

La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia.

Un difficile equilibrio tra tutela della privacy e sicurezza dei cittadini.

Federico Delfino, dottorando in Scienze politiche nell'Università di Genova.

Il presente lavoro rappresenta una versione non definitiva di un lavoro più ampio. Si prega di non farlo circolare e/o citare senza il permesso dell'autore.

Introduzione

Gli attentati terroristici di matrice islamica che hanno colpito l'Europa in questi ultimi anni hanno riportato al centro dell'arena politico-istituzionale e del dibattito politico il tema della sicurezza, le modalità di contenimento interne, specie in relazione al terrorismo di matrice islamica.

Attentati che hanno avuto un forte impatto sull'opinione pubblica dei Paesi dove sono stati compiuti, spingendo gli esecutivi a tutelarsi in questa direzione e a cercare attraverso legislazioni *ad hoc* di rispondere a queste minacce. Legislazioni che hanno portato a più o meno forti limitazioni dei diritti dei cittadini in nome di un grado maggiore di sicurezza¹, specie in tema di controllo delle comunicazioni internet. Larga parte dei più recenti attentati terroristici sono stati pianificati e organizzati attraverso l'utilizzo di internet, strumento che ne ha facilitato e reso elastiche le comunicazioni e il networking internazionale.

I Paesi che prenderemo in esame in questa analisi sono la Francia e la Federazione russa. Entrambi i Paesi hanno una lunga e difficile esperienza di convivenza con il sedicente terrorismo islamico.

Innanzitutto, entrambi i Paesi hanno al loro interno una consolidata componente musulmana. Il popolo multinazionale² della Federazione russa conta al suo interno circa 20 milioni di musulmani indigeni, corrispondenti al 15% circa del totale della popolazione³. Una presenza storica e fortemente radicata in considerazione della estensione del Paese, che è spesso stata oggetto di repressione viste le spinte autonomiste e indipendentiste del passato. Le concentrazioni maggiori si rilevano nelle Repubbliche del Bashkortostan e Tatarstan, nelle regioni del Volga e degli Urali, e nel Caucaso del Nord (Repubbliche della Cecenia, Inguscezia, Daghestan, Cabardino-Balcaria, Karačaj-Circassia)⁴. Queste regioni si trovano al confine con altri Paesi, spesso strategici a livello di comunicazione degli idrocarburi, avendo pertanto una rilevanza politica ed economica strategica. La regione del Caucaso in particolare è stata teatro di tentativi indipendentisti a partire dagli anni '90. La Cecenia in particolare 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 islamico ha rappresentato per tutto il corso degli anni 2000 una vera spina nel fianco per potere centrale di Mosca. In particolare, vanno ricordati i sanguinosi attentati in Cecenia attribuiti agli indipendentisti islamici, su tutti la strage di Beslan del 2004, quelli di Mosca tra i quali la Strage del Teatro Dubrovka del 2002, nel 2009 alle fermate Paveletskaja e Avtozavodskaja della metropolitana di Mosca e al Nevsky Express Mosca-

¹ Andreatta, F., Clementi, M., Colombo, A., Koenig-Archibugi, M., & Parsi, V. E. (2007). Relazioni internazionali. Il mulino, pp. 198-202.

² Мы, многонациональный народ Российской Федерации (Мы, mnogonacional'nyj narod Rossijskoj Federacii), Preambolo della Costituzione russa del 1993.

³ <http://islam.ru/en/content/story/islam-russia>

⁴ *Ibidem*.

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 particolari difficoltà con il radicalismo islamico. Si stima che in Francia vi siano circa 8.4 milioni di musulmani, pari circa al 12,5% della popolazione. Un passato da grande potenza coloniale e un processo di integrazione post-coloniale estremamente complesso specie nelle grandi città, hanno portato ad una recrudescenza del terrorismo negli ultimi anni, attraverso una sanguinosa catena di attentati. Tra questi ricordiamo l'attacco alla sede del giornale *Charlie Hebdo* a Parigi del 2015 (a seguito del quale il Presidente Hollande dichiarò lo stato di urgenza su tutto il territorio della Repubblica). A questi 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.

Per entrambi i Paesi va tenuta in considerazione la loro rilevanza internazionale e geopolitica. Sia la Francia sia la Russia sono importanti attori internazionali, che storicamente perseguono una politica estera indipendente in forza della loro influenza economica e militare. Entrambi negli ultimi anni hanno mostrato una forte propensione interventista, rispettivamente in Libia e Mali (Francia), in Georgia, Ucraina e Siria (Russia).

In ragione della loro influenza internazionale, la politica estera è fonte di prestigio, e influenza anche quella interna, veicolando anche l'orientamento dell'elettorato. Spesso i risultati raggiunti in campo internazionale hanno influenzato la popolarità dei governanti e gli esiti elettorali.

La Francia, fin dai tempi del Presidente De Gaulle, ambisce a sviluppare una politica estera indipendente. Se il sentimento francese è ben conosciuto in ambito internazionale, negli ultimi anni ha ampliato il suo significato anche attraverso una azione internazionale nella lotta al terrorismo e in politica interna al fine di salvaguardare i valori fondanti della *Nation* e della *Republique*.

Nella Russia post-sovietica e el'ciniana, contraddistinta dal caos economico e istituzionale, il ruolo e il prestigio internazionale della Russia era fortemente declinato. Con l'ascesa al potere di V.V. Putin la Russia mira a riguadagnare quella centralità nelle relazioni internazionali che era propria dell'Urss. A partire dal discorso alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco del 10 febbraio 2007⁵ il Presidente Putin aveva ribadito il ritorno nello scacchiere internazionale della Russia e la volontà di perseguire una politica estera autonoma, retaggio della storia del Paese. Come fatto notare da Mankoff⁶, l'idea di *derzhavnost'* è tornata in auge, e può essere estremamente utile a comprendere alcuni aspetti della politica estera russa. Essa fa riferimento ad un concetto nato in epoca zarista che definisce l'agire della Russia in termini di grande potenza. Storicamente fa riferimento al periodo ottocentesco nel quale la Russia emerse come attore essenziale per l'equilibrio di potenza in Europa. Oggi, questo concetto ritorna molto utile per meglio comprendere i recenti comportamenti a livello internazionale del Paese, specie nell'azione di contrasto al terrorismo e a *Daesh*.

Se certamente queste non sono spiegazioni e concetti esaustivi al fine di dimostrare la crescente necessità di una legislazione di contrasto al terrorismo, possono rappresentare utili elementi introduttivi al fine di avere una visione più chiara di alcune di quelle che sono le dinamiche interne che possono aver ulteriormente spinto verso un'approvazione di legislazioni *ad hoc*.

⁵ <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.

⁶ Mankoff, J., & Mankoff, J. (2009). *Russian foreign policy: the return of great power politics* (Vol. 295, No. 10). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

A questi eventi seguirono importanti e decise prese di posizione in entrambi i Paesi, seppur con tempistiche e in contesti diversi, indirizzate a dare una risposta e contrastare il terrorismo.

In tempi recenti in entrambi i Paesi hanno visto la luce due legislazioni antiterrorismo, finalizzate appunto a contrastarne l'evanescenza.

