

**La legislazione antiterrorismo in
Francia e in Russia.
Un difficile equilibrio tra sicurezza
dei cittadini e diritti***

Federico Delfino

Abstract

Il paper analizza attraverso una prospettiva comparata i più recenti sviluppi legislativi in materia di antiterrorismo in Francia e Russia, soffermandosi in particolare sugli effetti che queste hanno avuto sulla regolamentazione di internet. La recente approvazione della “legge SILT” ha permesso alla Francia di dotarsi di una legge antiterrorismo ad hoc, che ha permesso al Paese superare il ripetuto ricorso allo stato d’urgenza. Il c.d. “pacchetto Yarovaya” ha rappresentato un’ulteriore evoluzione della regolazione internet in chiave antiterrorismo per il regime di Mosca. In conclusione, il paper affronta gli effetti delle due leggi sulla complicata relazione tra sicurezza e tutela dei diritti.

The paper analyses through a comparative perspective the most recent development of the anti-terrorism legislation in France and Russia, with a special focus on their effects on the internet regulations. The recent approval of the “SILT law” endowed France of a specific anti-terrorism law that allowed the country to go beyond the repeated proclamation of the *état d’urgence*. On the other side, the “Yarovaya package” represents a new crucial step for the Russian regime to regulate the internet in order to prevent terrorism. At the end, the paper deals with the evaluation of the effects of both law on the fragile balance between security and rights protection.

Sommario

1. Introduzione. – 2. Terrorismo. Alla ricerca di una definizione. – 3. *État d’urgence* e legge antiterrorismo. La *réaction* francese. – 4. Russia: tra contrasto al terrorismo e rischi di un maggiore controllo politico. – 5. Conclusioni. Alla ricerca di equilibrio e proporzionalità.

Keywords

Antiterrorismo, Internet, Legge SILT, Legge Yarovaya, Sicurezza nazionale

1. Introduzione

Gli attentati terroristici di matrice islamica che hanno colpito l’Europa in questi ultimi anni hanno riportato al centro dell’arena politico-istituzionale il dibattito legislativo sul tema della sicurezza interna e del terrorismo.

Attentati terroristici che hanno avuto un forte impatto sull’opinione pubblica interna degli Stati, spingendo gli esecutivi a tutelarsi in questa direzione e a cercare attraverso legislazioni ad hoc di rispondere a questi atti. La legislazione in questo campo ha incontrato significative difficoltà nel regolare quel difficile equilibrio tra tutela della sicurezza dei cittadini e rispetto dei diritti, specie nella regolamentazione delle comu-

*L’articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio anonimo.

nicazioni internet.

Larga parte dei più recenti attentati terroristici compiuti in Europa hanno la comune caratteristica di essere stati programmati e pianificati attraverso l'utilizzo di piattaforme internet che ne hanno facilitato e reso elastiche le comunicazioni, la creazione di networking internazionali e il proselitismo. Si è passati dai blog e forum internet dei primi anni 2000 al più recente impiego dei social network, ormai diventati il luogo privilegiato per la trasmissione di informazioni. Questi offrono la possibilità di comunicare rapidamente, sfruttando le loro molteplici funzionalità per lo scambio di informazioni e contenuti. Infatti, come tutti gli altri settori dell'economia anche il terrorismo si adegua alle evoluzioni della società globale. Se in futuro il web evolverà, ci sarà da aspettarsi un proporzionale adeguamento del terrorismo. Di conseguenza, le soluzioni legislative atte a contrastare il terrorismo via web efficaci oggi non è detto che saranno altrettanto efficaci domani.

Le legislazioni che prenderemo in esame in questa analisi sono quella francese e quella russa. Entrambi gli Stati sono accomunati da una difficile esperienza di convivenza interna col terrorismo di matrice islamica. In tempi recenti, sanguinosi attentati hanno colpito i due Paesi, spingendo i rispettivi esecutivi a ideare una legislazione antiterrorismo ad hoc.

In Russia, già a partire dagli anni '90 nelle regioni del Caucaso e in particolare in Cecenia sono nati movimenti indipendentisti che hanno avviato un'azione terroristica nel Paese. La Cecenia è stata interessata da una lunga e cruenta guerra che ha notevolmente influenzato la politica e le politiche dei Presidenti El'cin e Putin. Il terrorismo ha rappresentato per tutto il corso degli anni 2000 una vera spina nel fianco per il potere centrale di Mosca. In particolare, vanno ricordati i sanguinosi attentati di Beslan del 2004, quelli di Mosca tra cui la Strage del Teatro Dubrovka del 2002, nel 2009 alle fermate *Paveletskaja* e *Avtozavodskaja* della metropolitana e al *Nevskij Express* Mosca-San Pietroburgo. In tempi più recenti attentati sono stati compiuti tra gli altri all'aeroporto Domodedovo nel 2011, a Volgograd nel 2013 e alla Metropolitana di San Pietroburgo il 3 aprile 2017.

La stessa Francia, seppur con tempi e modalità diverse, ha incontrato significative difficoltà con il terrorismo islamico. Un processo di integrazione post-coloniale estremamente complesso specie nelle periferie delle grandi città ha creato in tempi recenti terreno fertile per la recrudescenza dell'azione terroristica. Tra questi ricordiamo gli attacchi del 13 novembre 2015 a Parigi, cui seguirono la strage di Nizza del 14 luglio 2016, l'attentato sugli *Champs-Élysées* del 20 aprile 2017 e l'attacco alla stazione *Saint-Charles* di Marsiglia il 1° ottobre seguente.

Ai sanguinosi attentati, sia la Francia sia la Russia hanno fatto seguire decise prese di posizione in ambito legislativo, che seppur con tempistiche e in condizioni interne diverse, sono state indirizzate a contrastare il terrorismo, e hanno chiamato il legislatore ad affrontare questioni antiche con nuove modalità¹. Azioni che hanno certamente avuto l'intento di "agire", ma anche quello di "reagire", per dare una significativa ri-

¹ G. De Minico, *La risposta europea al terrorismo del tempo ordinario: il lawmaker e il giudice*, in *Osservatorio sulle fonti*, 10, 2017, 2 ss., spec. 3.

La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti

sposta ai cittadini da parte dello Stato².

Al contempo, sia in fase di implementazione delle legislazioni, sia a seguito della loro approvazione, i rispettivi testi hanno ricevuto critiche importanti. Se infatti il contrasto al terrorismo rappresenta un elemento chiave per l'azione dei governi nella tutela della sicurezza dei cittadini, da soddisfarsi come diritto³, allo stesso tempo a questi ultimi deve essere garantita la non invasione della sfera privata da una sorveglianza costante che ne leda il diritto alla privacy.

2. Terrorismo. Alla ricerca di una definizione

Definire il concetto di terrorismo è ad oggi particolarmente importante, specie in settori che sono chiamati a adottare legislazioni finalizzate ad un suo contrasto. La natura internazionale che il terrorismo ha assunto negli anni più recenti, e che lo legano nell'immaginario collettivo all'Islam e all'azione di Al Qaeda e Daesh, richiederebbe una definizione comunemente accettata a livello internazionale, che ad oggi ancora non esiste.

Già la Società delle Nazioni aveva provato a trovare univocità sul concetto di “terrorismo” senza avere successo a causa della mancanza di una intesa tra i Paesi. Per la stessa ragione anche l'ONU non è riuscita a trovare un accordo. Nel 1999 tuttavia le Nazioni Unite hanno approvato l'*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* attraverso la quale hanno proposto una definizione piuttosto ampia: «*An individual who as an agent or representative of a State commits or orders the commission by another of any of the following shall, on conviction thereof, be sentenced [to. . .]: undertaking, organizing, assisting, financing, encouraging, or tolerating acts against another State directed at persons or property and of such a nature as to create a state of terror in the minds of public figures groups of persons, or the general public*»⁴.

Nonostante gli sforzi ONU, ad oggi non esiste ancora una definizione universalmente riconosciuta di “terrorismo”. Ciascun Paese riconosce pertanto e applica una propria definizione interna. Per questa ragione, prima di analizzare le disposizioni legislative di Russia e Francia in merito alla lotta al terrorismo, è necessario fare chiarezza sulle definizioni interne dei due Stati.

La dottrina russa, e prima ancora quella sovietica, è ricca di molteplici definizioni di “terrorismo”. Negli anni più recenti che hanno seguito la caduta dell'URSS se ne sono succedute principalmente due. Nel 1998, la Legge Federale n. 130-FZ “Sulla lotta al terrorismo” ha fornito un'interpretazione piuttosto ampia, definendo il terrorismo come: «la violenza o la minaccia di violenza contro individui o organizzazioni, il danneggiamento o la minaccia di distruzione della proprietà e di altri oggetti materiali, la minaccia di morte, di arrecare danni significativi alla proprietà, e altre conseguenze socialmente pericolose attuate al fine di violare la sicurezza pubblica, intimidire la

² J. Marret, *Action-réaction: le terrorisme et l'état*, in *Pouvoirs*, 3, 2016, 5 ss., spec. 12.

³ G. De Vergottini, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza: La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in *Boletín mexicano de derecho comparado*, 37, 2004, 1185 ss., spec. 1193.

⁴ UN *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, 9 dicembre 1999.

popolazione, influenzare l'adozione di una legge allo scopo di indebolire l'interesse pubblico»⁵.

Il testo continuava poi indicando anche «il tentativo di uccisione di uomini di stato e personaggi pubblici [...] attacchi contro i rappresentanti di Stati esteri o membri dello staff di organizzazioni internazionali che godono della protezione internazionale [...] allo scopo di provocare guerre o complicare le relazioni internazionali»⁶.

Nel 2006 la Legge federale n. 130-FZ è stata innovata dalla Legge Federale n. 35-FZ *Contrastare il terrorismo*⁷ dove il concetto, estremamente ampio nella legge del 1998, è stato in parte circoscritto. La Legge n. 35-FZ definisce il terrorismo come: «l'ideologia della violenza e la pratica atta a influenzare l'adozione di una decisione da parte di autorità pubbliche, enti locali di autogoverno e organizzazioni internazionali incutendo terrore nella popolazione e (o) attraverso altre forme di azioni violente e illecite»⁸.

