che, soprattutto in situazioni di crisi, non può prescindere da un'azione garantista, attiva e partecipe della società civile e delle entità in cui quest'ultima si auto-organizza.

ANTONIO J. PALMA