



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

Sicurezza, terrorismo e cittadinanza: la nuova legislazione francese anti-terrorismo e l'impegno internazionale contro i cd. *foreign fighters*

di Cristina Gazzetta *

1. Sicurezza e cittadinanza. I *foreign fighters*

Il 24 settembre 2014 il Consiglio di Sicurezza ha adottato, ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, la Risoluzione [S/RES/2178 \(2014\)](#) con cui, obbligando gli Stati ad adottare misure utili al contrasto dei *foreign fighters*, «*Décide que les États Membres doivent, dans le respect du droit International des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire, prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des person-*

* Ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso l'Università Niccolò Cusano. Contributo sottoposto a doppio referaggio (*double blind peer review*).



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

nes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ainsi que le financement des voyages et activités de ces personnes» (paragrafo V), seppur in assenza di una definizione di terrorismo (Panella 2015, 457)¹.

V'è da dire che la Francia il 24 novembre 2014 ha adottato una nuova legge antiterrorismo il cui progetto era già in discussione dall'estate (8 luglio 2014).

In esecuzione alla Risoluzione 2178, alcuni Stati europei hanno introdotto misure che prevedono il ritiro dei permessi di soggiorno e dei documenti di viaggio, sino alla revoca della cittadinanza. In particolare si devono citare, oltre alla Francia, i casi di Belgio, Regno Unito, Paesi Bassi, Germania, Danimarca ed Italia (Bonini 2015).

Le misure adottate per contrastare il terrorismo rispondono all'esigenza di combattere i *foreign fighters* (Cuscito 2015), cioè i combattenti stranieri, ossia quei cittadini europei di fede islamica che, ritornati nei loro Paesi d'origine dopo aver combattuto per anni in Medio oriente e nel Nord Africa, potrebbero portare la guerra di religione in Europa²,

¹ Al riguardo, Lina Panella nota come «la risoluzione privilegia un approccio preventivo al fenomeno prevedendo tre tipi di intervento: il contrasto alla radicalizzazione e all'estremismo violento, l'adozione di misure di prevenzione, soprattutto per quanto riguarda il movimento dei sospetti terroristi, richiedendo agli Stati una risposta giudiziaria al fenomeno, anche nei confronti di atti c.d. preparatori, cioè che precedono la commissione di un atto terroristico» (Panella 2015, 457-474, spec. 457, n. 3).

² Si veda in proposito il rapporto del relatore speciale sulle misure contro il terrorismo e i diritti umani del Consiglio dei diritti umani Ben Emerson, *INTERPOL, NATO*,



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

come nel caso dell'attentato a *Charlie Hebdo* o ancora degli attacchi in Tunisia, e proprio privando queste persone della cittadinanza si vorrebbe impedire il dilagarsi degli attacchi terroristici di matrice islamica (Bonini 2015).

In particolare, il Belgio si è dotato di una serie di norme penali che riguardano diverse attività terroristiche: partecipazione a gruppi od organizzazioni terroristiche, incitamento ad atti terroristici, apologia del terrorismo, reclutamento e addestramento ai fini di terrorismo, sono infatti tutte pratiche punibili a livello penale, accanto alle quali il Belgio ha incluso anche la punibilità per chi riceve addestramento a fini terroristici.

E a seguito delle operazioni antiterrorismo condotte il 15 gennaio u.s. (Pavese 2015), il governo belga ha proposto una nuova legge antiterrorismo, articolata in dodici punti (Mignon 2015) per incrementare la lotta al terrorismo: lì si prevede un aumento dei casi di ritiro della cittadinanza belga, il ritiro temporaneo della carte di identità, il ritiro o la mancata emissione del passaporto, la lotta al radicalismo religioso in carcere, il congelamento dei beni dei soggetti che finanziano attività terroristiche, la possibilità di delegare all'esercito alcune missioni di sorveglianza. I poteri locali hanno il potere di annullare la residenza e, di conseguenza, l'accesso al sistema di *welfare* per tutti quei soggetti che hanno fatto viaggi in Siria.

Il 14 gennaio u.s. in Germania il *Bundestag* ha varato una norma che prevede la possibilità di sequestro dei documenti di viaggio, carta di

and WHO share expertise with the Counter-Terrorism Committee on how to strengthen emergency responses in the aftermath of terrorist incidents, in http://www.un.org/en/sc/ctc/news/2015-06-10_CTC_EmergencyResponse.html.



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

identità, passaporti e visti, per un periodo di tre anni (Franchini 2015), per tutte le persone di nazionalità tedesca e tutti i cittadini dell'Ue sospettati di partecipazione ad attività *jihadista*, con il contestuale rilascio di un certificato che impedirà loro di lasciare il territorio dello Stato (Moussanet 2015). Per i cittadini extracomunitari è previsto il ritiro della residenza, il divieto di lasciare il Paese per motivi di sicurezza o il divieto di farvi ingresso. A livello federale, come a livello di ciascun *Land*, si operano campagne di sensibilizzazione e le autorità sono impegnate in «colloqui di rischio» (*Gefährde-ansprachen*) con le persone ritenute potenziali/aspiranti combattenti e quanti manifestino l'intenzione di partire verso teatri di guerra. Dopo gli attacchi di Parigi, il governo federale ha approvato una proposta del Ministro di giustizia che prevede la criminalizzazione dei voli verso Paesi musulmani in guerra o verso Paesi in cui si presume siano ospitati campi di addestramento.