Come la legislazione russa, anche quella francese ha incontrato delle difficoltà nel circoscrivere il concetto di terrorismo. Il Codice Penale francese lo definisce come: «un'azione, individuale o collettiva, destinata a turbare gravemente l'ordine pubblico attraverso l'intimidazione o il terrore»⁹.

Una definizione, anche questa, estremamente ampia e soggetta a possibili interpretazioni, che non circoscrive esaurientemente il campo di azione.

Come possiamo notare, ordinamenti diversi adottano definizioni diverse, legate perlopiù ad approcci storici differenti. Ciascun Paese infatti «definisce unilateralmente il terrorismo senza limiti legali esterni stabiliti dalla comunità internazionale»¹⁰. In base alle definizioni date dalle due legislazioni, le principali caratteristiche comuni sono: 1) La violenza, e la minaccia di violenza; 2) l'intimidazione dello Stato e della popolazione.

Va notato infine che la natura del terrorismo islamico che ha colpito i due Paesi, specie in tempi recenti, ha una chiara matrice internazionale. Il terrorismo odierno infatti si serve e beneficia sempre più del finanziamento e del supporto logistico degli Stati. Se pertanto questo fa leva sulla complicità o semplicemente anche solo sulla tolleranza di uno Stato, non può dunque essere efficacemente represso soltanto a livello nazionale, ma richiede l'intervento di una legislazione sovrastatale che sia comunemente accettata, dunque di un *paradigm shift* nella «guerra al terrore»¹¹. L'urgenza pertanto non sta solo nel trovare una giurisdizione nazionale adeguata, appropriata ed equilibrata, ma più specificamente nel definire un'incriminazione generale che si imponga a tutti gli Stati chiamati a giudicare. Infine, come larga parte del mondo accademico, sostiene

⁵ Federal'nyj zakon ot 25 ijulja 1998 g. n. 130-FZ "O bor'be s terrorizmom" (s izmenenijami i dopolnenijami (utratil silu).

⁶ *Ibid.*

⁷ Federal'nyj zakon ot 6 marta 2006 g. n. 35-FZ "O protivodejstvii terrorizmu".

⁸ *Ibid.*

⁹ Code pénal français, Livre IV, Titre II, Article 421-1.

¹⁰ B. Saul, *Definition of "terrorism" in the UN Security Council: 1985–2004*, in *Chinese Journal of International Law*, 4, 2005, 141 ss.

¹¹ S. Humphreys, *Legalizing lawlessness: On Giorgio Agamben's state of exception*, in *European Journal of International Law*, 17, 2006, 677 ss., spec. 684.

La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti

ciascuna definizione del concetto di terrorismo resta “provvisoria e contestuale” in generale¹², necessitando di una continua opera di aggiornamento e adattamento al contesto entro il quale opera.

Progressivamente, la legislazione penale antiterroristica si è aperta ad una logica di anticipazione. Il diritto penale per sua natura interviene a posteriori, solo dopo che il reato è stato commesso. La logica del controllo e della sorveglianza relativa alla sicurezza e alla lotta antiterroristica ha pertanto generato una disciplina anticipatrice che ha portato allo sviluppo di disposizioni ideate e pensate per la “preparazione” e “l’intenzione” di commettere atti terroristici. Aspetti che rispondono ad una logica di anticipazione orientata alla prevenzione del terrorismo piuttosto che alla sua repressione.

3. *État d’urgence* e legge antiterrorismo. La *réaction* francese

I recenti sviluppi della legislazione antiterrorismo a Parigi hanno ampiamente risentito dell’onda emotiva generata dagli attentati terroristici che hanno colpito la capitale e le altre maggiori città francesi (Marsiglia, Nizza, Tolosa). La difficile gestione della situazione di emergenza post-attentati ha dovuto fare i conti con l’impatto sull’opinione pubblica francese ed europea. Questo ha portato il Governo e il Presidente a reagire nella direzione di dare una risposta forte¹³. La gestione del “dossier sicurezza” è stata una delle principali ragioni dell’affievolimento del consenso attorno alla persona del Presidente Hollande¹⁴, costringendolo di fatto a rinunciare ad una nuova candidatura all’Eliseo nel 2017. Fin dall’inizio del quinquennato Hollande, la legislazione è stata rinforzata in reazione agli attentati di Tolosa e Montauban del marzo 2012.

A livello costituzionale, l’art. 16 della Costituzione garantisce al Presidente della Repubblica tutti i poteri necessari a fronteggiare una crisi qualora la Repubblica sia minacciata¹⁵.

¹² A. Kuznetsov-V. Kuznetsov, *The legal definition of terrorism in the United States and Russia*, in *World Applied Sciences Journal*, 28, 2013, 130 ss.

¹³ M. Guidère, *Internet, haut lieu de la radicalisation*, in *Pouvoirs*, 3, 2016, 115 ss.

¹⁴ *Baromètre de confiance envers l’exécutif et les principales personnalités politiques*, in *Harris Interactive*, febbraio 2016.

¹⁵ Art. 16 della Cost. della Repubblica francese: «Quando le istituzioni della Repubblica, l’indipendenza della nazione, l’integrità del territorio o l’esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste dalle circostanze dopo aver ufficialmente consultato il Primo ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio costituzionale. Egli ne informa la nazione con un messaggio. Tali misure devono essere ispirate dalla volontà di assicurare ai poteri pubblici costituzionali, nel minor tempo possibile, i mezzi necessari per provvedere ai loro compiti. Il Consiglio costituzionale è consultato al riguardo. Il Parlamento si riunisce di pieno diritto. L’Assemblea nazionale non può essere sciolta durante l’esercizio dei poteri eccezionali. Passati trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali, il Consiglio costituzionale può essere incaricato dal Presidente dell’Assemblea nazionale, dal Presidente del Senato, da sessanta deputati o da sessanta senatori, di verificare se le condizioni di cui al primo comma sussistono ancora. Il Consiglio si pronuncia nel più breve tempo possibile tramite un parere pubblico. Procedo di pieno diritto a tale esame e si pronuncia alle stesse condizioni allo scadere dei sessanta giorni di esercizio dei poteri eccezionali e in ogni altro momento oltre tale durata».

Tuttavia, quando la situazione cominciò ad aggravarsi a seguito degli attentati di Parigi del 13 novembre 2015, il Presidente non ricorse all'art. 16 Cost. ma proclamò lo stato d'urgenza (*état d'urgence*) su tutto il territorio della Francia metropolitana disponendo la chiusura delle frontiere. Lo stato d'urgenza, previsto dalla legge n. 55-385 del 3 aprile 1955 si applica «in caso di pericolo imminente dovuto a gravi minacce all'ordine pubblico, nel caso di avvenimenti che presentano per loro natura e gravità, il carattere di calamità pubblica»¹⁶. Proclamata per decreto dal Consiglio dei ministri, conferisce alle autorità civili all'interno dell'area geografica alla quale si applica, poteri di polizia eccezionali in merito alla regolamentazione della circolazione e del soggiorno delle persone, la chiusura dei luoghi aperti al pubblico e la possibilità di requisire le armi legalmente dichiarate. Il decreto istitutivo dello stato d'urgenza può prevedere un rafforzamento dei poteri di polizia in materia di perquisizione e di controllo dei mezzi d'informazione¹⁷.

Lo stato d'urgenza è stato confermato più volte fino al 1° novembre 2017 sotto la Presidenza Macron, per venire sostituito dalla nuova legge n. 1510 del 30 ottobre 2017 *Rinforzante la sicurezza interna e la lotta al terrorismo (Loi de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme - SILT)*¹⁸.

Se la durata iniziale dello stato d'urgenza in ottemperanza alla legge n. 55-385 del 3 aprile 1955 era di 12 giorni, e il suo eventuale prolungamento doveva essere autorizzato dal Parlamento, la legge del 20 novembre 2015¹⁹ ha prolungato lo stato d'urgenza a tre mesi a partire dal 26 novembre 2015, modificando alcune disposizioni della legge n. 55-385 del 1955.

Le nuove disposizioni di legge prevedono che il Parlamento (sia il *Sénat* sia l'*Assemblée Nationale*) venga informato immediatamente delle misure decise dal Governo sullo stato d'urgenza. Entrambe le Camere possono richiedere tutte le informazioni necessarie per la valutazione di queste misure²⁰. La nuova legge rivede le regole per gli arresti domiciliari per tutti quei soggetti verso i quali sussistono delle ragioni fondate per pensare che i loro comportamenti costituiscano una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico. Il sospettato può essere costretto a soggiornare in un luogo specifico durante una fascia oraria fissata dal Ministro dell'Interno e può essere obbligato

¹⁶ Loi n. 55-385 du 3 Avril 1955 relative à l'état d'urgence. Version consolidée au 11 Juin 2018.

¹⁷ Prima del novembre 2015, lo stato d'urgenza in Francia è stato dichiarato 5 volte: 1955, a seguito degli attentati perpetrati dal *Front de Libération Nationale* (FLN) algerino. Il provvedimento riguardava i dipartimenti che formavano l'Algeria francese; 1958, dopo il colpo di stato di Algeri del 13 maggio, per tre mesi sul territorio metropolitano a partire dal 17 maggio; 1961, su tutto il territorio metropolitano il 22 aprile 1961 a seguito del putsch dei generali ad Algeri; 1984, nella Nuova-Caledonia; 2005, l'8 novembre per porre fine alle sommosse nelle *banlieues* per permettere ai prefetti di dichiarare il copri fuoco nelle zone interessate (25 Dipartimenti e sull'intera Ile-de-France).

¹⁸ Precedentemente, lo stato d'urgenza è stato proclamato e prolungato dalle seguenti leggi: l. 1501 del 20 novembre 2015, di altri tre mesi a partire dal 26 novembre 2015; l. 162 del 19 febbraio 2016, di altri tre mesi a partire dal 26 febbraio 2016; l. 629 del 20 maggio 2016, di altri due mesi a partire dal 26 maggio 2016; l. 87 del 21 luglio 2016, di altri sei mesi a partire dal 26 luglio 2016 (stato d'urgenza che si sarebbe dovuto concludere il 26 luglio ma che venne prolungato di altri 6 mesi a seguito degli attentati di Nizza del 14 luglio); l. 1767 del 19 dicembre 2016, fino al 15 luglio 2017.