Se il contrasto e la lotta al terrorismo rappresentano elementi chiave per l'azione dei governi nella tutela del diritto alla sicurezza dei cittadini, allo stesso tempo a questi ultimi deve essere garantita la non invasione della sfera privata da una sorveglianza costante e invasiva che ne leda il diritto alla privacy.

L'abilità del legislatore deve pertanto tenere conto di questi aspetti cruciali, ponendosi in equilibrio tra la garanzia di sicurezza e la tutela della privacy.

La legislazione francese. L'état d'urgence e la legislazione antiterrorismo

Come affermato in precedenza, 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). Va inoltre tenuto in considerazione che la difficile gestione della situazione emergenziale ha avuto un così forte impatto sull'opinione pubblica francese da aver fomentato critiche molto forti alla gestione della situazione da parte dell'allora Presidente Hollande, che ne ha visto affievolire radicalmente il consenso attorno alla sua persona e alle sue politiche⁷, costringendolo di fatto a rinunciare ad una nuova candidatura all'Eliseo nel 2017.

La figura e il ruolo del Presidente Hollande sono importanti per poter inquadrare l'evoluzione della legislazione in Francia e la sua applicazione. Fin dall'inizio del quinquennato Hollande nel 2012 la legislazione è stata rinforzata in reazione agli attentati di Tolosa e Montauban.

A livello costituzionale, l'art.16 della Costituzione garantisce al Presidente della Repubblica i poteri necessari qualora la Repubblica sia minacciata⁸.

La situazione iniziò ad inasprirsi a seguito degli attentati del 13 novembre 2015 a Parigi, che portarono il Presidente Hollande alla proclamazione dello stato d'urgenza (*état d'urgence*) su tutto il territorio della Francia metropolitana e alla chiusura delle frontiere. Lo stato d'urgenza, previsto dalla legge n° 55-385 del 3 aprile 1955 è applicabile "in caso di pericolo imminente dovuto a gravi minacce all'ordine pubblico, nel caso

⁷ Harris Interactive, Baromètre de confiance envers l'exécutif et les principales personnalités politiques, Vague 45 – Février 2016, <http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2016/02/Barom%C3%A8tre-de-confiance-dans-lex%C3%A9cutif-vague-45.pdf>.

⁸ARTICOLO 16 della Costituzione 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 sussistano ancora. Il Consiglio si pronuncia nel più breve tempo possibile tramite un parere pubblico. Procede 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.

di avvenimenti che presentano per loro natura e gravità, il carattere di calamità pubblica”⁹. 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 sulla requisizione delle armi. 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’informazione¹⁰.

Lo stato d’urgenza è stato poi confermato più volte fino al 1° novembre 2017 per venir poi 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))*¹¹.

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 prolungamento doveva essere autorizzato dal Parlamento, la legge del 20 novembre 2015¹² ha prolungato lo stato d’urgenza a tre mesi a partire dal 26 novembre 2015, modificando alcune disposizioni della legge del 1955.

A seguito delle nuove modifiche, la legge prevede 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 per la valutazione di queste misure¹³. La nuova legge rivede le regole per gli arresti domiciliari per tutti quei soggetti verso i quali sussistono delle ragioni serie 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 nella fascia oraria fissata dal ministro dell’Interno e può essere obbligato a presentarsi presso i posti di polizia o della gendarmeria per un massimo di tre volte al giorno.

Il Consiglio dei Ministri può autorizzare la dissoluzione, da parte del Consiglio dei ministri, delle associazioni o dei gruppi che partecipano, facilitano o incitano ad atti che attentano all’ordine pubblico. Permette inoltre alle autorità amministrative di ordinare la consegna delle armi e munizioni detenute o acquistate legalmente dai loro proprietari.

⁹ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Version consolidée au 11 juin 2018.

¹⁰ 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).

¹¹ Precedentemente, lo stato d’urgenza è stato proclamato e prolungato diverse volte:

- legge n° 1501 del 20 novembre 2015, di altri 3 mesi a partire dal 26 novembre 2015;
- legge n° 162 del 19 febbraio 2016, di altri 3 mesi a partire dal 26 febbraio 2016;
- legge n° 629 del 20 maggio 2016, di altri 2 mesi a partire dal 26 maggio 2016;
- legge n° 87 del 21 luglio 2016, di altri 6 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;
- legge n° 1767 del 19 dicembre 2016, fino al 15 luglio 2017.

¹² 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;

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/11/20/INTX1527699L/jo/texte>

¹³ *Ibidem*.

Il Ministro dell'Interno e i prefetti possono ordinare perquisizioni in tutti i luoghi, inclusi i domicili, di giorno e di notte -fatto salvo i luoghi dove viene esercitato un mandato parlamentare o l'attività professionale di avvocati, magistrati e giornalisti- quando esistono delle ragioni serie che portano a pensare che questo luogo sia frequentato da una persona il cui comportamento costituisca una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico. Il Procuratore della Repubblica deve essere informato di tutte le decisioni di perquisizione, le quali si svolgono in presenza di un ufficiale di polizia giudiziaria. La legge prevede 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 una decisione del 16 febbraio 2016¹⁴.

Infine, autorizza il Ministro dell'Interno è autorizzato a prendere tutte le misure per bloccare i siti internet facenti apologia del terrorismo o incitanti ad atti di terrorismo, sopprimendo il controllo della stampa, della radio e delle proiezioni cinematografiche e teatrali previste invece dalla legge del 1955.

La legislazione è stata ulteriormente emendata 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 6 mesi a partire dal 26 luglio 2016, principalmente a seguito degli attentati di Nizza del 14 luglio precedente. Tra gli elementi innovativi la legge ha previsto la possibilità di ispezionare i bagagli e i veicoli senza autorizzazione da parte del procuratore.

La legge del dicembre 2016 ha prolungato lo stato d'urgenza fino al 15 luglio 2017, in maniera tale da poter garantire copertura anche durante le elezioni presidenziali del 23 aprile 2017 e del successivo ballottaggio del 7 maggio. La legge del 1955 prevedeva che la proroga dello stato d'urgenza non fosse più in vigore entro 15 giorni dopo le dimissioni del governo o a seguito di una dissoluzione dell'Assemblea Nazionale. La legge del 19 dicembre ha precisato che questa disposizione non si applica in caso di dimissioni del governo conseguente all'elezione del Presidente della Repubblica o a quelle dei deputati dell'Assemblea Nazionale.

Come accennato in precedenza, la legge n°2017-1510 del 30 ottobre 2017 di iniziativa governativa¹⁵ ha mirato a dotare la Repubblica di nuovi strumenti di lotta al terrorismo al fine di poter metter fine al regime derogatorio dello stato di urgenza.

