

La sicurezza nell'era Macron: la regola confermerà l'eccezione?

di Chiara Graziani

Title: Security in Macron's age: will the rule prove the exception?

Keywords: France; Terrorism; Emergency.

1. – Lo scorso 7 giugno il Governo francese ha presentato il c.d. nuovo pacchetto sicurezza, ossia il «*Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*».

Dopo che, il 15 giugno, il *Conseil d'État* si è espresso favorevolmente su di esso, il progetto di legge è stato approvato dal *Conseil des Ministres* su presentazione del Ministro dell'Interno, Gérard Collomb, e trasmesso al Senato per la prima lettura il 22 giugno. Il 28 giugno, poi, il Governo ha fatto richiesta di applicazione della procedura legislativa accelerata al fine di una più sollecita conclusione dell'*iter legis*. Il Senato ha esaminato il testo e lo ha adottato il 18 luglio (229 voti favorevoli e 106 contrari). Il progetto è stato quindi trasmesso all'Assemblea nazionale il giorno successivo, la quale lo sta al momento esaminando.

Va sin da subito sottolineato che, contestualmente al progetto di legge in esame, ne è stato presentato e approvato un altro, volto a prorogare fino al 1° novembre 2017 l'*état d'urgence*, che sarebbe altrimenti terminato il 15 luglio 2017. La legge è stata votata in Parlamento il 6 luglio (*loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*). Si tratta della sesta proroga da quando lo stato d'urgenza è stato per la prima volta proclamato, nel novembre 2015, e poi sistematicamente rinnovato.

Tuttavia, non è possibile concepire che lo stato d'urgenza continui ad essere esteso *sine die*. È proprio questa la *ratio* del *projet de loi* qui commentato, il quale, stando alle spiegazioni fornite dal Governo, mira a dotare il diritto comune di strumenti di lotta al terrorismo internazionale che si rivelino efficaci a tal punto da permettere l'uscita dallo stato d'urgenza. Infatti, la relazione introduttiva al progetto di legge, in cui vengono esposti i motivi della presentazione dello stesso, sottolinea che lo stato d'urgenza deve essere concepito come uno strumento cui fare ricorso in circostanze eccezionali. Se però la minaccia terroristica dà prova di essere una condizione permanente, cosa che sta effettivamente accadendo, e i suoi effetti non appaiono mitigarsi con il tempo, risulta necessario che essa sia fronteggiata tramite strumenti di diritto comune. Pertanto, il progetto di legge in esame si propone la finalità di dotare il diritto comune di strumenti di lotta al terrorismo che siano, ad un tempo, efficaci ed idonei ad essere usati al di fuori dello stato emergenziale.

Il progetto di legge si compone di quattro titoli. Il primo titolo contiene disposizioni di prevenzione del terrorismo: in particolare, vi sono una serie di norme volte ad ampliare i poteri in capo alle competenti autorità – per lo più prefetture e di polizia – di disporre misure amministrative fortemente incidenti sulla libertà personale, seguite da alcune disposizioni che regolano la raccolta e utilizzo dei dati di passeggeri di vettori aerei. Il secondo titolo riguarda le tecniche di sorveglianza: a questo proposito, va detto che le norme in esame risultano coerenti con l'orientamento legislativo che, a partire dall'indomani degli attentati

del gennaio 2015, si è concentrato sulla restrizione dei diritti alla *privacy* e alla protezione dei dati. Il terzo titolo si sofferma sul controllo delle frontiere. Da ultimo, il quarto titolo dispone l'estensione del contenuto degli altri tre ai territori d'oltremare.

2. – Appare opportuno analizzare nel dettaglio ciascuno dei tre titoli contenenti disposizioni “sostanziali” – riservando una trattazione più stringata al quarto, dedicato in larga parte a disposizioni di adattamento ai menzionati territori – onde trarre qualche considerazione relativa all'impatto delle norme in esso esplicitate sullo stato attuale del bilanciamento fra sicurezza e diritti nel contesto francese.