¹⁹ Loi n. 2015-1501 du 20 Novembre 2015 prorogant l'application de la Loi n. 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

²⁰ *Ibid.*

La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti

a presentarsi presso i posti di polizia o della gendarmeria fino ad un massimo di tre volte al giorno²¹.

Il Consiglio dei Ministri può poi autorizzare lo scioglimento delle associazioni o dei gruppi che partecipano, facilitano o incitano ad atti che attentano all'ordine pubblico. Questo permette inoltre alle autorità amministrative di ordinare la consegna delle armi e delle munizioni detenute o acquistate legalmente dai loro proprietari.

Il Ministro dell'Interno e i Prefetti possono ordinare perquisizioni in tutti i luoghi, inclusi il domicilio, di giorno e di notte - fatti salvi i luoghi dove viene esercitato un mandato parlamentare o l'attività professionale di avvocati, magistrati e giornalisti - quando esistono delle ragioni fondate che portino a pensare che il luogo sia frequentato da una persona il cui comportamento possa costituire una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico. Il Procuratore della Repubblica deve essere informato di tutti gli ordini di perquisizione, i quali devono svolgersi in presenza di un ufficiale di polizia giudiziaria. La legge prevedeva inoltre la possibilità di copiare tutti i dati raccolti da tutti i sistemi e attrezzature informatiche durante la perquisizione. Quest'ultima disposizione è stata poi annullata dal Consiglio Costituzionale (*Question prioritaire de constitutionnalité, QPC*) con decisione del 19 febbraio 2016²².

Infine, il Ministro dell'Interno è autorizzato a prendere tutte le misure opportune atte a bloccare i siti internet facenti apologia o incitanti al terrorismo. Al contempo, vengono soppresse le disposizioni previste dalla legge del 1955 che prevedevano misure di controllo e di limitazione della stampa, della radio e delle proiezioni cinematografiche e teatrali.

La legislazione è stata innovata dalla legge n. 2016-987 del 21 luglio 2016 e dalla Legge n. 2016-1767 del 19 dicembre 2016. La prima ha prolungato l'*état d'urgence* per un periodo di sei mesi a partire dal 26 luglio 2016, principalmente a seguito degli attentati di Nizza del 14 luglio precedente. Tra gli elementi innovativi della Legge vi è la possibilità di ispezionare i bagagli e i veicoli senza autorizzazione da parte del Procuratore. Il prolungamento dello stato d'urgenza fino al 15 luglio 2017 ha avuto come obiettivo quello di garantire copertura anche durante le elezioni presidenziali del 23 aprile 2017 e del successivo ballottaggio del 7 maggio. La legge del 1955 prevedeva infatti che la

²¹ Tale norma ha suscitato aspre critiche da parte degli attivisti dei diritti umani, su tutti Amnesty International e Ligue des Droits de l'Homme, fino a sostanzarsi al caso paradossale di Daoud, cittadino francese di Avignone, cieco dalla nascita, privo di assistenza, e costretto a prendere i mezzi pubblici per recarsi tre volte al giorno al Commissariato di polizia per firmare. Per un'analisi più dettagliata del caso si veda: Philippe Paupert, *Un avocat conteste l'assignation à résidence d'un Avignonnais fiché S*, in Francebleu, 27 novembre 2017.

²² Secondo la Corte infatti il legislatore "non ha previsto le garanzie legali" sufficienti ad assicurare un equilibrio tra "il diritto al rispetto della vita privata" e "la salvaguardia dell'ordine pubblico". Decision n. 2016-536 QPC du 19 Février 2016 du Conseil Constitutionnel. Si veda: O. Cahn, *Un Etat de droit, apparemment*, in *Actualité juridique. Pénal*, 4, 2016, 201 ss; A. S Chavent-Leclère, *Inconstitutionnalité partielle des perquisitions administratives en état d'urgence*, in *Procédures*, 4, 2016, 27 ss; L. Domingo, *L'état d'urgence devant le Conseil constitutionnel*, in *Constitutions*, 1, 2016, 100 ss; M. Quémener, *L'état d'urgence face au numérique : conséquences et perspectives*, in *Revue Lamy droit de l'immatériel*, 125, 2016, 38 ss; C. Ribeyre, *Perquisitionner mais pas copier !*, in *La Semaine juridique*, 16, 2016, 810 ss; F. Savonitto, *Etat d'urgence et risque d'inconstitutionnalité*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 15, 2016, 12 ss; A. Roux, *Etat d'urgence et Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 107, 2016, 688 ss; M. Verpeaux, *Etat d'urgence, revers limité pour la loi*, in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 21, 2016, 41 ss.

proroga dello stato d'urgenza non fosse più in vigore trascorsi 15 giorni dalle dimissioni del Governo a seguito della dissoluzione dell'Assemblea Nazionale.

Come accennato in precedenza, la legge n. 2017-1510 del 30 ottobre 2017 (Legge *SILT*) di iniziativa governativa²³ ha mirato a dotare la Repubblica di nuovi strumenti di lotta al terrorismo al fine di poter metter fine al regime derogatorio dello stato d'urgenza. Quest'ultimo ha per sua natura una durata limitata, agendo solo in caso di emergenza, pericolo o minaccia imminente²⁴ «senza compromettere l'esercizio delle libertà pubbliche»²⁵, eventualmente sospendendo alcuni diritti solo in via temporanea. Va tuttavia rilevato che lo stato d'urgenza fu allora sì pensato per agire in chiave antiterroristica, ma nei confronti del *FLN* algerino. Ad oggi non è pertanto da ritenersi lo strumento più adatto a contrastare il pericolo del terrorismo islamico, che rispetto all'azione terroristica del passato è caratterizzato da una violenza di tipo ibrido²⁶.

La Legge *SILT* non ha portato innovazioni in merito alla definizione di “terrorismo”. Questa si applica esclusivamente ai casi di «pericolo immediato dovuto ad azioni che attentino gravemente l'ordine pubblico e che presentino per loro natura e gravità la caratteristica di calamità pubblica»²⁷. Se tali disposizioni dovrebbero applicarsi unicamente a fini di lotta al terrorismo, la mancanza di un aggiornamento della definizione di “terrorismo” potrebbe facilmente prestarsi ad interpretazioni piuttosto ampie, tali da garantire alle autorità di polizia un forte potere decisionale discrezionale²⁸.

La legge prevede poi che il Prefetto abbia competenza ad instaurare dei “perimetri di protezione”²⁹ sul modello delle “zone di protezione o sicurezza” previste dallo stato d'urgenza. Con questi perimetri si fa riferimento a luoghi o eventi che per ragioni di natura varia possano essere soggetti ad atti di terrorismo, oppure, per l'ampiezza derivante dalla loro frequentazione, possano essere un bersaglio privilegiato. All'interno del perimetro il Prefetto potrà regolamentarne l'accesso, la circolazione e lo stazionamento delle persone³⁰. Il Prefetto potrà inoltre procedere alla chiusura amministrativa dei luoghi di culto per una durata massima di sei mesi per apologia o incitamento al terrorismo.

Il Ministro dell'Interno potrà poi adottare misure di sorveglianza nei confronti di tutte le persone riguardo le quali esistono serie ragioni per pensare che i loro comportamenti costituiscano una minaccia particolarmente grave per la sicurezza e l'ordine

²³ Presentata al Consiglio dei ministri il 22 giugno 2017 dal Ministro dell'Interno Gérard Collomb, il progetto di legge è stato adottato in prima lettura con alcune modifiche, dal Senato il 18 luglio 2017 e dall'Assemblea Nazionale il 3 ottobre 2017. La procedura accelerata è stata richiesta dal Governo il 28 giugno 2017. Dopo l'accordo in commissione mista paritaria, il testo definitivo del progetto di legge è stato adottato dall'Assemblea Nazionale l'11 ottobre 2017 e dal Senato il 18 ottobre seguente.

²⁴ G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale*, Milano, 2003, 16.

²⁵ W. Mastor - F. Saint-Bonnet, *De l'inadaptation de l'état d'urgence face à la menace djihadiste*, in *Pouvoirs*, 3, 52 ss.

²⁶ J. L. Marret, *op. cit.*

²⁷ Art. 4, Loi n. 2017-1510 du 30 Octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

²⁸ J. L. Marret, *op. cit.*

²⁹ Art. 1-3, Loi n. 2017-1510.

³⁰ Art. 1, L. 226-1, Loi n. 2017-1510.

La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti

pubblico. Il Ministro potrà inoltre imporre al sospettato il divieto di superare un perimetro geografico determinato, che non potrà però essere inferiore alla dimensione del Comune. A differenza della misura di assegnazione della residenza prevista dall'état d'urgence, secondo quanto previsto dalla legge non si potrà obbligare un soggetto a dimorare in un luogo determinato durante una parte della giornata. In ogni caso, il perimetro entro il quale il sospettato potrà muoversi dovrà consentirgli di vivere la sua vita familiare e professionale³¹.

La nuova legge disciplina poi uno degli aspetti più controversi delle legislazioni in materia di terrorismo, quello legato alla gestione dei dati e della sorveglianza elettronica³². Il terrorismo infatti si serve sempre più spesso del web come strumento di comunicazione finalizzato all'azione, come accaduto per gli attentati di Parigi del 2015³³.

La legge del 24 luglio 2015 sull'intelligence³⁴ e quella del 30 novembre 2015 sul monitoraggio delle comunicazioni elettroniche internazionali³⁵ definiscono il quadro entro il quale i servizi di intelligence sono autorizzati a sfruttare i dati. Prima di allora l'utilizzo dei dati era consentito solo previa autorizzazione giudiziaria. A seguito dell'approvazione delle leggi, anche l'intelligence può avere accesso a questi dati in maniera tale da agire in via preventiva. Tra le azioni consentite vi è il *markup* dei veicoli, la sonorizzazione dei luoghi privati, la cattura di immagini nei luoghi privati, dei dati dei computer e l'accesso alle reti degli operatori della telecomunicazione, al fine di monitorare gli individui identificati come potenzialmente pericolosi e a rischio terrorismo. Misure preventive che dovrebbero consentire dunque di anticipare eventuali azioni terroristiche.