La legge prevede che il prefetto abbia competenza per instaurare dei *perimetri di protezione* sul modello delle "zone di protezione o di sicurezza" dello stato d'urgenza. Con questi perimetri si fa riferimento a luoghi o eventi che per ragioni di natura varia sono a rischio di atti di terrorismo oppure per l'ampiezza derivante dalla loro frequentazione che li rendono pertanto un bersaglio privilegiato. All'interno del perimetro il prefetto potrà regolamentarne l'accesso, la circolazione e lo stazionamento delle persone. Il prefetto potrà inoltre procedere alla chiusura amministrativa dei luoghi di culto per una durata massima di 6 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 comportamenti costituiscano una minaccia particolarmente

¹⁴ Decision n°2016-536 QPC du 19 février 2016; <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-536-qpc/decision-n-2016-536-qpc-du-19-fevrier-2016.146991.html>

¹⁵ Presentata al Consiglio dei ministri il 22 giugno 2017 da Gérard Collomb, ministro dell'Interno, 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.

grave per la sicurezza e l'ordine pubblico. Il ministro potrà inoltre imporre al sospettato il divieto di superare un perimetro geografico determinato, che non potrà essere inferiore alla dimensione del Comune¹⁶. A differenza della misura di assegnazione della residenza prevista dall'*état d'urgence*, secondo quanto previsto dalla legge non si potrà obbligare a dimorare un soggetto in un luogo determinato durante una parte della giornata. In ogni caso, il perimetro entro il quale il sospettato potrà muoversi dovrà consentirgli di perseguire la sua vita familiare e professionale.

La nuova legge disciplina inoltre l'aspetto più controverso che la dottrina, ma anche l'opinione pubblica, sta affrontando negli ultimi mesi, ovvero quello legato alla gestione dei dati e della sorveglianza elettronica.

Per favorire la sorveglianza sono state istituite due nuove misure. La prima prevede una dichiarazione dei numeri di abbonamento e degli identificativi tecnici di tutti i mezzi di comunicazione elettronici. La seconda, il divieto di trovarsi in relazione con alcune persone dove esistono serie ragioni per pensare che il loro comportamento possa costituire una minaccia per la sicurezza pubblica. Inoltre, il prefetto potrà far procedere, senza autorizzazione di un giudice, ad una visita di tutti quei luoghi per i quali esiste una ragione importante per pensare che siano frequentati da persone sospettate di terrorismo. Durante queste visite si potrà procedere alla confisca di documenti, oggetti o dati. Lo sfruttamento e l'utilizzo dei dati informatici resta però sottomesso all'autorizzazione del giudice.

Al fine di evitare una eventuale invalidazione da parte del Consiglio Costituzionale (decisione del 21 ottobre 2016¹⁷) il progetto di legge ha previsto una nuova normazione di sorveglianza delle comunicazioni *hertziane*¹⁸.

I servizi di informazione possono intercettare e sfruttare le comunicazioni elettroniche "prendendo in prestito" solamente la via *hertziana*, azione che non implica l'intervento di un operatore delle comunicazioni all'interno di un quadro legale dotato di garanzie.

Infine, la legge estende la possibilità di controllo nelle zone frontaliere compresi tutti i porti, aeroporti e stazioni ferroviarie e dei trasporti di terra al fine di meglio controllare l'immigrazione e prevenire gli atti di terrorismo. Questi controlli possono essere effettuati all'interno di una banda di 20 chilometri all'interno delle frontiere interne (ridotto a 10 chilometri in commissione mista paritaria). Infine, dei controlli potranno essere effettuati a quelle persone la cui nazionalità straniera "può essere dedotta da elementi oggettivi".

La nuova legislazione francese ha subito durante l'iter di discussione e approvazione in Parlamento, e a seguito della sua entrata in vigore, importanti critiche.

In fase di approvazione, tra le più autorevoli, va senz'altro annoverata quella del CNIL (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*). Anzitutto la Commissione critica il governo per non essere stata consultata durante l'iter di stesura della legge vista la delicatezza e l'importanza delle tematiche trattate, sia dal punto di vista del rispetto della vita privata sia della protezione dei dati personali.

In merito all'obbligo di dichiarare i numeri dell'abbonamento e le *username* dei mezzi di comunicazione elettronica, la Commissione ha rilevato che quest'obbligo è suscettibile di comprendere un campo estremamente largo di servizi di comunicazione, come i telefoni fissi o mobili, la trasmissione vocale su

¹⁶ Per una definizione ampia e onnicomprensiva si veda:

<https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/commune/35545>

¹⁷ Décision n°2016-590 QPC del 21 ottobre 2016, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-590-qpc/decision-n-2016-590-qpc-du-21-octobre-2016.148047.html>.

¹⁸ Onde elettromagnetiche utilizzate nella telecomunicazione senza fili.

internet, gli sms, le e-mail, la messagistica istantanea. Questo campo non è stato limitato dalla legislazione, e il testo non prevede più le finalità e le condizioni di utilizzo dei numeri e delle *username*.

Russia: un difficile equilibrio

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

Prima di analizzare le disposizioni legislative in materia di terrorismo introdotte dalla Legge Federale n. 374-FZ¹⁹ e n. 375-FZ²⁰ dette "Leggi Yarovaya", dal nome della Vicepresidente della Duma di Stato e proponente delle leggi stesse Irina A. Yarovaya, appartenente al partito di maggioranza assoluta Edinaja Rossija, è importante tenere in considerazione le controverse legislazioni che le hanno precedute, anch'esse finalizzate a contrastare il terrorismo.

Va tuttavia premesso che l'attuale contesto internazionale e geopolitico è alquanto instabile e in via di definizione. Le relazioni tra Russia ed Europa sono particolarmente delicate in questo periodo, anzitutto a causa dell'imposizione di sanzioni economiche nei confronti di Mosca a seguito della annessione della Crimea all'interno della Federazione russa da un lato, ma anche a causa delle diverse posizioni assunte in merito al conflitto in Siria. Nei confronti degli Stati Uniti d'America invece le relazioni alternano avvicinamenti e allontanamenti tra i due Paesi e i due Presidenti. Recentemente va notato un evidente miglioramento della percezione dei cittadini russi verso gli Stati Uniti²¹.

In secondo luogo, la tendenza sempre più accentratrice che si sta delineando all'interno del Paese, nonostante l'innegabile consenso del quale gode il Presidente V.V. Putin²², rende sempre più difficile la maturazione di una società civile impegnata. Di conseguenza, la debolezza del "*rule of law*" affermata da El'cin in poi è divenuta caratteristica endemica del sistema, trasformata poi nella controversa *diktatura zakona* (dittatura della legge) putiniana.

L'approccio legislativo russo fa infatti leva su principi e idee che non sono quelli propri della tradizione europea liberale, dei diritti umani, ma resta fortemente influenzata dal passato zarista e socialista del Paese²³.

Tuttavia, è evidente come dopo il crollo dell'Unione Sovietica, la nuova Russia el'ciniana abbia stabilito nuovi standard per la tutela dei diritti umani. Il testo costituzionale del 1993 e le successive adesioni alle

¹⁹ Федеральный закон от 06.07.2016 г. № 374-ФЗ, О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности (Federal'nyj zakon ot 06.07.2016 g. № 374-FZ, O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O protivodejstvii terrorizmu» i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v časti ustanovlenija dopolnitel'nyh mer protivodejstvija terrorizmu i obespečenija obščestvennoj bezopasnosti).