Il primo titolo, relativo alle misure di prevenzione, contiene sette articoli. Si tratta del titolo su cui si rileva il numero maggiore di emendamenti apportati da parte del Senato rispetto al testo originale. I primi quattro articoli riguardano perlopiù poteri del prefetto. Anzitutto, l'autorità prefettizia viene investita del potere di instaurare i c.d. *périmètres de protection*, nei quali le forze dell'ordine e gli agenti di sicurezza possono porre in essere controlli e perquisizioni. Chiunque si rifiuti di essere sottoposto a tali misure può essere allontanato dalle zone in questione. Questa misura è stata commentata positivamente dal Ministro dell'Interno, che ha sottolineato come essa sia funzionale a permettere l'organizzazione di eventi pubblici di ampia portata, senza rinunciare alla sicurezza: in altri termini, basterà che il luogo in cui l'evento pubblico si svolge sia definito come *périmètre de protection*, al fine di garantire un più stringente controllo da parte delle autorità al suo interno. Altri – perlopiù associazioni professionali di avvocati e magistrati ed enti per la promozione dei diritti umani – hanno ampiamente criticato questo strumento, sottolineando come la sua applicazione potrebbe condurre alla creazione di “zone franche” quanto al rispetto dei diritti. Inoltre, il prefetto può disporre – e qui il progetto di legge riprende una disposizione che prima era applicabile unicamente in costanza dello stato d'emergenza – la chiusura dei luoghi di culto, nel caso in cui ritenga che le idee che in essi vengono manifestate o gli atti ivi compiuti siano idonei a provocare azioni terroristiche in Francia o all'estero, oppure incitino alla violenza, o ancora ne facciano apologia. Il periodo massimo di chiusura può raggiungere i sei mesi. In realtà, su questa disposizione il *Conseil d'État*, pur ritenendola in generale giustificata e proporzionata, aveva invitato il Governo a ridurre il periodo massimo a quattro mesi. Quanto alle garanzie giurisdizionali, contro il provvedimento di chiusura è possibile presentare ricorso davanti al giudice amministrativo, che si configura quindi necessariamente come rimedio *ex post*. Va anche rilevato che, proprio in relazione ai poteri prefettizi esercitabili durante lo stato di emergenza, si era recentemente pronunciato il *Conseil Constitutionnel* con la *décision n° 2017-635 QPC* del 9 giugno, in cui aveva dichiarato l'incostituzionalità della norma della legge del 1955 (recante la disciplina dell'*état d'urgence*) relativa al potere del prefetto di vietare a persone sospette la permanenza in aree di territorio più o meno definite, rilevando l'eccessiva vaghezza del suo *drafting*. Gli effetti pratici di questa decisione non appaiono particolarmente rilevanti, dato che, negli articoli esaminati, i poteri del prefetto non possono certo dirsi sottoposti a limiti stringenti. L'articolo 3, poi, riguarda poteri del Ministro dell'Interno, il quale può disporre «*mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance*» nei confronti di persone nei cui riguardi esistano seri motivi di ritenere che rappresentino una minaccia particolarmente grave per la sicurezza e l'ordine pubblico, che abbiano relazioni abituali con persone o organizzazioni che incitano o partecipino ad atti di terrorismo oppure li facilitino, o ancora aderiscano ad opinioni che incitano al terrorismo o ne facciano l'apologia. L'insieme degli obblighi che possono essere imposti dal Ministero dell'Interno a tali soggetti sono definiti dalla legge stessa e consistono per lo più in limitazioni della libertà di circolazione; si prevede anche l'uso del braccialetto elettronico. Non esiste controllo giurisdizionale *ex ante* di questo tipo di misure, ma solo un controllo *ex post* da parte del giudice amministrativo. Segue l'articolo 4, che prevede la possibilità di perquisizioni amministrative. Esse hanno come ambito di applicazione soggettivo gli stessi presupposti del blocco di misure di sorveglianza individuale di cui si è parlato sopra, ossia il sospetto che l'individuo rappresenti una minaccia particolarmente grave per la sicurezza nazionale e abbia legami con persone o organizzazioni

che perseguano una finalità terroristica, oppure che diffonda idee terroristiche. Le perquisizioni sono condizionate all'autorizzazione preventiva da parte del *juge des libertés et de la détention* presso il *tribunal de grande instance* di Parigi. L'introduzione di tale autorizzazione è stata giudicata particolarmente importante dal *Conseil d'État*, che, nel citato parere, aveva rilevato come ciò contribuisse a rendere la norma maggiormente garantistica rispetto a quella analoga prevista dalla legge che regola lo stato d'urgenza. Non ha subito mitigazioni, invece, la previsione secondo cui queste perquisizioni possono essere poste in essere anche nelle ore notturne, cosa che, fino a questo momento, poteva accadere solo durante il periodo di vigenza dello stato di urgenza. Si tratta dunque, di fatto, di una vera e propria normalizzazione di tale potere di ingerenza da parte delle autorità; in effetti, è stato previsto un correttivo dopo l'esame del Senato, che ha reso queste misure applicabili fino al 2021 (art. 4-bis), obbligando il Governo a presentare annualmente al Parlamento un rapporto annuale sulla loro applicazione. Lo stesso vale per le misure di sorveglianza individuale, poc'anzi descritte. È stato aggiunto al progetto, inoltre, l'art. 4-bis A, che incentiva le persone giuridiche di diritto pubblico a stipulare convenzioni con associazioni o fondazioni che si occupino di contrastare la radicalizzazione per portare avanti progetti a ciò mirati.