Tornando alle disposizioni previste dalla legge *SILT*, al fine di favorire la sorveglianza e prevenire il proselitismo³⁶ sono state istituite due importanti nuove misure. La prima prevede una dichiarazione dei numeri di abbonamento e degli identificativi tecnici di tutti i mezzi di comunicazione elettronici³⁷. La seconda, il divieto di trovarsi in relazione con alcune persone per le quali esistono serie ragioni per pensare che il loro comportamento possa costituire una minaccia per la sicurezza pubblica. In questo caso il Prefetto è autorizzato a procedere alla perquisizione di tutti quei luoghi per i quali esiste una fondata ragione per pensare che siano frequentati da persone sospettate di terrorismo, anche senza l'autorizzazione di un giudice. Durante queste perquisizioni si potrà procedere alla confisca di documenti, oggetti e dati³⁸. Lo sfruttamento e l'utiliz-

³¹ *Ibid.*

³² Un altro importante strumento di contrasto al terrorismo è stato il Piano Vigipirate (*Vigilance et protection des installations contre les risques d'attentats terroriste à l'explosif*) istituito nel 1995. Questo Piano ha come obiettivo la ripartizione delle responsabilità centrali e territoriali allo scopo di sviluppare e mantenere una cultura di vigilanza in maniera tale da permettere una reazione rapida e coordinata in caso di minaccia o di azione terrorista.

³³ B. Thioly, *Quand le djihad infiltre Internet*, in *L'Express*, 23 luglio 2018.

³⁴ Loi n. 2015-912 du 24 Juillet 2015 relative au renseignement.

³⁵ Loi n. 2015-1556 du 30 Novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

³⁶ Art. 15, Loi n. 2017-1510.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Art. 4, Loi n. 2017-1510.

zo dei dati informatici resta tuttavia sottoposto alla previa autorizzazione del giudice. Al fine di evitare un eventuale annullamento da parte del Consiglio Costituzionale (decisione del 21 ottobre 2016³⁹) il progetto di legge ha previsto una nuova normazione di sorveglianza delle comunicazioni “hertziane”⁴⁰. I servizi di intelligence potranno intercettare e sfruttare le comunicazioni elettroniche che utilizzano la via hertziana⁴¹, azione che non implica l’intervento di un operatore delle comunicazioni, rimanendo dunque all’interno di un quadro legale dotato di importanti garanzie, quali la previa autorizzazione di un giudice.

Infine, la legge estende la possibilità di controllo nelle zone frontaliere compresi tutti i porti, aeroporti e stazioni ferroviarie e dei trasporti terrestri in modo da avere un miglior controllo dell’immigrazione e di prevenire eventuali atti di terrorismo⁴². Questi controlli possono essere effettuati all’interno di un’area di 20 km all’interno delle frontiere nazionali (distanza ridotta poi a 10 km in commissione parlamentare mista paritaria). Infine, alcuni controlli potranno essere effettuati nei confronti di quelle persone la cui nazionalità straniera «può essere dedotta da elementi oggettivi»⁴³.

Il pacchetto della legislazione antiterrorismo francese ha subito sia durante l’iter di discussione e approvazione sia a seguito della sua entrata in vigore, significative critiche interne e da parte di organizzazioni nazionali e internazionali.

In fase di approvazione, tra le più autorevoli, va senz’altro annoverata quella del CNIL (*Commission nationale de l’informatique et des libertés*). In primo luogo, la Commissione ha criticato il Governo per non essere stata coinvolta e consultata durante la discussione e l’approvazione della legge, in considerazione dell’importanza e della delicatezza dei temi trattati relativi alla vita privata e alla protezione dei dati personali, aspetti che sono andati a incidere sulla disciplina delle libertà personali⁴⁴. In secondo luogo, la critica ha riguardato l’obbligo di dichiarare il numero identificativo dell’abbonamento e le username (ma non le password) dei mezzi di comunicazione elettronica dei sospettati di terrorismo. La Commissione ha rilevato che quest’obbligo è suscettibile di includere un campo estremamente ampio di servizi di comunicazione, come i telefoni fissi e mobili, le trasmissioni vocale via internet, gli sms, le e-mail e le applicazioni per la messaggistica istantanea. Il campo d’azione della legislazione resta anche in questo caso molto vago e ampio, e il testo non prevede alcuna “finalità” e “condizione” per l’utilizzo dei numeri e degli *username*⁴⁵.

³⁹ Décision n. 2016-590 QPC du 21 Octobre 2016 du Conseil Constitutionnel.

⁴⁰ Onde elettromagnetiche utilizzate nella telecomunicazione senza fili (wireless).

⁴¹ Art. 15, Loi n. 2017-1510.

⁴² Art. 19 e 21, Loi n. 2017-1510.

⁴³ Art. 19, Loi n. 2017-1510.

⁴⁴ CNIL, *Observations de la CNIL sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, 11 luglio 2017.

⁴⁵ *Ibid.*

4. Russia: tra contrasto al terrorismo e rischi di un maggiore controllo politico

L'equilibrio tra la legislazione antiterrorismo e la libertà dei cittadini nella Federazione russa è stato a lungo oggetto di critiche e contenziosi, in particolare con la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁴⁶ cui la Russia ha aderito il 5 maggio 1998, con il Consiglio d'Europa (Commissione di Venezia), e con l'OSCE.

Prima di analizzare le ultime disposizioni legislative in materia di terrorismo introdotte dalla Legge Federale n. 374-FZ⁴⁷ e n. 375-FZ⁴⁸ conosciute come *Leggi Yarovaya*⁴⁹ è importante tenere in considerazione alcune leggi che le hanno precedute, anch'esse finalizzate a contrastare il terrorismo.

La tendenza sempre più accentratrice che si sta delineando all'interno del Paese, nonostante l'innegabile consenso del quale gode il Presidente V.V. Putin⁵⁰, rende sempre più complessa la maturazione di una società civile impegnata nella tutela dei diritti. Di conseguenza, la debolezza del rule of law affermatasi da El'cin in poi è divenuta caratteristica endemica del sistema, trasformatasi poi nella controversa *diktatura zakona* (dittatura della legge) putiniana. L'approccio legislativo russo fa infatti leva su principi e idee che non sono solo quelli propri della tradizione europea liberale della tutela dei diritti umani, ma resta ancora oggi ancorata culturalmente al passato zarista e socialista⁵¹. Tuttavia, è evidente come dopo il crollo dell'Unione Sovietica la nuova Russia el'ciniana abbia stabilito nuovi standard di tutela dei diritti umani. Il testo costituzionale del 1993 e le successive adesioni alle organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa hanno introdotto un *noyau* di diritti concettualmente nuovo rispetto al passato, almeno *in the books*, che ha permesso al Paese di omogeneizzarsi ai requisiti di libertà di parola, opinione e informazione propri dell'Occidente liberale⁵². Ad esempio, già nella Costi-

⁴⁶ Per una disamina attenta della giurisprudenza si veda: O. Pollicino-O. Soldatov, *Striking the Balance between Human Rights Online and State Security Concerns: The Russian Way in a Comparative Context*, in *German LJ*, 19, 2018, 85 ss.

⁴⁷ Federal'nyj zakon ot 06.07.2016 g. n. 374-FZ, O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O protivodejstvii terrorizmu» i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v časti ustanovlenija dopolnitel'nyh mer protivodejstvija terrorizmu i ob espečenija obščestvennoj bezopasnosti.

⁴⁸ Federal'nyj zakon ot 06.07.2016 g. n. 375-FZ O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii v chasti ustanovlenija dopolnitel'nyh mer protivodejstvija terrorizmu i obespečenija obshhestvennoj bezopasnosti.

⁴⁹ Dal nome della Vicepresidente della Duma di Stato e proponente le leggi stesse, Irina A. Yarovaya, appartenente al partito di maggioranza assoluta Edinaja Rossija.

⁵⁰ *Putin's approval rate*, Levada Center, 25 ottobre 2018.

⁵¹ B. Bowring, *Russia and human rights: Incompatible opposites*, in *Goettingen Journal of International Law*, 1, 2009, 257 ss.

⁵² Art. 29 Cost. della Federazione russa: «1. A ciascuno è garantita la libertà di pensiero e di parola. 2. Non sono consentite propaganda o attività analoghe che fomentino l'odio e l'inimicizia sociale, razziale, nazionale o religiosa. È vietata la propaganda di ogni egemonia sociale, razziale, nazionale, religiosa o linguistica. 3. Nessuno può essere costretto a esprimere le proprie opinioni e convinzioni o a rinunciarvi. 4. Ciascuno ha diritto a cercare, ottenere, trasmettere, produrre e diffondere liberamente informazioni con qualunque mezzo consentito dalla legge. La legge federale stabilisce l'elenco delle informazioni che costituiscono segreto di stato. 5. Viene garantita la libertà dei mezzi d'informazione di massa. La censura è vietata». Questo articolo della Costituzione russa contenuto nel secondo capo, fa chiaramente

tuzione viene evidenziata la tutela della privacy, tema estremamente delicato se si pensa al ruolo penetrante che hanno avuto i servizi segreti durante il periodo sovietico⁵³.

Come per la Francia, il terrorismo e il tema della sicurezza hanno avuto un notevole impatto sulla vita dei cittadini russi, specie nelle grandi città e nelle regioni irredentiste. Se oggi il dibattito sulla limitazione dei diritti umani in favore di un maggiore grado di sicurezza è aperto ed estremamente delicato, la Russia è stata in questi anni un importante esempio di come spesso la legislazione abbia incontrato enormi difficoltà nel far convivere l'equilibrio tra questi due elementi.

Un significativo numero di leggi è stato approvato negli ultimi 5 anni, andando a disciplinare il web al fine di fronteggiare la minaccia terroristica.

Nel 2013 la Legge Federale n. 398-FZ⁵⁴ ha autorizzato il *Roskomnadzor*⁵⁵ (Supervisore Internet dello Stato) a bloccare l'accesso ai siti internet che pubblicavano informazioni incitanti alla rivolta o contenenti informazioni "estremiste". Il blocco avviene con effetto immediato, senza alcun avvertimento preventivo e decisione da parte di una Corte⁵⁶, basandosi unicamente su un ordine dell'Ufficio del Procuratore Generale. Il provider dei servizi internet attua il blocco, che viene comunicato *ex post* al proprietario del sito web, il quale non può fare nulla per prevenirlo. Questo significa che lo stop al sito web resta totalmente a discrezione dell'Ufficio del Procuratore Generale, il quale arbitrariamente può classificare le informazioni sul sito come incitanti all'odio o contenenti "informazioni estremiste". A tale proposito va considerata l'opinione espressa il 15-16 giugno 2012 dalla Commissione di Venezia sulla Legge Federale *Combattere le attività estremiste* della Federazione Russa, emendata poi nel luglio 2006, nel maggio e luglio 2007 e nell'aprile 2008⁵⁷. Nelle conclusioni della sua opinione, la Commissione

emergere come il Capo primo e secondo, al cui interno sono contenute le basi del sistema costituzionale e i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino, abbiano una natura e siano basati su principi diversi rispetto al resto della Costituzione dedicato al funzionamento del sistema russo. Si veda anche: A. Di Gregorio - M. Ganino - C. Filippini (a cura di), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Milano, 2005.