²⁰ Федеральный закон от 06.07.2016 г. № 375-ФЗ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности (Federal'nyj zakon ot 06.07.2016 g. № 375-FZ O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii v časti ustanovlenija dopolnitel'nyh mer protivodejstvija terrorizmu i obespečenija obshhestvennoj bezopasnosti).

²¹ Attitude to the US, <http://www.levada.ru/en/ratings/>.

²² Putin's approval rate, <http://www.levada.ru/en/ratings/>.

²³ Bowring, B. (2009). Russia and human rights: Incompatible opposites. *Goettingen J. Int'l L.*, 1, 257

organizzazioni internazionali come la CEDU e 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'Occidente²⁴. A questi diritti si affianca poi quello della tutela della privacy, tema estremamente delicato se si pensa al ruolo penetrante che hanno avuto i servizi segreti durante il periodo sovietico²⁵.

Tuttavia, come anche già analizzato nel caso francese, il terrorismo e il tema della sicurezza hanno avuto un notevole impatto sulla vita dei cittadini russi, e per un arco di tempo maggiore rispetto agli europei. Se oggi il dibattito sulla limitazione dei diritti umani in favore di un maggiore grado di sicurezza è aperto ed estremamente delicato, la Russia in questi anni è stata un importante esempio di come spesso la legislazione abbia incontrato enormi difficoltà nel far convivere l'equilibrio tra questi due elementi.

Nel corso degli ultimi 5 anni la Duma di Stato ha approvato un significativo numero di leggi e di modifiche alla legislazione in tema di informazione il cui fine era quello di fronteggiare la minaccia terroristica, specie nel campo delle telecomunicazioni.

Nel 2013 la Legge Federale n. 398-FZ²⁶ ha autorizzato il supervisore Internet dello stato (*Roskomnadzor*²⁷) a bloccare l'accesso ai siti internet che distribuivano informazioni incitando alla rivolta o contenenti informazioni "estremiste". Questo blocco avviene con effetto immediato, senza alcun avvertimento preventivo e senza la decisione di una corte²⁸. Il blocco si basa unicamente su un ordine dell'Ufficio del

²⁴ Articolo 29 Costituzione 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. E' 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. Конституция Российской Федерации (Konstitucija Rossijskoj Federacii), art. 29.

²⁵ Articolo 24 Costituzione 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. Конституция Российской Федерации (Konstitucija Rossijskoj Federacii), art. 24.

²⁶ Федеральный закон Российской Федерации № 149-ФЗ от 27.07.2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изменениями, внесенными в соответствии с Федеральным законом № 398-ФЗ от 28.12.2013 г.) (Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii №149-FZ ot 27.07.2006 g. «Ob informacii, informacionnyh tehnologijah i o zashhite informacii» (s izmenenijami, vnesennymi v sootvetstvii s Federal'nym zakonom №398-FZ ot 28.12.2013 g.)).

²⁷ 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. (<https://rkn.gov.ru/eng/>).

²⁸ 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, 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. Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2018 г. N 189-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Прозоровского Дмитрия Александровича на нарушение его конституционных прав статьями 176, 177 и 195 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"

Procuratore Generale. Il provider dei servizi internet attua il blocco, che viene comunicato *ex post* al proprietario del sito internet, il quale non può fare nulla per prevenirne il blocco. Questo significa che lo stop al sito web è 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 pronunciata dalla Commissione di Venezia del 15-16 giugno 2012 sulla Legge Federale "Combattere le attività estremiste" della Federazione Russa, emendata nel luglio 2006, maggio e luglio 2007 e aprile 2008²⁹. Nelle conclusioni della sua opinione, la Commissione esprime le proprie preoccupazioni circa le modalità attraverso le quali agisce la legge, in particolare in merito alla 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"*³⁰.

La genericità di tale definizione si presta ad interpretazioni estremamente ampie, che pertanto possono essere utilizzate in maniera strumentale a livello politico, alterando proprio quel delicato equilibrio tra diritto alla sicurezza, contrasto al terrorismo e tutela delle libertà individuali. Inoltre, la mancanza di precisione nella definizione può portare con sé potenziali danni non solo nei confronti degli individui, ma anche verso le ONG³¹, già pesantemente colpite negli anni da provvedimenti *ad hoc*. Altresì la legge non offre neppure delle linee guida a persone e alle organizzazioni sulla la condotta da tenere per evitare l'applicazione delle misure di blocco³².

Nel 2014 è stata poi approvata la Legge Federale n. 97-FZ³³, che ha disposto la registrazione di tutti i "moderatori", comunemente detti *bloggers*, in un apposito registro. Tutti i blogger con almeno 3.000 visite giornaliere devono registrarsi presso il *Roskomnadzor*, e sono tenuti inoltre a rivelare la propria identità. Tali disposizioni equiparano di fatto i blogger ai giornalisti, i quali pertanto debbono seguirne le medesime regole, pur tuttavia non godendo dei medesimi livelli di protezione. La legge prevede che i blogger debbano astenersi dall'utilizzare il proprio blog per attività illegali, assicurarsi della correttezza delle informazioni pubblicate, divulgare i dettagli dei loro contatti e attenersi a tutte le leggi loro applicabili (elettorali, dei mass media, privacy, diffamazione etc). Il *Roskomnadzor* detiene un registro contenente ogni informazione necessaria sui blogger, sui providers e su ogni terza parte che ritiene necessaria per il mantenimento del registro stesso. La mancata ottemperanza delle disposizioni legislative è punibile con un'ammenda amministrativa pari a fino 500.000 rubli (\approx € 6.300). Infine, la legge prevede l'obbligo per i providers di archiviare i dati di corrispondenza e dei contenuti dei blog per sei mesi, e di fornirli qualora le autorità investigative ne facciano richiesta.

(Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 25 janvarja 2018 g. N 189-O "Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanina Prozorovskogo Dmitrija Aleksandroviča na narušenie ego konstitucionnyh prav stat'jami 176, 177 i 195 Ugolovno-processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii")

²⁹ Opinione della Commissione di Venezia sulla Legge Federale "Combattere le attività estremiste", n. 660/2011.

³⁰ Ibidem, p. 18.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Федеральный закон от 5 мая 2014 г. N 97-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей" (Federal'nyj zakon ot 5 maja 2014 g. N 97-FZ "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "Ob informacii, informacionnyh tehnologijah i o zashite informacii" i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii po voprosam uporjadočhenija obmena informaciej s ispol'zovaniem informacionno-telekommunikacionnyh setej")

Anche in questo caso, come nel precedente, l'equilibrio tra la libertà di espressione e sicurezza resta molto labile, dovuto principalmente alla vaghezza del concetto di "estremismo" che rende l'interpretazione estremamente ampia.

La successiva Legge Federale n. 242-FZ34 del 21 luglio 2014 va ancora di più ad ampliare il raggio di azione del 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 si attiva verso ogni soggetto e 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. Di conseguenza gli indirizzi IP o i domini in violazione della legge possono essere bloccati, e i responsabili multati ovvero accusati di "raccolta illegale di dati personali"³⁵.