La legislazione dei Paesi Bassi prevede la possibilità di revocare la cittadinanza, ma solo per chi abbia doppio passaporto. Le leggi del Regno non consentono infatti la negazione della cittadinanza olandese se questa comporti l'automatica determinazione dello *status* di apolide. Come nei casi danese, francese e tedesco, anche nei Paesi Bassi è prevista la possibilità di sequestro dei documenti di viaggio (carta di identità, passaporti, visti) per tutte le persone di nazionalità olandese e tutti quei cittadini dell'Ue che siano sospettati di partecipazione ad attività *jihadista*. Per i cittadini extracomunitari è previsto il ritiro della residenza, il divieto di lasciare il Paese per motivi di sicurezza o il divieto di farvi ingresso. L'Agenzia per la protezione dei minori può sottrarre i figli alle cure dei genitori che intendano viaggiare verso zone di conflitto, affidandoli alla custodia dei servizi sociali o di sostegno all'infanzia. È prevista infi-



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

ne la possibilità di ritiro dei documenti di identità agli adolescenti intenzionati a combattere all'estero.

Nel Regno Unito è stata adottata la legislazione più severa in argomento. Nel luglio 2014 il governo britannico ha emendato il [British Nationality Act del 1981](#), autorizzando il Ministro dell'interno al sequestro dei documenti di viaggio (carta di identità, passaporti, visti) per tutte le persone di nazionalità britannica e tutti i cittadini dell'Ue sospettati di partecipazione ad attività *ji*hadista. Per gli extracomunitari il Ministro dell'interno può procedere al ritiro della residenza, a vietare di lasciare il Paese per motivi di sicurezza o a vietarvi l'ingresso. È prevista anche la possibilità di revoca della nazionalità ai cittadini britannici naturalizzati, da parte del governo, per ragioni di difesa del «bene pubblico» o in caso di «serie minacce» alla sicurezza pubblica³. Pare di un certo rilievo che il Segretario di Stato possa revocare la cittadinanza per motivi di difesa del «bene pubblico» o in caso di «serie minacce» alla sicurezza pubblica anche se ciò comporti casi di apolidia⁴. In nome della sicurezza nazionale è

³ Il 30 gennaio 2014 Mark Harper, Ministro britannico dell'immigrazione, ha affermato che «*Citizenship is a privilege, not a right. The proposal will strengthen the home secretary's power to ensure that very dangerous individuals can be excluded if it is in the public interest to do so*», in <http://www.itv.com/news/update/2014-01-30/minister-says-citizenship-is-a-privilege-not-a-right/>.

⁴ Sembra appena il caso di ricordare il caso di Hilal al-Jedda, cittadino britannico dal 2000, che, dopo un periodo di detenzione per motivi di pubblica sicurezza, si è visto revocare la cittadinanza nel 2007. Poiché tale decisione rendeva Al-Jedda un apolide, la Corte suprema britannica nel 2013 ha annullato la revoca obbligando il governo a «restituirgli» la cittadinanza britannica; a seguito dell'approvazione dell'emendamento del luglio 2014, il Ministro dell'interno ha di nuovo privato Al-Jedda della cittadinanza britannica, facendo di lui nuovamente un apolide. In argomento v. Goodwin-Gill (2014).



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

prevista la possibilità di arresti preventivi di persone sospette. Il governo britannico dispone inoltre di una piattaforma *on-line*, la [Counter-Terrorism Internet Referral Unit](#) (Ctiru), sulla quale la cittadinanza può segnalare casi di sospette attività terroristiche (Gowe, 2015). La Danimarca ha scelto di avviare un programma di «deradicalizzazione» e conosciuto come Modello Aarhus. Il modello danese si avvicina all'idea di un programma di recupero per individui soggetti a una dipendenza, prevedendo il successivo reintegro nella società, attraverso una consulenza psicologica e il fondamentale supporto della famiglia dell'individuo e delle persone a lui vicine, con l'obiettivo di indebolire il legame dell'individuo con i gruppi estremisti (De Kerchove, Bundsgaard *et al.* 2015).

L'Italia ha affrontato la questione dei *foreign fighters* con il decreto-legge del 18 febbraio 2015, n. 7, convertito nella [legge 17 aprile 2015 n. 43](#). Il decreto, già prima di essere convertito in legge, ha visto sollevarsi numerose critiche poiché, in alcune sue parti, è stato considerato lesivo dei diritti fondamentali individuali, prevedendo la facoltà del Questore di disporre del temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della sua validità ai fini dell'espatrio. Scopo della legge è certamente quello di sanzionare penalmente alcune fattispecie specifiche: secondo l'art. 1, comma 1 della legge di conversione, infatti, coloro che si arruolano per il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo sono puniti con la reclusione da 5 a 8 anni. Stessa pena è prevista per coloro che organizzano, finanziano o propagandano viaggi finalizzati al compimento di condotte terroristiche (art. 1, comma 2). La legge prevede inoltre che, alla condanna per associazione terroristica, per assistenza agli associati, per arruolamento e per organizzazione di espatrio a fini di terrorismo, con-



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

segue obbligatoriamente la pena accessoria della perdita della potestà genitoriale «quando è coinvolto un minore».