⁵³ Art. 24 Cost. della Federazione russa: «1. Non sono ammessi la raccolta, la conservazione, l'utilizzazione e la diffusione di informazioni sulla vita privata della persona senza il suo consenso. 2. Gli organi del potere statale e quelli dell'autogoverno locale, i loro funzionari, hanno l'obbligo di fornire a ciascuno la possibilità di conoscere documenti e materiali direttamente riguardanti i propri diritti e libertà, se non è previsto altrimenti dalla legge».

⁵⁴ Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii n. 149-FZ ot 27.07.2006 g. «Ob informacii, informacionnyhtehnologijah i o zashhiteinformacii» (s izmenenijami, vnesennymi v sootvetstvii s Federal'nyimzakonom n. 398-FZ ot 28.12.2013 g.).

⁵⁵ РОСКОМНАДЗОР, Servizio Federale di Supervisione delle Telecomunicazioni, delle Tecnologie d'Informazione e delle Comunicazioni di Massa. Tale servizio è stato istituito sulla base del Decreto Presidenziale n. 1715 del 3 dicembre 2008.

⁵⁶ Con la decisione n. 189/02018 sul "Rifiuto di esaminare la denuncia del cittadino Dmitri A. Prozorovsky sulla violazione dei suoi diritti costituzionali dagli articoli 176, 177 e 195 del Codice di Procedura Penale della Federazione russa, 25 gennaio 2018", la Corte Costituzionale della Federazione Russa ha confermato la costituzionalità del codice di procedura penale secondo il quale gli organi investigativi non devono ottenere un mandato di una corte per accedere ai contenuti delle comunicazioni elettroniche trovati all'interno dei telefoni, tablet e personal computer delle persone indagate (Opređenje Konstitucionnogo Suda RF ot 25 janvarja 2018 g. n. 189-O "Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanina Prozorovskogo Dmitrija Aleksandrovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav stat'jami 176, 177 i 195 Ugolovno-processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii").

⁵⁷ Opinione n. 660/2011 della Commissione di Venezia sulla Legge Federale "Combattere le attività

La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti

esprime le proprie preoccupazioni circa le modalità attraverso le quali la legge agisce, in particolare in merito alla mancata puntuale definizione di “estremismo”, “azioni estremiste”, “organizzazioni estremiste” e “materiali estremisti” in quanto: «*[it] gives too wide discretion in its interpretation and application, thus leading to arbitrariness*»⁵⁸.

La mancanza di precisione nel delineare concetti così importanti può facilmente portare ad un utilizzo strumentale delle norme, danneggiando non solo i singoli individui, ma anche altri soggetti come ad esempio le ONG⁵⁹, già pesantemente colpite negli anni da provvedimenti ad hoc⁶⁰. La legge non offre poi alcuna linea guida alle persone e alle organizzazioni sulla condotta da tenere per evitare l'applicazione delle misure di blocco⁶¹.

Nel 2014 è stata poi approvata la Legge Federale n. 97-FZ⁶² che ha disposto la registrazione di tutti i “moderatori”, comunemente detti blogger, in un apposito registro. Tutti i blogger con almeno 3.000 visite giornaliere hanno l'obbligo di registrarsi presso il *Roskomnadzor* e di rivelare la propria identità. Tali disposizioni equiparano di fatto i blogger ai giornalisti, i quali debbono pertanto seguirne le medesime regole, pur tuttavia non godendo dei medesimi livelli di protezione. La legge prevede che i blogger debbano astenersi dall'utilizzare i propri blog per attività illegali, assicurarsi della correttezza delle informazioni pubblicate, divulgare i dettagli dei loro contatti e attenersi a tutte le disposizioni derivanti dalle leggi loro applicabili (Leggi elettorali, sui mass media, sulla privacy, sulla diffamazione etc.). Il *Roskomnadzor* è poi chiamato a mantenere un registro contenente ogni informazione ritenuta necessaria sui blogger, sui provider e su soggetto che ritiene necessario per il mantenimento del registro stesso. La mancata ottemperanza delle disposizioni legislative è punibile con un'ammenda amministrativa pari a fino 500.000 rubli (₽) (≈ € 6.300). Infine, la legge prevede l'obbligo per i provider di archiviare i dati della corrispondenza e dei contenuti dei blog per sei mesi, e di fornirli alle autorità investigative qualora ne facciano richiesta.

La successiva Legge Federale n. 242-FZ⁶³ del 21 luglio 2014 va ancora di più ad ampliare l'azione di controllo sulla privacy e sulle informazioni. La Legge obbliga tutti i database contenenti informazioni personali dei cittadini russi a stabilirsi fisicamente all'interno del territorio della Federazione russa. L'obbligo ricade su ogni soggetto e

estremiste”.

⁵⁸ *Ibid.*, 18.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ La legge che ha maggiormente colpito le ONG straniere in Russia è la Legge Federale n. 121-FZ del 20 luglio 2012 che regola le attività delle organizzazioni no-profit, le quali, se ricevono donazioni dall'estero, hanno l'obbligo di registrarsi come “agenti stranieri”. Il termine “agente straniero”, in russo *Inostrannyj agent*, rimane ancora linguisticamente strettamente associato all'azione delle spie straniere in Russia durante la Guerra Fredda, assumendo dunque un connotato estremamente negativo.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Federal'nyj zakon ot 5 maja 2014 g. n. 97-FZ “O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon “Ob informacii, informacionnyh tehnologijah i o zashchite informacii” i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii povoprosam uporjadochenija ob menainformaciej s ispol'zovaniem informacionno-telekommunikacionnyh setej”

⁶³ Federal'nyj zakon ot 21 ijulja 2014 g. n. 242-FZ “O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti utochnenija porjadka obrabotki personal'nyh dannyh v informacionno-telekommunikacionnyh setjah”.

persona giuridica che rientri all'interno della definizione di "operatore". Coloro i quali violano tali disposizioni vengono inseriti in un apposito registro dei trasgressori dei diritti dei dati personali. Gli indirizzi IP o i domini in violazione della legge possono essere bloccati, e i responsabili multati e accusati di «raccolta illegale di dati personali»⁶⁴. L'intento della legge è quello di porre delle barriere alla rete, che tuttavia «è luogo atemporale ed extraterritoriale di esercizio delle libertà fondamentali»⁶⁵, cercando di instaurare una sorta di "nazionalismo del web". Se certamente oggi il problema della gestione della privacy e dei dati personali in rete è concreta, il "nazionalismo della rete", in contesti con un debole rule of law e con una legislazione sbilanciata che non offre sufficienti garanzie di tutela dei diritti, rischia però di favorire il controllo dello Stato sui cittadini violandone alcune importanti libertà.

A completare il quadro della legislazione antiterrorismo, il 6 luglio 2016 il Presidente Putin ha firmato le Leggi Federali n. 374-FZ e n. 375-FZ, conosciute come "Leggi Yarovaya", ampliando ulteriormente l'azione statale nel campo delle telecomunicazioni. Nel complesso, il "pacchetto Yarovaya" ha apportato modifiche a 21 leggi⁶⁶. In considerazione del notevole impatto economico delle disposizioni previste, in particolare sugli operatori telefonici, la sua applicazione sta subendo significativi ritardi.

In primo luogo, la legge ha apportato dei cambiamenti al Codice Penale⁶⁷ incrementando la responsabilità dei ragazzi a partire dai 14 anni, attraverso l'introduzione del nuovo reato di «Omessa segnalazione alle autorità statali autorizzate a esaminare le denunce sui reati, di persone che commettono o intendono commettere un crimine previsto dal Codice Penale»⁶⁸, in base ad informazioni provenienti da fonti affidabili⁶⁹. La ratio della decisione del legislatore parte dalla constatazione che i reclutatori dei

⁶⁴ Art. 137, Codice Penale della Federazione russa n. 63-FZ of June 13, 1996 (Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii" ot 13.06.1996 n. 63-FZ (red. ot 29.07.2018)).

⁶⁵ G. De Minico, *Diritti Regole Internet*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, 20.

⁶⁶ La Legge federale della Federazione russa n. 375-FZ del 6 luglio 2016, nello stabilire misure addizionali nel contrasto al terrorismo e al fine di assicurare la pubblica sicurezza, ha introdotto cambiamenti a: 1) Codice Penale della Federazione russa, 2) Codice di Procedura Penale della Federazione russa e 3) Legge federale del 27 luglio 2006 n. 153-FZ.

La Legge federale della Federazione russa n. 374-FZ del 6 luglio 2016 nello stabilire misure addizionali nel contrasto al terrorismo e al fine di assicurare la pubblica sicurezza, ha apportato modifiche a 18 leggi: 1) Legge federale per la lotta al terrorismo; 2) Legge federale sui Servizi di Sicurezza federali; 3) Legge federale sull'attività investigativa esecutiva; 4) Legge federale sull'Intelligence straniero; 5) Legge federale sulla procedura di uscita dalla Federazione Russa e di ingresso nella Federazione Russa; 6) Legge federale sulle armi; 7) Codice aereo della Federazione Russa; 8) Legge federale sulla libertà di coscienza e sulle associazioni religiose; 8) Legge federale sulla comunicazione postale; 10) Legge federale per il contrasto alla al riciclaggio delle entrate provenienti da mezzi illeciti e per il finanziamento del terrorismo; 11) Codice della Federazione Russa sui reati amministrativi; 12) Legge federale sull'attività di spedizione e dei trasporti; 13) Legge federale sulla comunicazione; 14) Codice abitativo della Federazione Russa; 15) Legge federale sull'informazione, sulle tecnologie informatiche e sulla protezione delle informazioni; 16) Legge federale sulla sicurezza dei trasporti; 17) Legge federale sulla giurisdizione territoriale dei tribunali militari distrettuali (navali); e 18) Legge federale sulla sicurezza del combustibile e il complesso energetico.

