

Stéphanie Henneke-Vauchez, *La démocratie en état d'urgence. Quand l'exception devient permanente*, Seuil, Paris 2022, pp. 215, € 19.90, ISBN 9782021495515

Tom Brumelot, Università degli Studi di Padova

Questo saggio propone una riflessione sulle conseguenze giuridiche e politiche dei recenti stati di emergenza, in particolare in Francia. Si divide in due parti: la prima mostra quanto il carattere durevole degli stati di emergenza perverte e corrompe le forme e le parole della democrazia; la seconda è divisa in tre “esplorazioni”, condotte da tre autori che prolungano il pensiero dell’autrice. Con un approccio principalmente giuridico, il libro nel suo complesso argomenta la tesi di una nuova tappa nell’uso dello stato di emergenza: i recenti stati di emergenza in Francia hanno mobilitato una retorica e una prassi politica che svuotano lo stato di diritto del suo contenuto e minano la vita democratica. Affermando un’adeguazione tra stato di emergenza e stato di diritto, questa retorica politica è stata integrata dagli attori della sfera giuridica. Lo stato di emergenza viene allora normalizzato, portando ad una nuova condizione politica e giuridica della democrazia. Condizione che rompe, soprattutto nel caso francese, con la doppia esigenza dello stato di diritto: il garantismo e la separazione e il bilanciamento dei tre poteri. Questa riflessione è dunque di grande interesse per una filosofia politica che cerca di capire l’attuale crisi della democrazia e del liberalismo politico. La prima parte è divisa in sei capitoli. Nell’introduzione, l’autrice presenta il trittico delle modalità di permanenza dello stato di emergenza: proclamazione, banalizzazione e normalizzazione. Fondamentale è la distinzione tra banalizzazione e normalizzazione: la banalizzazione è il ricorso frequente allo stato di emergenza, mentre invece la sua normalizzazione significa l’integrazione delle misure provvisorie dello stato di emergenza nel diritto comune (p.9). Oltre a evidenziare il carattere durevole delle minacce (terrorismo, pandemia...), che rende poco adeguata una risposta provvisoria come quella dello stato di emergenza, spiegandone in parte la sua permanenza, l’obiettivo è quello di interrogare e misurare le conseguenze della pratica politica di un ricorso così frequente allo stato di emergenza.

Nel primo capitolo, l’autrice pone la premessa del suo ragionamento: è caduta in disuso la concezione storica dello

“stato di eccezione” come sospensione dell’ordine giuridico, soprattutto con il rafforzamento della teoria dello stato di diritto dopo la seconda guerra mondiale. Inteso come base giuridica del liberalismo e della democrazia, il “modello dello stato di diritto” ha condotto, a fine novecento, alla “domesticazione dell’eccezione” (p.27).

Il secondo capitolo parte da questa premessa per affermare che la novità e la specificità degli stati di emergenza contemporanei consiste nel volersi conformare pienamente allo stato di diritto. Citando il concetto di “stato di emergenza nascosto” elaborato da Fionnuala Ní Aoláin, relatrice speciale delle Nazioni Unite e interlocutrice nella seconda parte del libro, l’autrice sostiene la tesi di un “intreccio” tra diritto comune e stato di emergenza, particolarmente in Francia. Quest’intreccio nasce non soltanto dalla recente banalizzazione degli stati di emergenza (prorogati più volte), ma anche e soprattutto dalla loro normalizzazione, cioè “l’operazione grazie alla quale lo stato di emergenza, come regime eccezionale, prende formalmente fine allo stesso tempo in cui i poteri nei quali si incarna vengono integrati al diritto comune” (p.39). La risposta agli attentati terroristi del Bataclan nel 2015 in Francia è esemplare: proclamato subito, lo stato di emergenza si è banalizzato (prorogato più volte per una durata totale di due anni) prima di essere normalizzato con la “legge SILT”, che inserisce nel diritto comune gran parte delle sue disposizioni.