2. Breve panoramica sulla legislazione antiterrorismo francese

La [Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme](#), è stata approvata in Francia al fine di adeguare la legislazione nazionale vigente in tema di lotta al terrorismo e in particolare per ciò che concerne la natura degli atti e la condotta dei soggetti, con l'obiettivo di «*maintenir la lutte contre le terrorisme dans le cadre de l'Etat de droit et de la démocratie [et] renforcer les moyens de lutte contre la propagande terroriste, tant sur le plan de la procédure pénale qu'en matière de police administrative*».

V'è da dire che a partire dagli anni Settanta e soprattutto negli anni Ottanta, a seguito dell'attentato antisemita di *rue des Rosiers* del 9 agosto 1982, che ha visto 6 morti e 22 feriti, la Francia si è trovata costretta ad affrontare azioni di stampo terroristico, di matrice nazionale e internazionale, con la conseguenza che dal 1986 essa si è dotata di un arsenale legislativo specifico volto a combattere l'emergenza terroristica.

Il legislatore francese ha inteso sin dall'inizio mantenere il difficile equilibrio tra libertà pubbliche ed efficacia delle misure volte a combattere il fenomeno terroristico attraverso un *dispositif particulier*, piuttosto che attraverso misure derogatorie permanenti al diritto comune, riconoscendo il giudice quale fulcro della lotta contro il terrorismo, scegliendo dunque di non ricorrere alla c.d. legislazione di eccezionalità, che avrebbe comportato la sospensione della garanzia delle libertà fondamentali,



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

al fine di mantenere la lotta contro il terrorismo all'interno dei principi di Stato democratico e di diritto.

E il legislatore francese ha scelto pure di mantenere tale condotta anche dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, in tendenza opposta a molti Paesi europei, senza ricorrere dunque ad una modifica radicale della legislazione statale, ma invece rafforzando (seppur limitatamente) alcune disposizioni ben precise.

Pare opportuno ricordare che l'*Etude d'impact* relativo al *Projet de loi*, redatto dell'Assemblea nazionale l'8 luglio 2014, richiama tutte le quattordici leggi che compongono la legislazione antiterrorista del periodo 1986-2012:

– la [Loi n° 86-1020](#) del 9 settembre 1986 relativa alla lotta contro il terrorismo e alla sicurezza dello Stato, «*qui a défini la notion de terrorisme, mais uniquement pour en tirer des conséquences procédurales (compétence parisienne, garde à vue allongée...)*»;

– la [Loi n°86-1322](#) del 30 dicembre 1986 che completa la legge precedente, «*notamment pour prévoir une cour d'assises composée seulement de magistrats*»;

– la [Loi n° 92-686](#) del 22 luglio 1992 relativa alla riforma del Codice penale in materia di repressione dei crimini contro la nazione, lo Stato e la quiete pubblica, «*qui a inséré les actes de terrorisme dans le nouveau code pénal, pour en faire des infractions spécifiques et plus sévèrement sanctionnées*»;

– la [Loi n° 92-1336](#) del 16 dicembre 1992 relativa all'entrata in vigore del nuovo Codice penale e alla modifica di alcune disposizioni di diritto penale e di procedura penale, resa necessaria dall'entrata in vigore della



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

presente legge, *«qui a maintenu et précisé la procédure dérogatoire applicable aux actes de terrorisme»;*

– la [Loi n° 95-125](#) dell' 8 febbraio 1995, *«qui a allongé la prescription des crimes et des délits terroristes»;*

– la [Loi n° 96-647](#) del 22 luglio 1996 tendente a rafforzare la repressione del terrorismo e gli attacchi alle persone investiti di autorità pubblica o incaricati di una missione di servizio pubblico e contenente disposizioni relative alla polizia giudiziaria, *«qui a notamment créé l'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, définie comme constituant également un acte de terrorisme»;*

– la [Loi n° 96-1235](#) vdel 30 dicembre 1996 relativa alla detenzione temporanea e alle perquisizioni notturne in tema di terrorismo, *«qui a permis les perquisitions de nuit en enquête de flagrance, préliminaire ou au cours de l'instruction»;*

– la [Loi n° 97-1273](#) del 29 dicembre 1997 che ha ad oggetto facilitazioni per lo svolgimento dei processi per reati di terrorismo, *«qui a permis de délocaliser, si nécessaire, les juridictions spécialisées ailleurs qu'à Paris»;*

– la [Loi n° 2001-1062](#) del 15 novembre 2001 relativa alla sicurezza quotidiana, *«qui a notamment facilité les contrôles d'identité pour lutter contre le terrorisme, créé le délit de financement des actes de terrorisme et prévu la peine de confiscation générale de l'ensemble des biens des personnes coupables d'actes de terrorisme»;*