Lo stesso titolo, inoltre, contiene due articoli (artt. 6 e 7) il cui scopo, qualora verranno approvati in via definitiva, sarà quello di dare attuazione alla direttiva (UE) 2016/681, entrata in vigore il 21 aprile 2016 e che gli Stati membri sono obbligati a recepire entro il 25 maggio 2018. Tale direttiva disciplina l'utilizzo dei dati PNR (*Passenger Name Record*) per la prevenzione e la persecuzione di reati terroristici e altri gravi reati, nell'ambito di tratte aeree che colleghino uno Stato membro UE con un Paese terzo, obbligando le compagnie aeree alla comunicazione dei dati PNR alle autorità dello Stato membro. Per dare idonea attuazione a tale direttiva, il Governo francese ha ritenuto necessario rendere permanente il sistema di raccolta e trattamento dei dati già utilizzato in Francia, in vigore dal 2014 e adottato in via sperimentale, se non fosse intervenuto questo progetto di legge, fino al 31 dicembre 2017. Si tratta del c.d. *système API-PNR*. Esso permette l'utilizzo dei dati di prenotazione (PNR) e di quelli raccolti al momento dell'imbarco (API, acronimo di *Advanced Passenger Information*) dei passeggeri di tutti i voli a destinazione e provenienza nazionale. L'articolo 7 del progetto crea poi un sistema di centralizzazione dei dati di passeggeri che si avvalgono di mezzi di trasporto non aerei, ma marittimi, per raggiungere o lasciare il territorio francese. La definizione delle modalità dettagliate di applicazione di questo regime è rinviata ad un decreto di attuazione. In verità, la direttiva che si intende attuare richiederebbe la creazione di un'autorità incaricata della protezione dei dati, non prevista dal progetto; tuttavia, come notato dal *Conseil d'État*, ciò è prescritto anche dalla direttiva (UE) 680/2016, che riforma il regime generale di trattamento dei dati personali, per cui la scelta potrebbe dipendere dalla volontà di attendere il recepimento di quest'ultima, per poi eventualmente specificare il regime relativo ai dati PNR.

Il secondo titolo del progetto di legge in commento (recante "*techniques de renseignement*") instaura un nuovo regime giuridico relativo alla sorveglianza delle comunicazioni via radio. A tal proposito, va ricordato in via preliminare che, il 21 ottobre 2016, tramite la *décision n° 2016-590 QPC*, il *Conseil Constitutionnel* aveva dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione (art. L. 811-5 del *Code de la sécurité intérieure*), ritardandone però gli effetti al 31 dicembre 2017. La norma in questione permetteva ai pubblici poteri di attuare una sorveglianza indiscriminata sulle comunicazioni via radio, a prescindere da qualsiasi garanzia sostanziale e procedurale esistente per porre sotto sorveglianza altri tipi di comunicazione, laddove l'interesse nazionale lo rendesse necessario. Le misure che verrebbero introdotte dal nuovo progetto di legge sono state presentate dal Governo proprio come un meccanismo di adeguamento alla appena ricordata decisione di incostituzionalità. Infatti, la sentenza del *Conseil Constitutionnel* aveva fondato l'incostituzionalità della norma sulla base del fatto che l'incidenza sulla vita privata e sulla segretezza della corrispondenza appariva eccessiva a fronte di una esigenza giustificativa troppo ampia. Del resto, il giudice costituzionale aveva rilevato la vaghezza del contenuto delle misure di sorveglianza e dei presupposti sostanziali per porle in essere, nonché la mancanza di qualsiasi tipo di controllo. Tuttavia, ritenendo indispensabile procedere alla