L’autrice confronta allora le sue analisi con quelle di Giorgio Agamben nella parte di *Homo Sacer* dedicata allo stato di eccezione. Secondo l’autrice, Agamben fa del suo “modello dello stato di eccezione” uno stato di anomia, cioè di sospensione del diritto (riprendendo Carl Schmitt), mentre invece lo stato di emergenza oggi è “*hypernomie*”, cioè “intensa produzione di regole giuridiche” (p.42). L’*hypernomie* presenta un pericolo più sottile per la democrazia di quello dell’anomia: “lo stato di emergenza permanente cerca di nascondere la logica dell’eccezione indossando i vestiti dello stato di diritto” (p.16). Lo stato di emergenza non si presenta più come una deroga al diritto, di cui invece rispetta le formalità e le apparenze.

L’autrice mostra nel terzo capitolo come la volontà di conformare lo stato di emergenza allo stato di diritto riposa su una serie di vere e proprie distorsioni lessicali: “[tutti questi spostamenti di significato e giochi di parole] rendono invisibile il processo in cui è in realtà lo stato di diritto che si adegua alla logica

dell'eccezione e non il contrario: non veramente domata da lui, l'eccezione viene ad alloggiare nel cuore stesso dello stato di diritto" (p.50). Questa distorsione del diritto non rappresenta una pratica e un rischio nuovi. Il regime nazista (Jouanjan 2017) o quello di Vichy (Bancaud 2002) non erano a-giuridici, ma al contrario "ipergiuridici": essi pervertivano i concetti del diritto, non li evitavano. La specificità dello stato di emergenza contemporaneo risiede nel richiamarsi allo stato di diritto.

Il quarto capitolo evidenzia l'ampia restrizione delle libertà fondamentali che implica lo stato di emergenza. L'autrice mostra prima di tutto quanto il carattere universale dell'applicazione dello stato di emergenza sia un'illusione: persiste una forte disuguaglianza, sia geografica che sociale, nell'applicarlo (Alimi 2020). Ma sono anche gli effetti cumulativi (e duraturi) delle restrizioni che meritano un'attenzione particolare. La pratica dello stato di emergenza "si accompagna a una propensione ad assegnare alla polizia amministrativa una finalità non soltanto *preventiva*, ma *predittiva* dei disordini" (p.67). La legge del 20/11/2015 sullo stato di emergenza ha autorizzato restrizioni di libertà (arresti domiciliari, perquisizione amministrative o rifiuto di soggiorno) nei confronti di qualunque persona per la quale "esistono seri motivi di pensare che il suo comportamento costituisca una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblici". Viene aperta qui la possibilità di condannare le intenzioni e non solo gli atti. È la revoca di un principio fondamentale del diritto moderno (il capitolo VII del *Dei delitti e delle pene* di Beccaria), secondo il quale la misura dei delitti non può essere che il danno effettivo fatto alla società. Lo stato di emergenza, per contrastare il terrorismo o la pandemia, afferma la sua "tonalità penale" e di polizia (p.66). A fine capitolo, l'autrice mostra gli effetti di *contaminazione* o di *infezione* (termine che Hennette-Vaucher riprende da Ni Aolàin) dello stato di emergenza sul diritto comune nel suo complesso: si diffonde la logica dell'eccezione su tutti i livelli del diritto comune. Il *Conseil d'État*, nella sua giurisprudenza sul caso degli attivisti ecologici assegnati a residenza durante la COP21, ha reso legittimo il contornare la finalità stessa dello stato di emergenza per applicare restrizioni. Mantenere l'ordine a tutti i costi ha pervertito lo scopo iniziale dello stato di emergenza. Il rischio maggiore dello stato di emergenza – l'uso strumentale delle sue misure contro le libertà – ci mette sotto gli occhi le pagine più scure della storia del Novecento.