– la [Loi n° 2004-204](#) del 9 marzo 2004 che ha comportato un adeguamento della giustizia alle evoluzioni delle fattispecie criminali, *«qui a créé de nouvelles possibilités d'investigations applicables en matière de terrorisme et de délinquance ou de criminalité organisée, comme les écoutes téléphoniques lors de l'enquête, les infiltrations et les sonorisations»;*



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

– la [Loi n° 2006-64](#) del 23 gennaio 2006 relativa alla lotta al terrorismo e che contiene varie disposizioni in materia di controlli di sicurezza e di frontiera, *«qui a permis une garde à vue de 6 jours en cas de risque d’attentats»*;

– la [Loi n° 2011-267](#) del 14 marzo 2011 di orientamento e di programmazione per l’adempimento della sicurezza interna, *«qui a permis la captation de données informatiques»*;

– la [Loi n° 2011-392](#) del 14 aprile 2011 relativa all’affidamento, *«qui a renforcé la présence de l’avocat en garde à vue, y compris pour les gardes à vue en matière de terrorisme»*;

– la [Loi n° 2012-1432](#) del 21 dicembre 2012 relativa alla sicurezza e alla lotta contro il terrorismo, *«qui a permis de rendre applicable la loi pénale française à tous crimes et délits terroristes commis à l’étranger par un Français ou une personne résident habituellement en France sans que cela ne soit conditionné par une dénonciation officielle préalable, d’incriminer l’instigateur d’acte terroriste, d’étendre la prescription et d’ouvrir la possibilité d’avoir recours à la détention provisoire pour les faits d’apologie et de provocation au terrorisme prévus par la loi du 29 juillet 1881»*.

Secondo molti osservatori (Lahorgue, 2015) il numero elevato di leggi antiterrorismo francesi certamente trova giustificazione nella continua e crescente evoluzione della minaccia terroristica che esige, o almeno dovrebbe esigere, una pari evoluzione dei dispositivi legislativi e regolamentari adottati per combattere il fenomeno del terrorismo.

Al riguardo bisogna ricordare che i due attentati terroristici del 13 gennaio 2015 hanno preceduto di un giorno la pubblicazione del primo decreto di applicazione della legge n° 2014-1353.



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

Con la conseguenza che il *Conseil des ministres* già il 23 gennaio 2015 ha lasciato intendere che la legge n° 2014-1353 «*n'était plus adaptée à la nouvelle menace terroriste*».

Nel momento in cui la legge è stata adottata essa sembrava la migliore risposta a cinque grandi obiettivi: «*adapter les mesures de police à l'évolution des formes de terrorisme, y compris aux actes préparatoires, renforcer et étendre les mesures d'assignation à domicile, créer des incriminations plus dissuasives, organiser un traitement judiciaire centralisé et renforcer la lutte contre la provocation au terrorisme et l'apologie du terrorisme sur internet*» (Lahorgue 2015).

Occorre anche aggiungere che il 19 marzo 2015 è stato presentato il [Projet de loi sur le renseignement](#), approvato in prima lettura il 5 maggio dall'*Assemblée nationale*, votato a grande maggioranza dalle due Camere e approvato il 24 giugno dal Parlamento, allo scopo di fornire «*aux services de renseignement des moyens à la hauteur de la menace à laquelle ils sont confrontés tout en garantissant la protection des libertés publiques*» e sul quale il giorno seguente, data l'enorme quantità di critiche sollevate dal mondo politico e dall'opinione pubblica è stato richiesto l'intervento del *Conseil constitutionnel* da parte del Presidente della Repubblica (per la prima volta su un progetto di legge), del Presidente del Senato e di più di sessanta deputati (*affaire* 2015-713 DC) al fine di verificarne l'effettiva rispondenza ai valori costituzionalmente garantiti (in base all'art. 61, comma 2 Cost.ne); in esso si prevede che i servizi di *intelligence* possano monitorare il telefono e la posta elettronica di ogni presunto terrorista, costringendo i *provider* di *internet* e le compagnie telefoniche a permettere ai servizi di *intelligence* di registrare i metadati, conservati per una



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

tempo non superiore ai cinque anni e analizzabili in caso di comportamenti sospetti.

Il *Projet* è stato criticato da più voci, ma il *Premier* francese ha difeso la proposta di legge poiché si tratterebbe di strumenti giuridici utili alla lotta contro il terrorismo, ma non di misure di eccezione.

In data 23 luglio u.s. il *Conseil* si è pronunciato ([decision n° 2015-713 DC](#)) sulla costituzionalità del suo contenuto, affermando che la raccolta di informazioni e dati secondo tecniche e metodi stabiliti dalla legge è di sola competenza della polizia amministrativa e per il fine di mantenere l'ordine pubblico e prevenire in generale che siano commessi fatti criminali, non ammettendo dunque che possano invece essere raccolti dati dai servizi di *intelligence* per indagini su reati, punibili ai sensi della legislazione penale, raccogliere prove o ricercare gli autori dei crimini.