⁶⁷ Cod. Pen. della Federazione russa n. 63-FZ del 13 giugno 1996.

⁶⁸ Definito ai sensi degli artt. 205, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 e 361 del Cod. Pen. della Federazione russa.

⁶⁹ Cod. Pen. della Federazione russa.

La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti

gruppi terroristici si servono sempre più frequentemente di giovani per compiere atti terroristici. A partire dai 14 anni di età infatti, i giovani, secondo il legislatore russo, iniziano ad avere consapevolezza delle proprie azioni, e pertanto debbono essere ritenuti responsabili⁷⁰. Una legge che tuttavia colpisce direttamente i minori anziché proteggerli e tutelarli dalle strumentalizzazioni nelle quali possono incorrere da parte dei terroristi a causa della loro giovane età.

L'integrazione al Codice Penale all'art. 205.6 di "Omessa segnalazione di un reato" prevede che ciascun cittadino debba obbligatoriamente denunciare un potenziale reato non ancora commesso qualora abbia informazioni a riguardo provenienti dalle – vagamente definite - "fonti attendibili". La persona non sarà punibile se il reato non verrà commesso e nell'eventualità l'informazione riguardi un suo parente stretto. Le pene relative alla contravvenzione della legge sono state tutte aumentate, fino a prevedere in alcuni casi i lavori forzati.

Il "pacchetto Yarovaya" impone poi nuovi importanti obblighi agli "operatori della comunicazione" (операторы связи, operatorsvjazi, provider di servizi telefonici) e gli "organizzatori della distribuzione delle informazioni via internet" (организатор распространения информации в сети интернет, organizator rasprostraneniija informacii v seti internet, operatori internet), ai quali viene richiesto di archiviare i dati riguardanti tutte le comunicazioni e le attività degli utenti. Questi dati devono essere archiviati per 3 anni i provider e 1 anno gli operatori internet, a partire dal 1° luglio 2018. I contenuti web debbono invece essere archiviati per 6 mesi. Agli operatori internet è poi richiesto di fornire agli enti governativi i mezzi di decrittografia dei dati qualora questi ne facciano richiesta, anche senza l'ordinanza di un tribunale. Infine, è previsto che gli operatori telefonici raccolgano i dati relativi ai loro utenti.

In caso di infrazione delle regole, ciascun provider dovrà interrompere la fornitura del servizio internet a ciascun utente su richiesta della polizia qualora l'utente non confermi i suoi dati personali entro quindici giorni dalla richiesta⁷¹. Operatori e providers sono poi obbligati ad archiviare:

informazioni sui dettagli di ricezione, trasferimento, consegna e/o elaborazione di dati voce, dati internet, messaggi di testo, immagini, audio, video e comunicazione elettronica per tre anni e dagli utenti di servizi internet per un anno. Gli operatori devono inoltre conservare le informazioni di tutti gli utenti per un anno;

tutti i contenuti delle attività di comunicazione internet dei propri utenti (messaggi di testo, informazioni vocali, immagini, audio, video, comunicazioni elettroniche e altre attività da parte degli utenti di comunicazione e servizi internet) fino a sei mesi dal momento della loro ricezione, trasferimento, consegna e/o trasformazione.

I dati sopraindicati dovranno essere forniti agli organi governativi autorizzati a con-

⁷⁰ La lista di reati per i quali possono essere accusati i ragazzi a partire dai 14 anni di età in base alle disposizioni del codice penale è: partecipare ad un addestramento finalizzato ad attività terroristiche (art. 205.3); essere parte della comunità terroristica (art. 205.5); essere parte dell'organizzazione terroristica (art. 205.6); essere membro di una unità militare illegale (art. 208); sequestrare un veicolo aereo, marittimo o ferroviario (art. 277); attaccare persone o istituzioni sotto protezione internazionale (art. 360); commettere un atto di terrorismo internazionale (art. 361).

⁷¹ Nuovo paragrafo introdotto nella sezione 1 dell'art. 46 della Legge Federale sulla Comunicazione n. 126-FZ del 7 luglio 2003.

durre attività esecutive e investigative e che si occupano della sicurezza nazionale, così come tutte le altre informazioni che ne facilitino il lavoro. Tra gli enti governativi autorizzati a richiedere informazioni sono inclusi i Servizi Segreti che operano all'Estero (SVR)⁷², i Servizi Segreti federali (FSB)⁷³ e tutte le altre autorità investigative. A questo nuovo obbligo è stato associato un nuovo illecito amministrativo nella seconda parte dell'art. 13.31 del Codice degli Illeciti Amministrativi⁷⁴ (*KoAll PΦ*). La mancata ottemperanza da parte del gestore di informazioni via internet dell'obbligo di fornire le informazioni richieste per la crittografia è punibile con un'ammenda da 3.000 a 5.000 € per i singoli, da 30.000 a 50.000 € per i manager e dagli 800.000 a 1.000.000 € per le aziende.

Infine, il “pacchetto Yarovaya” ha introdotto cambiamenti e restrizioni in merito alle attività missionarie e religiose diverse da quella Ortodossa. Le confessioni religiose sono obbligate ad avere in essere un contratto di lavoro per poter invitare una persona in Russia per attività religiose. Alle confessioni religiose è fatto divieto di svolgere attività missionarie in luoghi pubblici. Queste attività sono vietate in quanto, secondo la Legge, potrebbero: a) violare la sicurezza e l'ordine pubblico; b) mettere in pratica attività estremiste; c) separare una famiglia; d) violare la persona, o i diritti e le libertà dei cittadini; e) danneggiare la moralità e la salute dei cittadini, ivi compreso l'uso di droghe; f) incitare i cittadini a disobbedire agli obblighi stabiliti dalla legge; g) altre. Infine, gli stranieri intenzionati a svolgere attività religiose in Russia non saranno più considerati idonei a ricevere un visto umanitario per entrare in Russia.

I principali aspetti delle Leggi Yarovaya descritti in precedenza presentano almeno tre evidenti elementi critici.

Partendo dall'obbligo relativo all'archiviazione e alla gestione dei dati internet, va notato che molte organizzazioni russe, pubbliche e private, si sono già fortemente opposte all'attuazione delle leggi⁷⁵. Anzitutto, se la definizione di *provider* è piuttosto precisa e chiara⁷⁶, quella di operatore è al contrario estremamente ampia e vaga. Questa copre ogni entità che assicura il funzionamento del sistema internet e dei software adibiti alla ricezione, al trasferimento, all'invio e all'elaborazione di comunicazioni elettroniche per gli utenti internet. Queste formulazioni generiche fanno sì che in molti possano ricadere sotto questa definizione, spesso anche a loro insaputa.

I rilievi maggiori restano però legati ai costi di implementazione delle misure previste per la raccolta e l'archiviazione dei dati. I problemi tecnici per l'attuazione della legge sono anzitutto dovuti alla mancanza di attrezzature e di tecnologia che permetta di archiviare una mole di dati così elevata⁷⁷. Infatti, le critiche rivolte dalle maggiori compagnie non vertono tanto sulla parte relativa ai diritti degli utenti, quanto all'impossi-

⁷² Sluzhba vneshney razvedki (SVR).

⁷³ Federal'naya sluzhba bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii (FSB).

⁷⁴ Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah” ot 30.12.2001 n. 195-FZ (red. ot 11.10.2018).

⁷⁵ Tra queste l'Associazione russa per le comunicazioni elettroniche (RAEC), il Centro di Coordinamento per le Tecnologie Internet (CC for TLD RU), Yandex (motore di ricerca) e Mail.Ru.

⁷⁶ Per *provider* si intende il fornitore di servizi di comunicazione che opera sotto una licenza specifica.

⁷⁷ *Yarovaya Law, One Year After*, in *Digital Reort Analytica*, 25 aprile 2017.

La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti

bilità di molti provider di rispettare la legge e sugli enormi costi che questi dovranno sostenere. Costi che potrebbero portare molte compagnie internet alla bancarotta.

I maggiori operatori internet attivi in Russia come *MegaFon*, *MTS*, *Veon* e *Tele2* hanno stimato i costi di adeguamento a circa 2.2 trilioni di rubli (circa Euro 280 milioni) solo per organizzare l'archiviazione dei dati. Una cifra pari al 10% del budget statale russo⁷⁸. *MTS* nello specifico ha segnalato che per ottemperare agli obblighi previsti dal “pacchetto Yarovaya” sull'archiviazione dei dati dovrà impiegare tutti i profitti ottenuti nei prossimi 100 anni nel solo *data center*⁷⁹.

Allo stesso modo, alcuni esperti informatici russi hanno sottolineato che il Governo russo stesso non disponga degli strumenti e dei software necessari a consentire l'archiviazione di una tale mole di informazioni come predisposto dalla nuova legge, ed è improbabile che queste capacità saranno sviluppate entro il 2018⁸⁰. Gli elevati costi potrebbero inoltre portare le compagnie ad abbassare i loro standard di sicurezza, rendendo gli utenti vulnerabili alla sorveglianza non-autorizzata ed al furto dei dati⁸¹.

Tra le critiche più significative al “pacchetto” troviamo certamente quelle di Edward Snowden, attualmente residente a Mosca, il quale ha commentato attraverso il proprio account Twitter: «#Putin has signed a repressive new law that violates not only human rights, but common sense. Dark day for #Russia»⁸².

Per quanto concerne l'obbligo di rivelare alle autorità statali le chiavi di crittografia, le autorità russe hanno ricevuto il rifiuto da parte della popolare applicazione di messaggistica istantanea *Telegram*⁸³. I proprietari della app si sono rifiutati di consegnare all'*FSB* le chiavi di crittografia necessarie per decifrare i messaggi elettronici ricevuti, inviati o trasmessi. L'applicazione utilizza un complesso sistema di crittografia difficile da decifrare e per questo considerato estremamente sicuro⁸⁴. Secondo quanto rivelato dall'*FSB* infatti, il commando terroristico responsabile degli attacchi del 3 aprile 2017 alla metropolitana di San Pietroburgo avrebbe preparato e organizzato l'attacco utilizzando proprio *Telegram* per lo scambio di informazioni⁸⁵. Pavel Durov, proprietario dell'applicazione, ha declinato la richiesta di consegna delle chiavi, assicurando che agli utenti *Telegram* verranno garantite privacy e sicurezza⁸⁶.