L'intento della legge è chiaramente quello di porre delle barriere alla rete, che per definizione tuttavia ne è priva, cercando di instaurare una sorta di "nazionalismo della rete". 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* rischia concretamente di favorire il controllo dello Stato sui cittadini violandone alcune importanti libertà.

A completare il quadro delle legislazioni antiterroristiche, il 6 luglio 2016 il Presidente Putin ha firmato le Leggi Federali N. 374-FZ e 375-FZ, conosciute come "Leggi Yarovaya", ampliando ulteriormente la discrezione statale nel campo delle telecomunicazioni. Il pacchetto delle due leggi ha apportato modifiche in totale a 21 leggi³⁶.

³⁴ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях" (Federal'nyj zakon ot 21 ijulja 2014 g. N 242-FZ "O vnesenii izmenenij v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti utocnenija porjadka obrabotki personal'nyh dannyh v informacionno-telekommunikacionnyh setjah").

³⁵ Articolo 137, Codice Penale della Federazione russa No. 63-Fz Of June 13, 1996. Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018), (Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii" ot 13.06.1996 N 63-FZ (red. ot 29.07.2018)).

³⁶ Russian Federal Law # 375-ФЗ dated July 6, 2016 On Making Changes into the Criminal Code of the Russian Federation and into the Criminal Procedural Code of the Russian Federation in Part Establishing Additional Measures On Counteracting Terrorism and Ensuring Public Safety introduced changes to 1) the Criminal Code, 2) the Criminal Procedural Code of the Russian Federation and 3) the Federal Law dated July 27, 2006 # 153-ФЗ On Introducing Changes into Separate Legislative Acts of the Russian Federation in Relating to Adoption of the Federal Law On Ratification of Convention of the Council of Europe On Prevention of Terrorism and On Federal Law On Counteracting Terrorism.

Russian Federal Law # 374-ФЗ dated July 6, 2016 On Making Changes into the Federal Law on Counteracting Terrorism and Separate Legal Acts of the Russian Federation in Part Establishing Additional Measures On Counteracting Terrorism and Ensuring Public Safety introduced changes into 18 laws, including: 1) Federal Law On Counteracting Terrorism; 2) Federal Law On Federal Security Service; 3) Federal Law On Executive Investigative Activity; 4) Federal Law On External Intelligence; 5) Federal Law on Procedure of Exiting the Russian Federation and Entering into the Russian Federation; 6) Federal Law On Weapons; 7) Air Code of the Russian Federation; 8) Federal Law On Freedom of Conscience and on Religious Associations; 8) Federal Law On Post Communication; 10) Federal Law On Counteracting Legalization (Laundering) of Income, Received by Illegal Means, and of Financing of Terrorism; 11) Code of the Russian Federation On Administrative Offenses; 12) Federal Law On Transport Expedition Activity; 13) Federal Law On Communication; 14) Housing Code of the Russian Federation; 15) Federal Law on Information, Informational Technologies, and On Protection of Information; 16) Federal Law On Transport Safety; 17) Federal Law On the Territorial Jurisdiction of District (Naval) Military Courts ; and 18) Federal Law On the Security of the Fuel and Energy Complex.

Il forte impatto economico che le modifiche legislative del “pacchetto Yarovaya” hanno avuto su molti operatori telefonici sono il motivo fondamentale per il quale l’applicazione sta subendo dei ritardi.

In primo luogo, la legge ha apportato dei cambiamenti al Codice Penale³⁷ incrementando la responsabilità dei ragazzi a partire dai 14 anni, introducendo il nuovo reato di “Omessa segnalazione alle autorità statali autorizzate a esaminare le denunce sui reati, per informare di persone che commettono o intendono commettere un crimine così come definito ai sensi degli articoli 205, 205,1, 205,2, 205,3, 205,4, 205,5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 e 361 del Codice Penale, in base alle informazioni provenienti da fonti affidabili”.

L’aumento della responsabilità dei ragazzi dai 14 anni in su ha suscitato critiche da parte delle organizzazioni internazionali. La razionalità dietro questa decisione del legislatore parte dalla constatazione che i reclutatori dei gruppi terroristici si servono sempre più frequentemente di ragazzi per compiere atti terroristici, e a partire dai 14 anni di età i giovani sono consapevoli delle loro azioni, e pertanto sono ritenuti responsabili³⁸.

L’integrazione al Codice Penale all’articolo 205.6 di “Omessa Segnalazione di un Reato” ha anch’esso incontrato molte critiche. Secondo questo, ciascuna persona deve 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 di tale 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, operatory svjazi, providers di servizi telefonici) e organizzatori della distribuzione di informazione via internet (организатор распространения информации в сети интернет, organizator rasprostraneniya 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 (providers) e 1 anno (operatori internet), a partire dal 1° luglio 2018. I contenuti debbono invece essere archiviati per 6 mesi. Agli operatori internet è inoltre richiesto di fornire i mezzi di decriptaggio dei dati criptati agli enti governativi 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. Sono stabilite penalità amministrative per coloro i quali non ottemperano le suddette richieste. Ogni provider dovrà interrompere il servizio a ciascun utente su richiesta della polizia qualora l’utente non confermi i suoi dati personali entro 15 giorni dalla richiesta³⁹.

Operatori e providers sono poi obbligati ad archiviare:

³⁷ Codice Penale della Federazione russa No. 63-Fz Of June 13, 1996. Уголовный кодекс Российской.

³⁸ La lista di reati dei quali possono essere accusati i bambini a partire dall’età di 14 anni è:

- partecipare ad addestramento finalizzato a partecipare 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).

³⁹ New paragraph in section 1 of article 46 of the Federal Law on Communication dated July 7, 2003, N 126-ФЗ (Law on Communication).

- 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; dagli utenti di servizi internet, per un anno. Inoltre, gli operatori devono conservare le informazioni di tutti gli utenti per un anno.
- tutti i contenuti delle attività di comunicazione, degli utenti e di Internet devono essere archiviati (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.

Tutti i dati sopraindicati dovranno essere forniti agli organi governativi autorizzati che conducono attività esecutive e investigative e che si occupano della sicurezza nazionale, così come tutte le altre informazioni che ne facilitino il lavoro. Inoltre, gli operatori internet che utilizzano speciali sistemi di criptaggio per la protezione dei dati delle conversazioni dovranno fornire agli enti governativi che ne facciano richiesta le informazioni necessarie al decriptaggio delle relative comunicazioni. Tra gli enti governativi che possono richiedere informazioni sono inclusi i Servizi Segreti Esteri (SVR RF)⁴⁰, i Servizi Segreti federali (FSB)⁴¹ e tutte le altre autorità investigative. A questo nuovo obbligo è stato introdotto un nuovo illecito amministrativo nella seconda parte dell'articolo 13.31 del Codice di Illecito Amministrativo (KoАП РФ). La mancata ottemperanza da parte del gestore di informazioni via internet di fornire le informazioni richieste per il decriptaggio è punibile con un'ammenda da 3.000 a 5.000 rubli per i singoli, da 30.000 a 50.000 rubli per i manager e dagli 800.000 a 1.000.000 di rubli per i soggetti giuridici.