Il *Premier* il 3 marzo u.s. ha pure annunciato che lo Stato raddoppierà i corsi universitari sull'Islam, al fine di impedire ai governi stranieri di finanziare ed influenzare la formazione degli *imam* francesi, i quali, se istruiti e formati all'estero, dovranno ricevere, in Francia, una ulteriore formazione, assieme ai cappellani carcerari, affinché parlino un francese fluente e comprendano al meglio il concetto di laicità (Kern 2015).

3. La legge n° 2014-1353 in breve

La legge si presenta suddivisa in cinque Capitoli.

L'art. 1, che costituisce l'intero Capitolo I, ha come obiettivo quello di permettere allo Stato di vietare la partenza dalla Francia di un cittadino di nazionalità francese quando esistano serie motivazioni di credere che



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

egli progetti azioni all'estero che gli consentano di partecipare ad attività terroristiche, a crimini di guerra o a crimini contro l'umanità, o di prendere parte ad operazioni di gruppi terroristici e in condizioni tali da portarlo a commettere attentati contro la sicurezza pubblica al suo ritorno in territorio francese. Il divieto deve potersi applicare indipendentemente dal possesso di un documento di identità o un titolo di viaggio da parte del soggetto. Qualora il soggetto lasci il territorio nazionale o tenti di lasciarlo in violazione di un divieto in tal senso egli è punito con una pena di tre anni di reclusione e una ammenda di 45mila euro.

Il campo di applicazione della disposizione è comunque circoscritto, riguardando una limitazione della libertà di circolazione (entrata e uscita dal territorio nazionale) giustificata alla luce dell'obiettivo che la Francia intende perseguire di salvaguardia dell'ordine pubblico, sia sul territorio nazionale, impedendo che il sospettato lasci la Francia per acquisire una formazione tale da mettere a rischio la sicurezza collettiva dello Stato al suo ritorno in Francia, che in ambito internazionale, poiché il divieto è pronunciato quando esistano serie ragioni di credere che le azioni del sospettato siano legate a crimini di guerra o a crimini contro l'umanità.

Tale misura, si legge nel [*Dossier législatif*](#), risulta essere proporzionata all'obiettivo perseguito, tenuto conto che la decisione in merito è presa in situazioni di gravità estrema dal Ministro dell'interno, per un tempo limitato (al massimo per sei mesi), salvo poter essere rinnovata qualora la situazione lo richieda. E, tenuto conto dell'urgenza e della necessità di garantire l'effettività della misura in oggetto, essa non necessita di un contraddittorio; tuttavia, la persona fermata, entro un tempo massimo di quindici giorni, può essere ascoltata al fine di permettere al Ministro



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

competente di revocare la decisione, qualora le prove fornite dal fermato lo consentano.

Ma se la questione sembra abbastanza agevole nella sua risoluzione nei casi in cui vengano fermati cittadini francesi che intendano lasciare il territorio nazionale e – per mezzo del passaporto – lo spazio Schengen, in realtà il dettato dell'art. 1 non permette, da solo, di limitare gli spostamenti dei cittadini francesi verso quelle destinazioni (non solo all'interno dello spazio Schengen) che non prevedano la presentazione del passaporto ma invece della sola carta di identità.

È così che trova giustificazione la previsione dello stesso articolo che mira a colmare il dispositivo previsto dal Capitolo II del titolo III, libro II del Codice della sicurezza interna, obbligando le compagnie di trasporto a fornire alle autorità amministrative i dati dei passeggeri (art. 232-5 del Codice della sicurezza interna), ai quali esse possono impedire l'imbarco qualora sia stato già vietato loro di lasciare il territorio nazionale. Quando il trattamento dei dati dei passeggeri, PNR (*Passenger Name Record*) sarà operativo (art. 232-7 del Codice della sicurezza interna), i dati di prenotazione e di registrazione con obbligo di trasmissione comprenderanno tutte le destinazioni, dentro e fuori lo spazio Schengen e in caso di notifica del divieto di lasciare il territorio i soggetti potranno essere investiti da un mandato di arresto europeo.

Il Capitolo II ha l'obiettivo di rafforzare le disposizioni applicabili agli stranieri assegnati a residenza poiché l'art. 2 propone l'inserimento, all'interno del [CESEDA](#) (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*), di disposizioni che, oltre a prevedere la sorveglianza elettronica mobile (art. 571-3 del Codice), permettono all'autorità amministrativa di vietare allo straniero assegnato a residenza, già raggiunto da



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

una misura di allontanamento motivato per un comportamento legato al terrorismo, di avere rapporti con persone già note per legami con movimenti terroristici al fine di salvaguardare la sicurezza pubblica.

Il Capitolo III rafforza la repressione degli atti di terrorismo e della propaganda mediatica delle organizzazioni terroristiche.

L'art. 3 completa l'elenco dell'articolo 421-1 del Codice penale che definisce gli atti di terrorismo e include la diffusione dei metodi per la produzione di strumenti di distruzione, il possesso di sostanze o elementi incendiari o esplosivi utilizzati nella composizione dei prodotti o dispositivi esplosivi.