⁷⁸ *V Sovete Federacii predložhili perenesti vstuplenie v silu “paketa Jarovoj” na 2023 god*, in [NEWSRU.COM](#), 6 dicembre 2017.

⁷⁹ *«Popravki Jarovoj i Ozerova», cena voprosa*, in [Mobile-Review.com](#), 20 giugno 2016.

⁸⁰ Il 19 luglio 2016, l'allora Viceministro dello Sviluppo economico della Federazione russa Sergeij Belyakov aveva proposto l'introduzione di modifiche al “pacchetto Yarovaya”, proponendo di modificarne le scadenze per alcune disposizioni sull'entrata in vigore degli obblighi di archiviazione dei contenuti sulle comunicazioni e sulle attività degli utenti da parte degli operatori internet e della comunicazione al 1° luglio 2023 anziché al 1° luglio 2018.

⁸¹ *Russia: ‘Big Brother’ Law Harms Security, Rights*, in [Human Rights Watch](#), 12 luglio 2016.

⁸² [Post pubblicato sul profilo personale Twitter di Edward Snowden](#), 7 luglio 2016.

⁸³ I creatori della app, i fratelli Pavel e Nikolai Durov, attualmente vivono in auto-esilio a Londra. Sono proprietari tra gli altri anche del popolarissimo social network *Vkontakte*.

⁸⁴ Per maggiori dettagli si veda: R. Tan, *Terrorists’ love for Telegram explained*, in [Vox](#), 30 giugno 2017.

⁸⁵ *FSB Rossii fiksiruet total'noe ispol'zovanie chlenami zakonspirirovannyh jacheek mezhdunarodnyh terroristicheskijh organizacij Internet-messendžerov dlja osushhestvlenija konspirativnoj svjazi meždu soboj i svoimi kuratorami iz-za granicy*.

⁸⁶ [Post pubblicato sul profilo personale Twitter di Pavel Durov](#), 20 marzo 2018.

Scaduto l'ultimatum, il 13 agosto 2018 la Corte moscovita di Taganskij ha disposto il blocco totale dell'applicazione, avendo questa rifiutato di «fornire le chiavi di crittografia all'FSB»⁸⁷ dopo che la Corte Suprema aveva rigettato il ricorso dei legali di *Telegram*⁸⁸. Tuttavia, il Garante delle Telecomunicazioni ha rinnovato la proposta di ritirare il blocco dell'applicazione qualora questa accettasse l'ordine della Corte di consentire l'accesso ai messaggi crittografati⁸⁹. Al momento la posizione di Telegram pare non essere cambiata. La compagnia ha fatto sapere che: «pur condividendo la necessità e il diritto delle autorità di combattere il terrorismo [...] suggeriamo l'unica via civile per farlo – un ordine della Corte in cambio della non divulgazione [...] dei contenuti dei messaggi, ma solo degli indirizzi IP o del numero di telefono. L'equilibrio tra sicurezza nazionale e privacy deve essere trovato»⁹⁰.

Tuttavia, Pavel Durov ha pochi giorni dopo commentato tramite la sua pagina personale della app che rivelare gli indirizzi IP e i numeri di telefono renderebbe Telegram «un luogo meno attrattivo per coloro i quali lo utilizzano per diffondere propaganda terroristica»⁹¹. *Telegram LLC*, ora registrata nel Regno Unito, resta ad oggi l'unica compagnia ad aver deciso di sfidare la nuova legislazione.

Infine, la parte del «pacchetto» riguardante i limiti imposti alle attività religiose delle confessioni diverse da quella Ortodossa (Patriarcato di Mosca) ha posto anch'essa molti dubbi circa la restrizione delle libertà dei cittadini russi. I sostenitori di tali misure le difendono come risposta agli attentati terroristici di matrice islamica che si sono verificati in Russia nel corso degli anni, legandole anche ai più recenti attentati in Francia. Molte critiche sono state riservate a questa parte della legge, in quanto secondo molti osservatori si tratta di misure funzionali al potere di Mosca per consolidarsi ulteriormente, e riservare una posizione sempre più dominante nel sistema di potere alla Chiesa Ortodossa, nonostante la Costituzione affermi all'art. 14 la laicità dello Stato e l'uguaglianza delle confessioni davanti alla legge⁹². Tra le critiche più significative in questa direzione vi è senz'altro quella della *United States Commission on International Religious Freedom* che afferma che quanto previsto dalla legge, con «il pretesto di affrontare il terrorismo, concederebbe alle autorità poteri radicali per ridurre le libertà civili, inclusa l'introduzione di ampie restrizioni sulle pratiche religiose, che renderebbero molto

⁸⁷ *Court decision on Telegram messenger blocking comes into force*, in *TASS*, 15 maggio 2018; Telegram ha subito un blocco analogo in Cina, Oman e Pakistan. Si veda: *Telegram Blockage*, in *Radio Free Europe*, 17 aprile 2018.

⁸⁸ *Russian ban on Telegram messenger remains after Supreme Court rejects company's appeal*, in *Russia Today*, 9 agosto 2018. Nel ricorso contro la decisione della Corte di Taganskij, i legali della compagnia hanno cercato di dimostrare che l'FSB non fosse autorizzato a richiedere le chiavi di crittografia in quanto tale atto «extragiudiziale» comportasse il controllo della corrispondenza di un numero indefinito di persone, con ampi margini di discrezionalità per le forze dell'ordine, e che costituisse una minaccia per la sicurezza dei cittadini.

⁸⁹ *Watchdog to consider de-blocking Telegram in Russia if service provides encryption keys to FSB*, in *Russia Today*, 28 agosto 2018.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Art. 14 Cost. della Federazione russa: «1. La Federazione Russa è uno Stato laico. Nessuna religione può costituirsi in qualità di religione di Stato od obbligatoria. 2. Le associazioni religiose sono separate dallo Stato e sono uguali davanti alla Legge».

La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti

difficile ai gruppi religiosi di operare»⁹³.

Queste misure consentirebbero alle autorità russe di reprimere ulteriormente quelle comunità religiose più piccole e critiche nei confronti del Governo e del Presidente e di imprigionare i dissidenti. Come per i precedenti casi, l'accusa di "estremismo", correlata ad una sua definizione estremamente ampia può includere in questa fattispecie la promozione pacifica della "superiorità di una religione su un'altra", portando dunque anche alla messa al bando dei testi religiosi, o addirittura all'obbligo di scioglimento di gruppi religiosi, come accaduto ad esempio nel caso dei Testimoni di Geova⁹⁴. Il 7 maggio scorso, la Corte EDU ha comunicato di aver ricevuto l'appello ricevuto di 394 organizzazioni religiose locali di Testimoni di Geova in Russia. L'appello riguarda la decisione del 20 aprile 2017 della Corte Suprema russa che ha vietato l'attività dei Testimoni di Geova e delle loro congregazioni locali in quanto giudicate "estremiste", sciogliendole, e convertendo le loro proprietà a favore del governo⁹⁵.

5. Conclusioni. Alla ricerca di equilibrio e proporzionalità

Le legislazioni antiterrorismo di Russia e Francia evidenziano come esista un generale problema legato alla definizione di "terrorismo". Le disposizioni in materia richiedono anzitutto una puntuale e precisa delimitazione del concetto, necessaria per meglio definire il campo d'azione e di applicazione. Formulazioni eccessivamente generiche comportano il rischio di vedere applicate norme elaborate per la gestione della sicurezza in contesti emergenziali e specifici a fattispecie estranee al terrorismo e che possono comportare un'alterazione di quel delicato equilibrio tra sicurezza e tutela dei diritti.

La legislazione antiterrorismo ha natura preventiva. Infatti, le misure legislative vengono generalmente prese ex ante, dettate nella maggioranza dei casi dall'urgenza e dal forte impatto mediatico che eventi tragici come gli attentati hanno sui cittadini. Questo impatto gioca spesso un ruolo cruciale nelle dinamiche politiche interne, in quanto un'azione efficace nel breve periodo può consentire di sfruttare il consenso elettorale, o al contrario essere causa di dissenso da parte degli elettori.

Si tratta pertanto di situazioni nelle quali l'azione legislativa è caratterizzata da rapidità di esecuzione, non sempre compatibile con il controllo e la serenità di giudizio che invece richiederebbero situazioni particolarmente delicate. La prevenzione necessiterebbe poi di adeguamento e miglioramento delle norme antiterrorismo nel medio-lungo periodo, in maniera tale da poter agire anche in contesti non emergenziali, quando le decisioni possono essere prese in momenti in cui l'aspetto emozionale ha un'influenza più limitata.

Proprio su questo elemento la legge francese pone un'importante clausola che merita

⁹³ *RUSSIA: USCIRF Condemns Enactment of Anti-Terrorism Laws*, in *United States Commission on International Religious Freedom*, 8 luglio 2016.

⁹⁴ *Imprisoned for Their Faith*, in *JW.ORG*, 7 settembre 2018; *Russia: Sweeping Arrests of Jehovah's Witnesses*, in *Human Rights Watch*, 28 giugno 2018.

⁹⁵ *Reshenie Verhovnogo Suda RF ot 20.04.2017 N AKPI17-238*.

una riflessione. Le misure antiterrorismo implementate sull'onda dei gravi attentati del 2015 e di quelli successivi, hanno fortemente scosso l'opinione pubblica sia francese sia europea. L'emotività ha fatto sì che *l'état d'urgence* venisse prorogato più volte per la durata complessiva di due anni. Una misura che sarebbe dovuta rimanere temporanea ed eccezionale e che è ben presto divenuta abitudinaria, votata in un contesto di unità nazionale, con procedure accelerate (una sola lettura per ogni Camera) e approvata all'unanimità. Una decisione che è servita a mostrare ai cittadini la fermezza e la capacità decisionale dello Stato.