sorveglianza di questo genere di comunicazioni, il Governo propone una base giuridica più stringente e definita per tali misure. Innanzitutto, viene fatta una distinzione fra le comunicazioni poste in essere per il tramite di reti radio riservate ad un gruppo ristretto e definito di utenti, non implicanti l'intervento di un operatore di comunicazione pubblico, e comunicazioni che avvengono al di fuori di questo tipo di reti che possono definirsi "private". Solo le prime sono soggette al nuovo regime giuridico, il quale prevede l'autorizzazione preventiva del Primo Ministro, previo parere della *Commission Nationale de Contrôle des Techniques de Renseignement* (CNCTR), ed una durata massima di quattro mesi, rinnovabili al termine del periodo. Oggetto dell'intercettazione può essere l'intera rete, ma anche una persona predeterminata. Il periodo di conservazione dei dati è di trenta giorni per la corrispondenza e quattro anni per i dati di connessione. Vengono regolati anche il regime di trascrizione dei dati e le modalità di distruzione. Si ritiene opportuno sottolineare che l'intercettazione di fattispecie di comunicazioni diverse da quella appena ricordata (comunicazioni radio che avvengono su reti private e non necessitano dell'intervento di un operatore che utilizza una rete aperta al pubblico) sottostà, alternativamente, alla *loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement* oppure alla *loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électronique internationales*. Quella cui si applicherebbe la disciplina introdotta dalla proposta di legge in esame risulta essere, pertanto, una fattispecie residuale, riguardante comunicazioni che non possono essere sottoposte ad intercettazione tramite una delle due tecniche ora menzionate.

Il terzo titolo del progetto di legge si concentra su misure di controllo delle zone frontaliere interne ed esterne, che includono porti, aeroporti, stazioni ferroviarie e strade aperte al traffico internazionale. L'articolo 10 del progetto di legge – che modifica l'articolo 78-2 del codice di procedura penale francese, il quale consente i controlli entro un perimetro di venti chilometri all'interno della frontiera, nonché nelle zone accessibili al pubblico di porti, aeroporti, stazioni e strade aperte al traffico internazionale identificate tramite decreto – estende la durata temporale di questo tipo di controlli. In diverse decisioni la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha rimarcato che, al fine di non interferire in maniera eccessiva con il fondamentale principio della libera circolazione delle persone, i controlli non possono essere sistematici, altrimenti configurerebbero una misura di effetto equivalente ad un sistema permanente di verifica di chi entra ed esce dai confini. Ciò è stato sottolineato anche dal parere del *Conseil d'État*, che però ha ritenuto la disciplina in esame compatibile con tale giurisprudenza. La durata attuale massima dei controlli è di sei ore; tuttavia, essa è stata ritenuta dal Governo insufficiente a garantire un'adeguata prevenzione di gravi reati e, soprattutto, di atti terroristici. Pertanto, la proposta consiste nel portare la durata massima della permanenza dei controlli su uno stesso luogo a dodici ore. Inoltre, viene introdotta la possibilità di attuare controlli nelle zone frontaliere esterne, da designare per mezzo di decreto ministeriale.

Solo per completezza, è opportuno fare cenno al quarto titolo, il quale è formato da un solo articolo e contiene disposizioni di adattamento di quanto introdotto tramite l'intero testo del progetto di legge ai territori d'oltremare.

3. – Il progetto di legge in questione si inserisce in un insieme di testi legislativi che, a far data dal 2014-2015 (ma ci sono diversi esempi precedenti, volti a rispondere sia alla minaccia terroristica del post-9/11, sia a quella manifestatasi ancor prima con diversi attentati negli anni '80 e '90), presentano come *trend* comune la tendenza ad una forte limitazione dei diritti fondamentali in nome della sicurezza nazionale.

Ad esempio, la *loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme* e il relativo decreto di attuazione, ossia il *decret n° 2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage administratif des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie*, limitano in maniera consistente la libertà di espressione su Internet, prevedendo la possibilità di rimozione di contenuti online che siano ritenuti anche semplicemente encomiastici di atti di terrorismo posti in essere nel passato. Sebbene il progetto di legge che qui si commenta non affronti in via diretta la tematica del rapporto fra

sicurezza nazionale e libera manifestazione del pensiero in rete, si può constatare come anche alcune delle misure da esso introdotte – si pensi alla chiusura per via amministrativa dei luoghi di culto – abbiano come presupposto uno standard di rischio molto ridotto, consistente nella mera apologia di atti terroristici. Peraltro, l'imposizione di una misura antiterrorismo a fronte di un legame causale piuttosto attenuato fra una condotta e il reale rischio di commissione di un atto di terrorismo costituisce una tendenza non certo isolata a livello comparato. Si consideri, ad esempio, l'introduzione, in diversi ordinamenti giuridici, dei c.d. reati di *glorification*, ossia fattispecie penali che prevedono come condotta punibile proprio il mero elogio di attività terroristiche, senza che sia necessario dare prova dell'effettiva lesività di tale manifestazione del pensiero. Si tratta, come è facile immaginare, di figure di reato molto controverse, le quali sfuggono, perlomeno a detta di parte della dottrina, a principi cardine del diritto penale, come quello di offensività, che trovano il loro fondamento nei canoni costituzionali. Peraltro, è necessario rilevare che questa generale tendenza a reprimere la libertà di espressione per tutelare la sicurezza nazionale risponde anche, perlomeno in parte, ad orientamenti provenienti da organi internazionali e regionali (esistono, infatti, diverse risoluzioni ONU che affrontano il problema, nonché atti a livello di Unione Europea).