L'art. 4 dà seguito alla volontà del Governo di lottare contro lo sviluppo, sempre più importante, di propaganda terroristica che provochi o glorifichi gli atti di terrorismo. Al fine di migliorare l'efficacia della repressione in questo settore e in considerazione del fatto che non si è in presenza di una semplice volontà di repressione di abusi della libertà di espressione, ma volendo sanzionare fatti che siano direttamente all'origine di atti terroristici, questi ultimi dovrebbero essere assoggettati a regole procedurali di diritto comune e a talune norme stabilite in materia di terrorismo.

A tal fine, le previsioni dell'art. 4 inseriscono i reati di istigazione e di glorificazione di atti terroristici nel Codice penale, già presenti nella [*Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse*](#) attraverso la previsione del nuovo art. 421-2-5. La pena, attualmente fissata dalla legge sulla libertà di stampa a cinque anni di reclusione, viene mantenuta ma è aggravata quando i fatti siano commessi su Internet (sette anni di reclusione), al fine di tenere in considerazione l'effetto moltiplicatore di questo mezzo comunicazione.



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

L'art. 5, al fine di tener conto dell'attuale evoluzione della minaccia terroristica e della possibilità che una persona possa preparare un atto di terrorismo, incrimina l'organizzazione terroristica individuale. Questa disposizione risulta in linea con lo spirito del Codice penale che permette di definire, sin dalla sua adozione nel 1992, atti di terrorismo attraverso la definizione di «organizzazione individuale o collettiva avente come obiettivo di turbare gravemente l'ordine pubblico attraverso l'intimidazione o il terrore».

Infatti, la previsione di organizzazione individuale terroristica, prevista negli ordinamenti giuridici britannico e tedesco, risponde ad un bisogno reale, che ha visto il verificarsi di recenti casi di auto-indottrinamento radicale attraverso la consultazione abituale di siti Internet che incitano alla commissione di atti terroristici o forniscono informazioni utili per commettere un attentato.

La previsione del nuovo reato, ostacolerebbe la commissione del fatto pericoloso, sebbene sia essenziale dimostrare che la persona agisca da sola, disponga di strumenti necessari per la commissione del fatto, cerchi di procurarseli o fabbricarli e sia nella condizione di poterlo commettere. L'ambito di applicazione della fattispecie è comunque limitato alla preparazione dei più gravi e violenti atti terroristici, quelli di cui al punto 1 dell'art. 421-1 del Codice penale e, nei casi in cui l'atto comporti la distruzione attraverso esplosivi o materiali incendiari che possano provocare un danno all'integrità fisica della persona, il riferimento è al punto 2 del medesimo articolo.

L'art. 6 modifica e completa le disposizioni del Codice di procedura penale in modo che la provocazione di atti di terrorismo o di apologia al terrorismo siano assoggettati a determinate regole procedurali, quali la



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

competenza del tribunale di Parigi, la possibilità di effettuare sorveglianza, infiltrazioni, intercettazioni durante le indagini preliminari, registrazioni audio o acquisizioni di dati informatici, non essendo giustificabile l'applicazione di tutte le norme procedurali in materia di terrorismo a tali reati.

Il Capitolo IV contiene disposizioni intese a rafforzare i mezzi di prevenzione e di indagine.

L'art. 7 estende le norme sulla competenza concorrente dei giudici di Parigi ai reati commessi durante la detenzione, all'evasione e alla violazione degli arresti domiciliari di un detenuto, un condannato, un ricercato per atti di terrorismo e alla violazione del divieto di lasciare il Paese.

L'art. 8, modifica le disposizioni per l'attuazione del congelamento dei beni come parte della lotta contro il finanziamento del terrorismo. Rende il Ministro dell'interno responsabile, assieme al Ministro dell'economia, degli ordini delle attività di congelamento dei beni. Questa competenza appare giustificata dal raggiungimento dell'obiettivo del mantenimento della sicurezza nazionale e dalla lotta contro il terrorismo, anche al fine di consentire al Ministero dell'interno di poter essere rappresentato in caso di controversia e di poter fornire prove per la concessione della misura.

L'art. 9 completa le disposizioni della legge del 21 giugno 2004 e consente all'autorità amministrativa la possibilità di poter richiedere ai fornitori di servizi Internet di bloccare l'accesso ai siti che provocano atti di terrorismo o che glorificano il terrorismo, come quanto già previsto dal legislatore per i siti di pornografia infantile; è prevista la costituzione di un elenco dei siti oscurati sotto il controllo di un organo giudiziario.



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

L'art. 10, tenuto conto dello sviluppo di archiviazione dei dati informatici e l'uso massiccio di dispositivi mobili (*smartphone, tablet ...*), disciplina per analogia i termini di perquisizione di un sistema informatico di cui all'art. 57-1 del Codice di procedura penale e prevede, in questi casi, che le regole della perquisizione si applicano se i dati vengono memorizzati e vi si accede da un sistema informatico installato nella polizia o in unità della gendarmeria.

L'art. 11 stabilisce che gli agenti di polizia giudiziaria possano avvalersi dell'ausilio di una persona qualificata per decifrare i dati raccolti.

L'art. 12 rafforza l'effetto deterrente delle previsioni normative aventi ad oggetto le fattispecie relative agli abusi dei sistemi di trattamento automatizzato dei dati, prevedendo, per questi, la circostanza aggravante di associazione criminale.