Gli effetti dello stato di emergenza permanente non si misurano soltanto dalle limitazioni dei diritti fondamentali, ma anche dai mutamenti del regime democratico: è l'oggetto del quinto capitolo. Lo stato di emergenza rafforza per definizione il potere esecutivo. Ma la Francia della Quinta Repubblica è già un regime presidenziale: lo stato di emergenza partecipa allora all'*hyper-présidentialisation* del regime. Rende l'esercizio del potere ancora più personificato e verticale. "La messa in pratica dello stato di emergenza ha considerevolmente spostato il centro di gravità delle istituzioni della Repubblica, prima di tutto verso l'esecutivo, poi soprattutto attorno alla figura del presidente" (p.78). La questione del parlamento e del suo ruolo nel cambiamento dei rapporti tra i poteri è problematica perché "accompagna e amplifica il governo dall'eccezione, piuttosto che temperarlo" (p.79). Il contropotere rappresentato dal potere giuridico, sia tramite l'azione del giudice costituzionale (*Conseil constitutionnel*) e del giudice amministrativo (con il parere del *Conseil d'État*) viene neutralizzato. L'autrice si rifà alle analisi dei numerosi ricorsi al giudice amministrativo per concludere che "la logica dello stato di emergenza permanente impregna il cuore dell'ordine giuridico" (p.87). Solo la parte penale dell'ordine giuridico recupera un ruolo di contropotere (Alimi 2020). L'ultimo capitolo elabora delle proposte per circoscrivere lo stato di emergenza. La prima sarebbe quella di dare importanza alla nozione di "incertezza giuridica", all'incertezza che fa nascere un cambiamento frequente di norme giuridiche. In secondo luogo, conviene mettere al centro del dibattito politico la questione della banalizzazione dello stato di emergenza. Il terzo punto proposto è quello di ridare ai diritti dell'uomo l'importanza che avevano, perché interconnessi con il concetto di democrazia. Per le teorie del contratto del seicento e settecento, i diritti umani (come diritti naturali) sono condizioni di possibilità della comunità politica in senso moderno. Quindi "minare i diritti umani è minare il contratto sociale" (p.100). La soluzione viene dall'attività degli organismi indipendenti (come la CNCDH e la *Défenseure des droits*) e dal rifiuto della segretezza delle decisioni di governo, comparabile alla logica della ragion di stato (p.103). Il quarto punto insiste su un miglioramento dei meccanismi politici ed istituzionali della responsabilità e delle condizioni epistemologiche della loro applicazione (p.106). L'autrice assume qui l'idea che la giustizia è in parte politica; il potere giudiziario è politico, come dimostra la sociologia del diritto

(importante in questo senso il lavoro di Michel Troper), e può bilanciare, in Francia, il potere esecutivo. L'ultima proposta ritiene necessaria l'articolazione tra sapere e poteri (p.114). Garantire il "buon governo democratico" presuppone di mettere gli esperti scientifici in posizione di chiedere spiegazioni e giustificazioni delle decisioni politiche (p.117).

Nel seguito del libro, il primo dei tre approfondimenti, un dialogo tra Hennette-Vauchez e Nì Aolàin, permette di situare le riflessioni precedenti in un quadro globale, adottando l'approccio del diritto internazionale e comparato per rivelare le strategie statali per contornare le esigenze dello stato di diritto. Prendendo l'esempio dell'Irlanda del Nord, si mette in luce il modo in cui il governo decise di non dichiarare lo stato di emergenza per evitare di dover rendere conto delle sue azioni alla comunità internazionale. Ma questa strategia conduce i paesi a trasformare il diritto comune stesso, integrando leggi ieri considerate eccezionali. Nì Aolàin parla di una vera "corruzione del diritto", che si ritrova anche nel dare potere allo "stato segreto", contro lo stato aperto o trasparente (*open State*, p.172). In più, sottolinea la capacità del diritto internazionale di evitare una perversione dello stato di diritto, anche se si rivela uno strumento non sufficientemente coercitivo.

Il secondo approfondimento, scritto dalla giurista Mireille Delmas-Marty, purtroppo scomparsa poco dopo la pubblicazione, riprende in particolare quest'idea di un "ribaltamento dello stato di diritto". Prende l'11 settembre come una svolta nella storia delle democrazie liberali occidentali, soprattutto nell'estensione della categoria del nemico a quella del combattente illegale: né criminale, né soldato, il terrorista rappresenta una figura fuori dal diritto e senza diritto (p.185). A quest'estensione corrisponde l'allargamento delle nozioni di legittima difesa e di aggressione. Nel terzo e ultimo approfondimento, lo storico Thibaud Lanfranchi rivaluta gli ultimi anni della Repubblica romana, in particolare l'incarico politico che rappresentava la dittatura nella Repubblica romana e l'istituto dello *Iustitium*. Opponendosi ad una proiezione dallo stato di eccezione di Carl Schmitt sullo *Iustitium* romano (tesi sostenuta da Agamben), Lanfranchi difende l'idea che la dittatura, creata per gestire i periodi di crisi, non era uno stato di anomia. Solo con le guerre sociali, Mario (104-100 a.C.), Silla (82-81 a.C.) e poi Cesare (49-44 a.C.) hanno banalizzato la dittatura, normalizzata poi con il passaggio al principato effettuato da Augusto. La dittatura romana offre