In ultima istanza, il "pacchetto Yarovaya" ha introdotto cambiamenti e restrizioni in merito alle attività missionarie e religiose e dei loro membri, e alle attività delle organizzazioni religiose straniere. Le confessioni religiose sono obbligate ad avere in essere un contratto di lavoro o un contratto civile 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 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 negare l'attuazione delle obbligazioni stabilite dalla legge; g) altre.

Infine, gli stranieri intenzionati a condurre attività religiose in Russia non saranno considerati più idonei a ricevere un visto umanitario per entrare in Russia.

Tutti e tre i principali aspetti delle Leggi Yarovaya presentano rispettivamente almeno tre importanti criticità.

Cominciando dalla parte relativa all'obbligo di archiviazione e gestione dei dati, va notato che molte organizzazioni russe, pubbliche e private, si sono già fortemente opposte all'implementazione delle leggi⁴². Anzitutto, se la definizione di provider (*operatory svjazi*) è piuttosto ristretta e chiara, quella di operatore (*organizator rasprostraneniya informacii v seti internet*) è al contrario estremamente ampia. La legge non interviene nel determinarne i contorni, ma visti gli ampi obblighi previsti dalla legge, è utile considerare chi è assoggettato a queste nuove regole. Il provider è il fornitore di servizi di comunicazione che opera sotto una

⁴⁰ Служба внешней разведки (СВР РФ), Sluzhba vneshney razvedki.

⁴¹ Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ), Federal'naya sluzhba bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii.

⁴² 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.

licenza specifica. Le nuove leggi non hanno mutato i requisiti per ottenere la licenza. Al contrario, la definizione di operatore è invece molto ampia, e copre ogni entità che assicura il funzionamento del sistema di informazioni e dei software adibiti alla ricezione, al trasferimento, all'invio e all'elaborazione di comunicazioni elettroniche per gli utenti internet. Molti possono ricadere sotto questa definizione, spesso anche a loro insaputa.

Le criticità maggiori restano però legate ai costi di implementazione delle misure previste. I problemi tecnici per la messa in pratica della legge sono anzitutto legati alla mancanza di attrezzature e di tecnologia che permette di archiviare una mole di dati così elevata⁴³. Infatti, le critiche condotte dalle maggiori compagnie non vertono tanto sulla parte relativa ai diritti, quanto alla impossibilità di molti provider di rispettare la legge e sugli enormi costi che questi dovranno sostenere. Costi che porterebbero 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 (\approx €280 milioni) per organizzare l'archiviazione dei dati, un ammontare pari al 10% del budget statale russo⁴⁴. MTS nello specifico ha segnalato che per ottemperare agli obblighi previsti dal "pacchetto Yarovaya" sull'archiviazione dei dati, l'azienda dovrà impiegare tutti i profitti ottenuti nei prossimi 100 anni nel solo *data center*⁴⁵.

Allo stesso modo, alcuni esperti russi hanno sottolineato che il Governo russo stesso non disponga degli strumenti e dei software necessari a consentire l'archiviazione di tali informazioni come predisposto dalla nuova legge, ed è improbabile che queste capacità saranno sviluppate entro il 2018⁴⁶. Gli elevati costi potrebbero inoltre portare tutte le compagnie ad abbassare i loro standard di sicurezza, rendendo gli utenti vulnerabili alla sorveglianza non-autorizzata ed al furto dei dati⁴⁷.

Tra le critiche più significative troviamo certamente quelle di Edward Snowden, attualmente residente a Mosca, il quale ha commentato attraverso il suo account Twitter:

"Putin ha firmato un pacchetto di nuove leggi repressive che violano non solo i diritti umani ma il buon senso: per la Russia è un giorno nero"⁴⁸.

Per quanto concerne l'obbligo di rivelare alle autorità statali le chiavi di decriptaggio, le autorità russe hanno prontamente ricevuto un importante rifiuto da parte della popolare applicazione di messaggistica istantanea Telegram⁴⁹. I proprietari della app si sono rifiutati consegnare le chiavi di crittografia -necessarie per decifrare

⁴³ <https://analytica.digital.report/en/2017/04/24/yarovaya-law-one-year-after/>

⁴⁴ <https://www.newsru.com/russia/19jul2016/antiyarovaya.html>

⁴⁵ «Поправки Яровой и Озерова», цена вопроса («Popravki Jarovoj i Ozerova», cena voprosa), <http://www.mobile-review.com/articles/2016/data-storage.shtml>

⁴⁶ Furthermore, on July 19, 2016, Federation Council deputy Belyakov already introduced changes into the freshly adopted package, proposing to change the timelines for certain provisions coming into effect relating to the obligation to store communication contents and users' activities by internet and communication operators to July 1, 2023 instead of July 1, 2018. [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1129775-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1129775-6).

⁴⁷ Russia: 'Big Brother' Law Harms Security, Rights, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2016/07/12/russia-big-brother-law-harms-security-rights>.

⁴⁸

https://twitter.com/Snowden/status/751019610258964480?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cwtterm%5E751019610258964480&ref_url=http%3A%2F%2Fwww.repubblica.it%2Festeri%2F2016%2F07%2F07%2Fnews%2Fterrorismo_yarova_putin_snowden-143615031%2F

⁴⁹ I creatori della app, i fratelli Pavel e Nikolai Durov, attualmente vivono in auto-esilio a Londra. Sono proprietari tra gli altri anche del polarissimo social network VKontakte.

i messaggi elettronici ricevuti, inviati o trasmessi- all'FSB⁵⁰. L'applicazione utilizza un complesso sistema di crittografia, difficile da decifrare e per questo estremamente sicuro⁵¹.

Secondo quanto rivelato dall'FSB infatti, il commando terroristico responsabile degli attacchi del 3 aprile 2017 avrebbe preparato e organizzato l'attacco utilizzando proprio Telegram⁵² per lo scambio di informazioni.

Pavel Durov, proprietario della applicazione, ha declinato la richiesta di consegna delle chiavi, garantendo che agli utenti verrà garantita la privacy e la sicurezza⁵³.

Scaduto l'ultimatum, il 13 agosto 2018 la Corte moscovita di Taganskij ha disposto il blocco totale dell'applicazione in quanto questa ha negato di "fornire le chiavi di decriptazione all'FSB"⁵⁴, dopo che la Corte Suprema aveva rigettato il ricorso dei legali della app⁵⁵. 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 criptati⁵⁶. Al momento la posizione di Telegram pare non essere cambiata, affermando che eventualmente potrebbe prendere in considerazione, sotto la decisione di una Corte, di fornire alcuni dati limitati sugli utenti. La compagnia ha poi aggiunto 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. Una 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"⁵⁷. Tuttavia, Pavel Durov ha pochi giorni dopo commentato tramite la sua pagina personale della app affermando che rivelare gli indirizzi IP e i numeri di telefono renderebbero Telegram "un luogo meno attraente per coloro i quali lo utilizzano per diffondere propaganda terrorista"⁵⁸.

Telegram LLC (registrata nel Regno Unito) resta ad oggi l'unica compagnia ad aver deciso di sfidare la nuova legislazione.