Tornando sul piano nazionale francese, non è possibile omettere, al fine di sottolineare la tendenza securitaria a livello interno, il richiamo della già menzionata *loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement*, che, per il suo carattere che potrebbe essere definito “draconiano”, è stata prontamente rinominata come il “*PATRIOT Act* francese”, in riferimento alla nota legge statunitense approvata come risposta immediata agli attacchi dell'11 settembre 2001 e incidente su un amplissimo novero di diritti e libertà fondamentali, tra cui la vita privata. Questa legge è stata seguita, pochi mesi dopo, dalla *loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électronique internationales*, approvata all'indomani della dichiarazione dello stato d'urgenza a seguito degli attentati al *Bataclan*. Entrambi questi provvedimenti legislativi introducono misure di sorveglianza particolarmente invasive e di certo non totalmente coerenti con l'orientamento della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo sul tema (si vedano le sentenze relative alla *data retention*, C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*, 8 aprile 2014, ma anche, più di recente, C-203/15 e 698/15, *Tele2 Sverige AB*, 21 dicembre 2016). Esse, peraltro, sono sempre state giudicate conformi a Costituzione da parte del *Conseil Constitutionnel*, quando è stato chiamato ad esprimersi in sede di *question prioritaire de constitutionnalité*. Il giudice costituzionale, infatti, si è mostrato, in alcune delle ultime decisioni relative al bilanciamento tra sicurezza e diritti, più propenso ad avallare le preoccupazioni securitarie dell'esecutivo e del legislativo, che a garantire i diritti dei cittadini. Ciò risulta particolarmente evidente in materia di *privacy*. In verità, una delle poche decisioni in cui il *Conseil Constitutionnel* aveva dichiarato l'incostituzionalità di una norma riguardante la sorveglianza è stata proprio la menzionata *décision n° 2016-590 QPC*, in tema di intercettazioni di comunicazioni radio, la cui disciplina è ora modificata nei termini che si sono visti per reagire a tale sentenza.

Un discorso a parte può essere fatto in relazione agli articoli che attuano la direttiva europea relativa alla raccolta e utilizzo dei dati PNR. Si tratta, con tutta evidenza, di un tema piuttosto delicato, strettamente connesso con quello della sorveglianza e della libertà di circolazione. A differenza delle altre misure ricordate, queste disposizioni rispondono all'esigenza di attuare quanto richiesto a livello UE; tuttavia, tale attuazione avviene secondo modalità peculiari, ossia rendendo permanente un regime, il c.d. *système API-PNR*, che era già vigente in Francia, seppure concepito come insieme di misure temporanee. In questo modo, come sottolineato anche dagli studi di impatto compiuti sul progetto di legge, si avrà anche l'effetto di creare una sorta di *continuum* che permetterà di non dover cancellare i dati raccolti fino alla data di scadenza del sistema API-PNR, ossia il 31 dicembre 2017. Senza dubbio, si renderà necessaria una normativa di attuazione per precisare le modalità tecniche atte a consentire la permanenza di questo regime.

4. – In ultima analisi, molti interrogativi sono lasciati aperti da questo progetto di legge. Tramite esso, la Francia, pur rimediando alla continua rinnovazione dello stato d'urgenza, ne raggiungerà sostanzialmente gli stessi risultati? In altre parole, si tratta di una mera e pericolosa trasposizione del regime emergenziale nel diritto comune? Oppure, al contrario, queste misure permetteranno un rafforzamento bilanciato della sicurezza, con parallelo beneficio anche per i cittadini? Una risposta a queste domande potrà essere fornita solo dall'osservazione congiunta di una serie di elementi, tra i quali i successivi provvedimenti di attuazione, la prassi applicativa, le posizioni che verranno fatte proprie dalle corti. Per il momento, ci si limita a rilevare come, ancora una volta, il terrorismo internazionale pone sfide sempre più articolate al costituzionalismo e spinge alla continua ricerca di un equilibrio sempre più difficile.