dunque l'illustrazione storica della tesi di uno "stato di emergenza permanente" ancorato nel diritto, cioè intrecciato nella pratica stessa del diritto, tesi centrale di Stephanie Hennette-Vauchez.

Nel suo complesso, questo saggio ha il principale merito di criticare lo stato di emergenza come *praxis* politica, ponendosi all'interno di una riflessione emersa tra i giuristi francesi (tra i quali ricordiamo F. Saint-Bonnet, D. Rousseau, O. Beaud, P. Cassia, A. Alimi) e mantenendo un dialogo con le tesi di Giorgio Agamben. Ma l'originalità e la forza di questa critica riposa nel suo rifiuto di pensare lo stato di emergenza come stato di sospensione del diritto, mostrando la complicità della sfera giuridica con il processo di normalizzazione dello stato di emergenza. Inoltre, dobbiamo riconoscere a questo testo, nella diversità dei suoi interlocutori, l'iniziativa di un dialogo interdisciplinare sullo stato di emergenza e le sue conseguenze. Diritto, filosofia politica, storia e sociologia devono assumere una prospettiva comune su questo problema del ricorso allo stato di emergenza come modo di governare e di gestire le crisi (*emergency powers*). Marie Goupy aveva già mostrato il carattere pienamente politico dello stato di emergenza, contro una visione incentrata sul diritto, che questo libro non abbandona completamente.

Invece un punto che meriterebbe un trattamento più ampio è proprio quello della definizione dello stato di diritto, perché questo renderebbe più visibile l'idea di una sua perversione. Anche perché possiamo pensare che il concetto stesso di stato di diritto, inteso come uno stato in cui il potere viene limitato da norme ed istituzioni giuridiche, porta forse in sé questa tendenza ad un recupero del potere tramite leggi eccezionali, che siano previste o no dalle costituzioni.

Nella parte del libro in cui si difende l'idea della complicità della sfera giuridica con il processo di normalizzazione dello stato di emergenza come modo di governare, Hennette-Vauchez si appoggia alle teorie di Bernard Harcourt sul ruolo dei giuristi nell'avvicinamento tra strategie controrivoluzionarie e diritto, oltretutto alle analisi di Gunther Jakobs e all'idea di un diritto penale del nemico, diverso da quello del colpevole, emerso negli anni di piombo. A differenza del colpevole, il nemico viene escluso della comunità politica. Bisognerebbe aggiungere un'analisi approfondita delle leggi speciali in Italia e della storia molto controversa degli anni Settanta, perché queste sono all'origine delle tesi di Agamben. Per Agamben, l'Italia fu negli

anni Settanta il “laboratorio politico” dell’Europa, sperimentando l’uso volontario di violenze per giustificare leggi eccezionali.

Da ultimo, questa critica allo stato di emergenza permanente in Francia serve da “lente” per costatare i problemi del regime presidenziale francese e i suoi rischi di autoritarismo, soprattutto legati al tipo di suffragio. Ma l’autrice non collega la sua tesi della *hyper-présidentialisation* della Quinta Repubblica sotto i recenti stati di emergenza ad una critica del regime politico in sé. Si potrebbe allora mostrare che la crisi di rappresentatività della democrazia francese ha come principale causa il voto a doppio turno alle elezioni presidenziali, insieme ad un controllo costituzionale volontariamente allentato nella concezione del regime secondo De Gaulle.

Bibliografia

Arié Alimi, *Le Coup d’état d’urgence. Surveillance, répression et libertés*, Seuil, Paris 2020

Alain Bancaud, *Une exception ordinaire. La magistrature en France (1930-1950)*, Gallimard, Paris 2002

Olivier Jouanjan, *Justifier l’injustifiable. L’ordre du discours juridique naziste*, PUF, Paris 2017