Infine, la parte del "pacchetto" riguardante le restrizioni imposte 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, ma legandole anche ai più recenti attentati in Francia. Molte critiche sono state riservate a questa parte della legge, in quanto secondo molti

⁵⁰ Un caso che ricorda molto da vicino quello tra Apple e FBI del febbraio 2017

https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-wants-apple-to-help-unlock-iphone-used-by-san-bernardino-shooter/2016/02/16/69b903ee-d4d9-11e5-9823-02b905009f99_story.html?noredirect=on&utm_term=.ded6f3eef398

⁵¹ Per maggiori dettagli si veda: <https://www.vox.com/world/2017/6/30/15886506/terrorism-isis-telegram-social-media-russia-pavel-durov-twitter>

⁵² ФСБ России фиксирует тотальное использование членами законспирированных ячеек международных террористических организаций Интернет-мессенджеров для осуществления конспиративной связи между собой и своими кураторами из-за границы (FSB Rossii fiksiruet total'noe ispol'zovanie chlenami zakonspirirovannyh jacheek mezhdunarodnyh terroristicheskikh organizacij Internet-messendzherov dlja osushhestvlenija konspirativnoj svjazi mezhdu soboj i svoimi kuratorami iz-za granicy). <http://www.fsb.ru/fsb/press/message/single.htm%21id%3D10438169%40fsbMessage.html>

⁵³ <https://twitter.com/durov/status/976083990938517509>

⁵⁴ Court decision on Telegram messenger blocking comes into force, <http://tass.com/society/1004259>. Telegram ha subito un blocco analogo in Cina, Oman e Pakistan, <https://www.rferl.org/a/telegrame-blockage/29172872.html>

⁵⁵ Russian ban on Telegram messenger remains after Supreme Court rejects company's appeal, <https://www.rt.com/politics/435545-supreme-court-rejects-telegram/>

⁵⁶ Watchdog to consider de-blocking Telegram in Russia if service provides encryption keys to FSB,

<https://www.rt.com/politics/437031-telegram-russia-encryption-watchdog/>

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

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. Tra le critiche più significative in questa direzione vi è senz'altro quella della United States Commission on International Religious Freedom. Quest'ultima 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 difficile ai gruppi religiosi di operare"⁵⁹.

Inoltre, 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 anche nei precedenti casi, l'imputazione 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 potenzialmente anche alla messa al bando dei testi religiosi, come accaduto ad esempio nel caso dei Testimoni di Geova⁶⁰.

Secondo i critici, l'esecutivo ha utilizzato strumentalmente la lotta contro il terrorismo e l'estremismo per giustificare queste leggi repressive, il cui obiettivo è sicuramente la credibile minaccia terroristica ed estremista, ma può anche rappresentare l'occasione per limitare l'opposizione politica interna. Queste leggi si sono rivelate molto efficienti soprattutto nel depoliticizzare i cittadini russi, con obiettivo di creare limiti legislativi sempre più stringenti in maniera tale da favorire l'auto censura e disincentivare l'attivismo politico⁶¹.

Ad oggi, gli sforzi per contrastare "l'estremismo violento" possono essere la perfetta scusa per i regimi, democratici e autoritari, per restringere la libertà di espressione e per cercare di controllare l'accesso all'informazione. Se infatti è essenziale che i governi contrastino la violenza e l'incitamento, il rischio di minare la libertà di espressione è certamente forte⁶².

Stabilire un equilibrio tra libertà d'espressione e la prevenzione della violenza è essenziale, poiché – talvolta volontariamente, talvolta inavvertitamente- questo può mettere a rischio e limitare l'indipendenza dei media⁶³. E questo si rende più evidente in assenza di una chiara definizione della terminologia che regola le disposizioni legali, senza la quale possono essere soggette a interpretazioni ampie e faziose, alterando quel principio di proporzionalità essenziale a garantire un equilibrio tale da non rendere invadente il ruolo dello Stato.

Conclusioni

Le legislazioni antiterrorismo hanno nel loro complesso un problema cruciale legato anzitutto alla definizione del campo di azione, ovvero del concetto di *terrorismo*. Una definizione puntuale e precisa di questo concetto è certamente essenziale per delinearne le fattispecie e il campo d'azione all'interno del quale la legislazione andrà ad applicarsi. Formulazioni generiche o non ben contornate possono spesso finire con il trovare

⁵⁹ RUSSIA: USCIRF Condemns Enactment of Anti-Terrorism Laws, <http://www.uscifr.gov/news-room/press-releases/russia-uscifr-condemns-enactment-anti-terrorism-laws>.

⁶⁰ Imprisoned for Their Faith, <https://www.jw.org/en/news/legal/by-region/russia/jehovahs-witnesses-in-prison/>;
Russia: Sweeping Arrests of Jehovah's Witnesses, <https://www.hrw.org/news/2018/06/28/russia-sweeping-arrests-jehovahs-witnesses>.

⁶¹ Killing Russian Criminal Law, Carnegie Moscow Center, <https://carnegie.ru/commentary/64030>.

⁶² OSCE, Joint Declaration on Freedom of Expression and Countering Violent Extremism, <https://www.osce.org/fom/237966>.

⁶³ Trends in Media Freedom, Global Report 2017/2018, Unesco, <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002613/261369e.pdf>

applicazione e connessione ad un innumerevole numero di casi, andando ben oltre quel perimetro di al quale realmente dovrebbero ascrivere per raggiungere gli obiettivi prefissi. Allo stesso modo, i concetti di “*contrasto al terrorismo*” e di “*minaccia terroristica*” richiederebbero anch’essi una puntuale definizione chiara. Senza questa, il campo di azione delle legislazioni può andare ben al di là dei settori che si intende disciplinare, prestandosi a potenziali interpretazioni strumentali che porterebbero ad un’alterazione di quel delicato equilibrio tra sicurezza e tutela dei diritti.

Va altresì evidenziato che la natura delle legislazioni che disciplinano il terrorismo è *preventiva*. Le misure antiterrorismo vengono prese *ex ante*, dettate nella maggioranza dei casi dall’urgenza, e derivano da situazioni gravi o emergenziali, spesso a forte impatto mediatico. Nella loro azione di regolamentazione le istituzioni devono inoltre tenere conto dell’emotività dei cittadini e della necessità di tutelarne la sicurezza e l’unità nazionale.

Si tratta pertanto di situazioni nelle quali l’azione deve essere caratterizzata da rapidità e velocità di esecuzione, che non sempre è compatibile con un controllo e con la serenità di giudizio che invece richiederebbe. La prevenzione richiederebbe poi in una prospettiva di medio-lungo periodo un adeguamento e miglioramento delle norme, in maniera tale da tenere adeguarsi anche a situazioni non emergenziali, dove il fattore emotivo ha un impatto meno decisivo.