Tuttavia, la legge *SILT* ha previsto una "clausola di autodistruzione" nel 2020. Questa clausola, introdotta in origine dal *Sénat*, prevedeva la decadenza degli articoli relativi alle perquisizioni e all'obbligo di residenza trascorsi quattro anni dall'entrata in vigore. La durata è stata poi ridotta a tre anni dall'Assemblea Nazionale, e allargata a tutte le misure ispirate dallo stato d'urgenza: perimetri di protezione (art. 1), chiusura dei luoghi di culto (art.2), misure individuali di controllo amministrativo e di sorveglianza (art.3), visite domiciliari (art.4). Si prevede implicitamente una "sperimentazione" delle misure che decadranno il 31 dicembre 2020, termine entro il quale saranno sottoposte a un controllo rinforzato del Parlamento⁹⁶. La clausola mette in rilievo un aspetto importante, introducendo un principio di valutazione nel medio periodo delle misure antiterrorismo intraprese. Ne consegue dunque che la legge *SILT* non si presenta più come disciplina eccezionale, ma ordinaria. La minaccia terroristica viene quindi considerata come permanente, in quanto «connaturata all'attuale stato dei rapporti della comunità internazionale»⁹⁷. Pertanto «non potrà più essere dichiarata con un atto straordinario del Consiglio dei Ministri»⁹⁸.

I maggiori limiti della legislazione francese restano pertanto legati ai problemi nozionistici di definizione del "terrorismo". Formulazioni vaghe, che le hanno rese suscettibili ad un'applicazione più ampia rispetto alla sola prevenzione del terrorismo. Un esempio è stata l'applicazione alla regolazione dei flussi migratori, come avvenuto nel caso del Porto di Dunkerque⁹⁹.

In conclusione, la legislazione francese ha agito a posteriori, in un contesto emergenziale, dove l'azione dell'Esecutivo, per ragioni di rapidità ha scavalcato quella del Parlamento. Se certamente il Governo è l'organo costituzionale più adatto ad affrontare questo tipo di difficoltà nel breve periodo, aspetti delicati come le disposizioni antiterrorismo che vanno ad incidere sui diritti fondamentali quali la libertà e la tutela della privacy dei cittadini richiederebbero una condivisione quanto più ampia possibile. A questo proposito, l'organo meglio preposto a garantire la condivisione delle norme,

⁹⁶ Il Presidente della Commissione legislativa e relatore del testo al Senato, Philippe Bas, ha evidenziato l'importanza di questa clausola affermando che: «Una valutazione annuale ci informerà circa l'utilità marginale di queste misure. Se saranno valutate come inutili allora il Parlamento non le rinnoverà».

⁹⁷ G. De Vergottini, *op. cit.*, 1196.

⁹⁸ G. De Minico, *Terrorismo: emergenza, promesse (mancate?) del presidente Macron*, in *Affari Internazionali*, 2 novembre 2017.

⁹⁹ J. Callon-D. Lévy-B. Oudet-M. Padis-Y. Trotignon, *Etat d'urgence, terrorisme et sécurité intérieure. Comment trouver la sortie ?*, in *Terra Nova*, 2018. Per un'analisi dettagliata dell'applicazione delle misure di polizia amministrativa prese all'interno del quadro degli articoli 1-4 della Legge *SILT* si veda il sito dell'Assemblea Nazionale.

La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti

e non solo dunque destinato ad approvare un testo governativo è il Parlamento. La clausola di revisione può rappresentare uno strumento estremamente funzionale anche sotto questo aspetto. Esso infatti ha il privilegio di non intaccare la rapidità assicurata dall'azione dell'Esecutivo nel breve periodo, ma consente nel medio periodo di poter valutare le misure, la loro efficacia e di regolare le disposizioni all'interno del Parlamento.

I cittadini russi hanno certamente risentito dell'ondata emotiva degli attentati che hanno colpito sia le grandi città sia le regioni periferiche del Caucaso. Il terrorismo ceceno ha rappresentato una delle sfide più difficili per il Governo centrale, che ha faticosamente avuto la meglio sui territori indipendentisti con due guerre¹⁰⁰. La capacità del potere centrale di mettere fine all'escalation terroristica è stato poi uno degli aspetti decisivi per la crescita e il consolidamento del consenso del Presidente Putin a partire dai primi anni 2000.

L'approccio legislativo russo si discosta in parte da quello francese ed europeo, come testimonia il "Pacchetto Yarovaya", estremamente incisivo nel regolamentare le piattaforme web, evidenziando come il delicato equilibrio tra tutela del diritto alla privacy e alla sicurezza dei cittadini possa essere facilmente compromesso.

Va anzitutto premesso che non esistono valide motivazioni per dubitare della buona fede del legislatore e delle autorità russe nel combattere il terrorismo e nella loro ferma volontà di tutelare la sicurezza dei cittadini russi. D'altro canto, va sottolineato come la Federazione russa sia diventata nel tempo un Paese sempre più autoritario¹⁰¹, e che pertanto, in contesti scarsamente democratici, le legislazioni antiterrorismo si prestino più facilmente ad essere strumentalizzate per fini diversi rispetto a quelli per cui sono state disegnate¹⁰². Tenendo in considerazione questo aspetto, la legislazione antiterrorismo può rappresentare un perfetto escamotage legislativo facente leva su un bene primario dei cittadini come la tutela della sicurezza per poter disciplinare altri settori sensibili avvantaggiando una parte politica a scapito di un'altra, favorendo quella al potere. Disposizioni legislative restrittive e di controllo delle piattaforme internet possono prestarsi ad essere un metodo invisibile di controllo dei cittadini e della società civile per veicolare l'informazione, osservarne le posizioni politiche ed eventualmente agire in maniera repressiva.

L'aspra contesa tra Russia e Corte EDU non facilita di certo la disciplina di questi aspetti. Se infatti la legislazione incontra difficoltà nel trovare un equilibrio tra la garanzia della sicurezza e la tutela dei diritti, la sentenza n. 12-P/2016¹⁰³ emessa dalla Corte

¹⁰⁰ Prima Guerra di Cecenia: 1994-1996; Seconda Guerra di Cecenia: 1999-2009.

¹⁰¹ M. Volpi, *Libertà e autorità: la classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo*, Milano, 2016, Vol. 4; *Nations in transit 2018: Russia*, in *Freedom House*.

¹⁰² G. de Vergottini, *op. cit.*, 1190.

¹⁰³ Judgment of 14th July, 2015 No. 21-II/2015 the Constitutional Court gave appraisal of constitutionality of the provisions of Article 1 of the Federal Law "On Ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and Protocols thereto", Items 1 and 2 of Article 32 of the Federal Law "On International Treaties of the Russian Federation", Sections 1 and 4 of Article 11, Item 4 of Section 4 of Article 392 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation, Sections 1 and 4 of Article 13, Item 4 of Section 3 of Article 311 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation, Sections 1 and 4 of Article 15, Item 4 of Section 1 of Article 350 of the Administrative Judicial Proceedings Code of the Russian Federation and Item 2 of

Costituzionale russa che riafferma il principio secondo il quale la Federazione russa non è obbligata a dare esecuzione a quelle sentenze della Corte EDU che constatano la violazione della CEDU da parte di norme della legislazione russa giudicate conformi alla Costituzione, e la Legge federale n. 7-FZ 2015 che ha conferito alla Corte stessa il compito di pronunciarsi su tale questione dietro ricorso dell'autorità esecutiva federale competente per la tutela degli interessi della Federazione russa nelle controversie dinanzi a un organo internazionale in materia di protezione dei diritti umani e delle libertà, hanno ridotto le tutele e i controlli anche sulla legislazione antiterrorismo¹⁰⁴. La Legge infatti autorizza le autorità a ignorare le decisioni degli organismi internazionali a cui la Russia ha aderito se queste “violano i principi e le norme fondamentali della Costituzione russa”¹⁰⁵. In particolare, l'accusa mossa dal Presidente Putin alla Corte EDU è quella “di non regolare i rapporti giuridici, non proteggere i diritti, ma di svolgere semplicemente una funzione politica”¹⁰⁶.

Ad oggi, gli sforzi per contrastare il terrorismo possono essere la perfetta scusa per i regimi, sia democratici sia autoritari, per restringere la libertà di espressione e cercare di controllare l'accesso all'informazione. Se infatti è essenziale che i governi contrastino la violenza e l'incitamento al terrorismo, il rischio di intaccare la libertà di espressione è certamente alto.

Il caso russo assume poi particolare importanza se si considera che la forma di stato e di governo della Federazione russa ha rappresentato e rappresenta tutt'oggi un modello per i Paesi ex URSS europei (Bielorussia e Ucraina) e dell'Asia Centrale¹⁰⁷, dove si è sviluppata in contesti ancora più arretrati¹⁰⁸. Sarà pertanto importante analizzare eventuali effetti di *spill-over* legislativo in questi contesti, valutando se la legislazione antiterrorismo russa sia divenuta un prodotto da esportazione.

La regolamentazione dell'utilizzo delle piattaforme internet da parte degli Stati rappresenta una delle sfide più interessanti che gli ordinamenti nazionali (e internazionali) dovranno affrontare in futuro. Se infatti la lotta al terrorismo da parte dello Stato richiede una disciplina del web, ogni eventuale limitazione potrà ritenersi legittima solo se proporzionale, e dunque dopo un attento confronto tra i costi e i benefici. Tuttavia, nell'assicurare l'equilibrio tra la tutela della privacy e il diritto alla sicurezza, va tenuto sempre ben presente che il beneficio della sicurezza è futuro e incerto, mentre la limitazione delle libertà resta attuale e certa.

Come citare il contributo: F. Delfino *La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti*, in *MediaLaws – Rivista dir. media*, 1, 2019, in corso di pubblicazione

Section 4 of Article 413 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation.

¹⁰⁴ L. Mälksoo, *Russia's Constitutional Court Defies the European Court of Human Rights: Constitutional Court of the Russian Federation Judgment of 14 July 2015, No 21-II/2015*, in *European Constitutional Law Review*, 12, 2016, 377 ss.

¹⁰⁵ OSCE, *Joint Declaration on Freedom of Expression and Countering Violent Extremism*, 4 maggio 2015.

¹⁰⁶ “*Putin: vyhod Rossii iz-pod jurisdikcii ESPC hvozmozhen, no vopros na povestke ne stoit*”, in *TACC*, 14 aprile 2014.

¹⁰⁷ L. Tayler, *Interview: How not to fight terrorism in Kyrgyzstan*, in *Human Rights Watch*, 17 settembre 2018.

¹⁰⁸ M. Volpi, *op. cit.*, 178.