L'art. 13 ha lo scopo di estendere il campo delle indagini sotto copertura per tutti quei reati nell'ambito del crimine e della delinquenza organizzata, che siano preparati, facilitati o commessi attraverso mezzi di comunicazione elettronici.

L'art. 15 modifica l'art. 242-6 del Codice della sicurezza interna e permette la conservazione delle registrazioni di intercettazioni di sicurezza per un tempo massimo di trenta giorni.

Il Capitolo V riguarda l'applicabilità delle disposizioni in oggetto nei territori d'oltremare.

Ad oggi i decreti attuativi della legge già pubblicati sono cinque:

– [Décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger;](#)



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

- [Décret n° 2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique;](#)
- [Décret n° 2015-198 du 20 février 2015 relatif aux conditions d'application des mesures de gel des avoirs;](#)
- [Décret n° 2015-253 du 4 mars 2015 relatif au déréférencement des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique ;](#)
- [Décret n° 2015-383 du 3 avril 2015 relatif aux mesures de sûreté applicables aux entreprises de transport aérien desservant le territoire national au départ d'aérodromes étrangers, en cas de menace pour la sécurité nationale.](#)

4. La *déchéance de nationalité*: alcune riflessioni

Nell'ottica della lotta contro il terrorismo occorre ricordare che tra gli strumenti di cui dispone lo Stato francese ai fini della salvaguardia della sua sicurezza interna è prevista la *déchéance de nationalité*.

Il *Conseil constitutionnel*, con una sentenza del 23 gennaio 2015 ([Décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015](#)), ha dichiarato la conformità alla Costituzione della *déchéance de nationalité* francese prevista dall'art. 25, 25-1 del Codice civile nei confronti di un individuo che sia in possesso di un'altra cittadinanza per motivi legati alla partecipazione ad una associazione criminale ai fini della messa in opera di un attentato terroristico.

Già nel 1996 il *Conseil* si era pronunciato sulla possibilità di privare della cittadinanza i «*Français par acquisition*» per atti di terrorismo ([Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996](#)), considerando che «*le législateur*



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité ; qu'en outre, eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme, cette sanction a pu être prévue sans méconnaître les exigences de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen».

Il dubbio che è stato sollevato da molti commentatori è se si possa pensare alla creazione di una nuova generazione di apolidi, considerando che la Commissione per gli affari europei del Senato, presieduta dal senatore M. Jean Bizet ha proposto il 22 gennaio 2015 *«la possibilité, au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme, de faire de la déchéance de nationalité un instrument juridique réellement dissuasif».*

Pare di un certo interesse notare che la Francia non ha mai ratificato la [Convenzione di New York del 30 agosto 1961 sulla riduzione dei casi di apolidia](#), nonostante le disposizioni del Codice civile sembrano tendere verso una loro riduzione.

La domanda che pare debba porsi è fino a che punto possa spingersi il legislatore nell'utilizzo dello strumento giuridico della *déchéance de nationalité* al fine di prevenire e combattere il terrorismo.

La risposta è forse da ricercarsi nel dettato dell'art. 15 della [CEDU](#); infatti, l'art. 14 della Convenzione prevede che «il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza distinzione di alcuna specie, sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche opinione o altro, origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita o altro status». Il dettato dell'art. 15 consente agli Stati contraenti di derogare ai di-



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

ritti garantiti dalla stessa Convenzione «in caso di pericolo pubblico», in caso di guerra o di altre situazioni di emergenza che minaccino la vita della nazione.

Quest'ultima ipotesi potrebbe verificarsi nel caso di nuovi attentati di stampo terroristico. Una deroga dei diritti fondamentali sarebbe dunque possibile «nella misura strettamente necessaria dalla situazione e a condizione che tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi di diritto internazionale».

L'ipotesi di deroga al dettato della previsione dell'art. 15 della CEDU è stata utilizzata dal Regno Unito in occasione dell'adozione dell'[Anti-Terrorism, Crime and Security Act \(2001\)](#), che autorizzava, proprio in deroga all'art. 5 (1) della CEDU, la detenzione senza processo di stranieri residenti in Gran Bretagna se sospettati di essere legati ad ambienti terroristici senza la possibilità che essi potessero appellarsi alle garanzie di tutela e protezione dei diritti dell'uomo previste dalla CEDU.

Per questo motivo, il governo britannico ha dovuto dichiarare lo «stato di emergenza che minaccia la vita della nazione» (Murdoch, 2003, 140).

Nonostante la scelta del legislatore francese, l'art. 16 della Costituzione permetterebbe ugualmente l'ipotesi della dichiarazione di emergenza e la conseguente applicazione di disposizioni derogatorie alla tutela e alla garanzia dei diritti fondamentali previste dalla CEDU.

Nel frattempo, il buon senso, probabilmente, dovrebbe consigliare una sorta di equilibrio tra un riconoscimento ed un'applicazione incondizionata delle libertà fondamentali e la loro limitazione a seguito di una dichiarazione di stato di emergenza tale da mettere in pericolo la vita della nazione.