Proprio su questo aspetto, la legislazione francese offre importanti spunti di riflessioni. Le misure antiterrorismo sono infatti state implementate sull’onda dei gravi attentati a partire dal 2015 che hanno scosso il Paese, l’opinione pubblica francese ed europea. L’emotività, ma anche il calcolo politico, ha fatto sì che l’*état d’urgence* sia stato prolungato più volte per la durata complessiva di due anni. Una misura che dovrebbe restare temporanea ed eccezionale è ben presto divenuta abitudinaria, votata in un contesto di unità nazionale, con procedure accelerate (una sola lettura per ogni Camera). Una decisione che è servita a mostrare ai cittadini la fermezza e la capacità decisionale del potere esecutivo. Tuttavia, la legge SILT prevede una clausola di revisione nel 2020, caratteristica che certamente pone un importante principio basato sulla valutazione delle misure prese nel medio periodo.

Resta pertanto da stabilire se dunque l’approvazione della legge SILT abbia portato ad una “normalizzazione” dell’eccezione, mettendo fine al ricorso allo stato d’urgenza.

La legislazione francese resta pertanto affetta da quei problemi nozionistici che definiscono la “minaccia terroristica” che resta vaga, ed è suscettibile di essere utilizzata per finalità più ampie rispetto alla prevenzione del terrorismo, come ad esempio la regolazione dei flussi migratori (vedasi ad esempio l’utilizzo nel Porto di Dunkerque)⁶⁴.

Il percorso della Russia è invece più lungo ed elaborato, in quanto il suo rapporto con il terrorismo di matrice islamica è più datato, ma ha certamente risentito anche esso dell’ondata emotiva degli attentati compiuti sul suo territorio, sia nelle grandi città sia nelle regioni periferiche, specie quelle irredentiste. L’indipendentismo ceceno di matrice islamica ha certamente rappresentato la sfida più difficile per il Governo centrale, che ha faticosamente avuto la meglio sui territori indipendentisti con una vera e propria guerra. Va poi certamente sottolineato che la capacità del potere centrale moscovita di mettere fine all’escalation terroristica abbia rappresentato uno degli aspetti decisivi per la crescita e il consolidamento del consenso del Presidente Putin già a partire dai primi anni 2000.

⁶⁴ Jean-Eric Callon , David Lévy, Benjamin Oudet, Marc-Olivier Padis, Yves Trotignon, le, (2018) *Etat d'urgence, terrorisme et sécurité intérieure Comment trouver la sortie ?*, Terra Nova.

L'approccio russo per porre limitazione alla minaccia terroristica è differente rispetto al caso francese, ed europeo in generale, specie per quanto riguarda la regolazione dei media. Certamente si tratta di misure radicali ed estremamente forti, che rendono difficile determinare se venga rispettato quel delicato equilibrio tra tutela del diritto alla privacy e diritto alla sicurezza dei cittadini. A tal proposito, in primo luogo va sottolineato come le autorità russe siano certamente sinceri assertori della lotta al terrorismo e che abbiano ovviamente in alta considerazione la tutela della sicurezza dei cittadini russi. Dall'altro lato è però pur vero che la Federazione russa sia diventata nel tempo un Paese sempre più autoritario, e che pertanto possa mirare attraverso una legislazione antiterrorismo a limitare sempre più il dissenso verso il potere centrale e locale. Tenendo in considerazione questo aspetto, la legislazione antiterrorismo può rappresentare un perfetto escamotage legislativo che fa leva su un bene primario dei cittadini come la tutela della sicurezza per poter disciplinare settori sensibili a vantaggio di una parte.

Certamente, l'aspra contesa tra Russia e CEDU non ha facilitato la disciplina di questi aspetti legislativi. Se infatti la legislazione ha degli evidenti problemi legati all'equilibrio delle disposizioni, altre disposizioni come ad esempio il Giudizio della Corte Costituzionale russa n.12-P/2016 che permette alla Federazione russa di rifiutare l'esecuzione delle sentenze previste dalla CEDU e dagli altri organismi internazionali di cui la Russia in merito a quanto disciplinato dalla Legge federale n.7-FZ 2015, riduce le tutele e i controlli agli effetti terzi della legislazione antiterrorismo.

Bibliografia:

- Andreatta, F., Clementi, M., Colombo, A., Koenig-Archibugi, M., & Parsi, V. E. (2007). Relazioni internazionali. Il mulino, pp. 198-202.
- Beschastna, T. (2013). Freedom of Expression in Russia as it Relates to Criticism of the Government. *Emory Int'l L. Rev.*, 27, 1105.
- Bowring, B. (2009). Russia and human rights: Incompatible opposites. *Goettingen J. Int'l L.*, 1, 257
- Bowring, B. (2010). The Russian constitutional system: complexity and asymmetry. *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, 48-74.
- Cappello M. (ed.), Regulation of online content in the Russian Federation, IRIS extra, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2015
- Callon, J. E., Lévy, D., Oudet, B., Padis, M. O., Trotignon, Y. le, (2018). Etat d'urgence, terrorisme et sécurité intérieure Comment trouver la sortie ?, Terra Nova
- Daucé, F. (2014). Le journalisme en ligne en Russie. *Etudes du CERJ*, (203), 1-38.
- Fleig-Goldstein, R. M. (2017). The Russian Constitutional Court versus the European Court of Human Rights: How the Strasbourg Court Should Respond to Russia's Refusal to Executive ECtHR Judgments. *Colum. J. Transnat'l L.*, 56, 172
- Galli, F. (2015). The Law on Terrorism: The UK, France and Italy Compared. Bruylant.
- Guillot, P. C. (2016). Ombres et lumières sur le droit fondamental à la protection des données personnelles confronté aux services de renseignement en matière de prévention du terrorisme. *Les Annales de droit*, (10), 165-196.
- IRIS plus 2011-1, A Landmark for Mass Media in Russia, (Susanne Nikoltchev (Ed.), European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2011)
- Mälksoo, L. (2016). Russia's Constitutional Court Defies the European Court of Human Rights: Constitutional Court of the Russian Federation Judgment of 14 July 2015, No 21-П/2015. *European Constitutional Law Review*, 12(2), 377-395. doi:10.1017/S1574019616000237.
- Mankoff, J. (2009). Russian foreign policy: the return of great power politics (Vol. 295, No. 10). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

- Marshall, M. G., & Elzinga-Marshall, M., (2017). Global report 2017: Conflict, governance, and state fragility. Center for Systemic Peace.; Nations in transit 2018. Confronting Illiberalism. Freedom House
- Pollicino, O., & Soldatov, O. (2018). Striking the Balance between Human Rights Online and State Security Concerns: The Russian Way in a Comparative Context. *German LJ*, 19, 85, p. 105.
- Richter A., "Comments on the Internet Media Forum: Law and Practice in Russia", *Social Media Guidebook*, 2013, pp. 55, 56.
- Thénault, S. (2007). L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine: destin d'une loi. *Le mouvement social*, (1), 63-78.
- Verkhovsky A. (ed.), "Inappropriate enforcement of anti-extremist legislation in Russia in 2013", 4 June 2014, available at: www.sovacenter.ru/en/misuse/reports-analyses/2014/06/d29660/No.ultr005
- Volpi, M. (2016). *Libertà e autorità: la classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo* (Vol. 4). G Giappichelli Editore.
- Watson, A. (1993). *Legal transplants: An approach to comparative law*. University of Georgia Press.