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

Bibliografia

Amnesty International (2015), *France. Les mesures de «lutte contre le terrorisme» récemment annoncées mettent les droits humains en péril*, 23 gennaio, in <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2100012015FRENCH.pdf> (ultima consultazione 15 settembre 2015).

Bonini, E. (2015), *Foreign fighters, ecco come in Europa si risponde alla minaccia*, 9 febbraio, in <http://www.eunews.it/2015/02/09/foreign-fighters-risponde-minaccia/29894> (ultima consultazione 15 settembre 2015).

De Kerchove, G., J. Bundsgaard, Maj. Gen. Doug Stone, USMC (ret.), and M. Levitt (2015), *Rehabilitation and Reintegration of Returning Foreign Terrorist Fighters*, 23 febbraio, in <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/rehabilitation-and-reintegration-of-returning-foreign-terrorist-fighters> (ultima consultazione 15 settembre 2015).

Franchini, F. (2015), *Lotta al terrorismo: ecco la Jihadi card per i foreign fighters*, 18 gennaio, in <http://www.ilgiornale.it/news/mondo/lotta-terrorismo-ecco-jihadi-card-i-foreign-fighters-1083870.html> (ultima consultazione 15 settembre 2015).

Goodwin-Gill, G. S. (2014), *Mr Al-Jedda, Deprivation of Citizenship, and International Law*, Paper presented at a Seminar at Middlesex University on 14 February 2014, in <http://www.parliament.uk/documents/joint-committees/human-rights/GSGG-DeprivationCitizenshipRevDft.pdf> (ultima consultazione 15 settembre 2015).

Gower, M. (2015), *Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities*, in *Library House of Commons*, 30th January, standard note SN/HA/6820.



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

Kern, S. (2015), *La Francia: guerra all'Islam radicale*, 27 marzo, in http://www.opinione.it/esteri/2015/03/27/kern_esteri-27-03.aspx (ultima consultazione 15 settembre 2015).

Mignon, T. (2015), *Armée dans les rues, retrait de nationalité... Les 12 mesures du gouvernement contre le terrorisme*, 16 gennaio, in http://www.rtf.be/info/belgique/detail_federal-12-mesures-contre-le-terrorisme-toutes-applicables-d-ici-un-mois?id=8786269 (ultima consultazione 15 settembre 2015).

Moussanet, M. (2015), *Terrorismo, Germania ritira il passaporto ai sospetti che vanno in Siria e Iraq*, 14 gennaio, in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-01-14/terrorismo-germania-ritira-passaporto-sospetti-che-vanno-in-siria-e-iraq-143005.shtml> (ultima consultazione 15 settembre 2015).

Murdoch, J. (2003), *L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme: protection de la liberté et de la sûreté de la personne, Dossier sur les droits de l'Homme révisé n°12*, Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe.

Panella, L. (2015), *La revoca della cittadinanza nel quadro della lotta al terrorismo internazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, pp. 457-474.

Pavese, L. (2015), *Operazione anti terrorismo in Belgio: 2 persone uccise e 13 arrestate*, 16 gennaio, in <http://www.eunews.it/2015/01/16/terrorismo-belgio/28605> (ultima consultazione 15 settembre 2015).

Pagine web visitate (ultima consultazione 31 luglio 2015)

<http://www.senat.fr/presse/cp20150122d.html>.



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

<http://www.gouvernement.fr/partage/3707-loi-sur-le-renseignement-conference-de-presse-de-manuel-valls>

<http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2015-01-21/les-mesures-exceptionnelles-pour-lutter-contre-la-menace-ter>

http://www.liberation.fr/societe/2015/06/17/le-cerveau-presume-de-l-attentat-de-la-rue-des-rosiers-interpelle-en-jordanie_1331723

<http://www.itv.com/news/update/2014-01-30/minister-says-citizenship-is-a-privilege-not-a-right/>

http://www.un.org/en/sc/ctc/news/2015-06-10_CTC_EmergencyResponse.html

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-713-dc/decision-n-2015-713-dc-du-23-juillet-2015.144138.html>

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158>



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 1° ottobre 2015

Osservatorio sulla normativa

Abstract

Security, Terrorism and Citizenship: the New Rules Against Terrorism in France and the International Commitment Against the So-Called Foreign Fighters

On 24 September 2014, the Security Council adopted under Chapter VII of the UN Charter, Resolution S / RES / 2178 (2014) which requires Member States to adopt appropriate measures to contrast the foreign fighters. On 24 November 2014, the France adopted a new anti-terrorism law whose project was already under discussion since the summer. In implementation of Resolution 2178, some European States have introduced measures providing for the withdrawal of residence permits and travel documents, until the revocation of citizenship. In particular we should mention, as well as France, the cases of Belgium, United Kingdom, the Netherlands, Germany, Denmark and Italy.

The article aims to investigate the new French anti-terrorism legislation and the consequences of the *déchéance de nationalité* as a tool available to the French State for the purpose of safeguarding their internal security.

Keywords: Foreign fighters, Terrorism, Resolution S / RES / 2178 (2014), French law n. 2014-1353.