

Stati di eccezione, misure anti-terrorismo e tutela dei diritti umani. Il caso degli Stati Uniti e della Gran Bretagna dopo l'11 settembre 2001

Riccardo Crestani*

1. Introduzione

Nell'agosto 2004 George Monbiot concludeva un suo editoriale su «The Guardian» relativo alle nuove misure contro il terrorismo scrivendo: «By the time we have lost our freedoms we will have forgotten what they were. The silence with which the new laws were greeted suggests that the forgetting has already begun»¹. Queste parole se da un lato sembrano stridere con il processo di internazionalizzazione dei diritti umani attualmente in corso, dall'altro non possono non far sorgere seri dubbi, specie se si considerano certe misure approvate in alcuni Paesi occidentali all'indomani dell'11 settembre 2001. La preoccupazione è che i governi possano limitare con troppa facilità le libertà delle persone quando sono posti di fronte alla minaccia di attacchi terroristici. Ma che cos'è successo esattamente dopo l'11 settembre nelle democrazie occidentali?

Nel cercare di rispondere a questa domanda abbiamo deciso di considerare, contestualmente, la situazione negli Stati Uniti, l'unica superpotenza sullo scenario internazionale odierno e Paese guida per gli Stati occidentali dopo la Seconda Guerra Mondiale, e la situazione nella Gran Bretagna, l'alleato più fedele degli Stati Uniti, ma anche un Paese europeo che è parte della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Data la complessità e la continua evoluzione dell'argomento, la nostra analisi si è focalizzata su alcune misure approvate in questi due Paesi dal settembre 2001 fino al dicembre 2005, cercando di ripercorrere la strada intrapresa e tracciando una possibile evoluzione. L'intento è di consegnare alla memoria alcuni atti e fatti che potrebbero segnare l'avvio di una fase storica pericolosamente involutiva per il mondo intero. La nostra analisi non

* Laureato in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali/Curriculum Relazioni Internazionali e Diritti Umani presso l'Università di Padova.

¹ G. Monbiot, *A Threat to Democracy*, in «The Guardian Weekly», 13-19 August 2004.

potrebbe essere completa se si limitasse alle misure adottate nei due Paesi. Riteniamo pertanto necessario farla precedere dall'illustrazione, per quanto riassuntiva, del più generale quadro normativo internazionale in materia di diritti umani. In particolare ci si riferirà alle norme che disciplinano i cosiddetti «Stati di eccezione», relative cioè a quelle situazioni di accentuata insicurezza nelle quali gli Stati esercitano poteri che in via d'urgenza permettono loro di fronteggiarle sospendendo temporaneamente alcuni diritti e alcune libertà.

Secondo David Cole² la storia mostra che sono tre i meccanismi a cui si ricorre in tempi di insicurezza. Il primo si basa su una concreta espansione delle condizioni di responsabilità mentre il Governo si concentra su presunzioni di colpevolezza di gruppo, prendendo di mira individui non per ciò che essi fanno o hanno fatto, ma basandosi su previsioni di ciò che potrebbero fare, previsioni che sono spesso basate sul colore della loro pelle, sulla nazionalità, sull'appartenenza politica o religiosa. Il secondo meccanismo è procedurale, nel senso che il Governo ricorre a procedimenti amministrativi per esercitare il controllo in modo tale da aggirare le garanzie proprie del procedimento penale. Il terzo meccanismo è «direzionale», ossia il Governo tende a prendere di mira innanzitutto i più vulnerabili fra di noi, espandendo solo in un secondo momento le misure di controllo ad altri gruppi.

A posteriori queste misure sono quasi sempre considerate degli errori, in quanto rendono più facili gli eccessi e gli abusi, mentre molti innocenti soffrono senza alcun guadagno in termini di sicurezza. Ma più importante ancora è il fatto che compromettono i nostri principi base: l'impegno a un equo trattamento, le libertà politiche, la giustizia e il principio di legalità.

Queste considerazioni trovano perfetta applicazione anche nel caso di attacchi terroristici. In effetti, scrive Paul Wilkinson:

In countering terrorism, the democratic state confronts an inescapable dilemma. It has to deal effectively with the terrorist threat to citizens and the state itself without destroying basic civil rights, the democratic process, and the rule of law [...].

It must be a cardinal principle of liberal democracy in dealing with the problems of terrorism, however serious these may be, never to be tempted into using methods which are incompatible with the liberal values of humanity, liberty, and justice³.

² D. Cole, *The Course of Least Resistance: Repeating History in the War on Terrorism*, in *Lost Liberties: Ashcroft and the Assault on Personal Freedom*, New York, The New Press, 2003.

³ M. Freeman, *Freedom or Security: The Consequences for Democracies Using Emergency Powers to Fight Terror*, Westport (CT), Praeger, 2003.

I medesimi principi sono contenuti nell'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, che così recita:

1. In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato da un atto ufficiale, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali derogano agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale.
2. La suddetta disposizione non autorizza alcuna deroga agli articoli 6, 7, 8 (paragrafi 1 e 2), 11, 15, 16 e 18.
3. Ogni Stato parte del presente Patto che si avvalga del diritto di deroga deve informare immediatamente, tramite il Segretario Generale delle Nazioni Unite, gli altri Stati parti del presente Patto sia delle disposizioni alle quali ha derogato sia dei motivi che hanno provocato la deroga. Una nuova comunicazione deve essere fatta, per lo stesso tramite, alla data in cui la deroga medesima viene fatta cessare.

L'art. 4 da un lato permette a uno Stato parte di derogare temporaneamente ad alcuni obblighi assunti in base al Patto, da un altro sottopone sia la deroga che le sue conseguenze materiali a uno specifico sistema di garanzie. Come ha fatto notare il Comitato diritti umani delle Nazioni Unite⁴, le misure deroganti alle disposizioni del Patto devono avere natura eccezionale e temporanea. Prima che uno Stato possa invocare l'art. 4 devono essere soddisfatte due condizioni fondamentali: la situazione deve configurare un'emergenza pubblica che minacci la vita della nazione e lo Stato parte deve aver proclamato ufficialmente lo stato di emergenza. Quest'ultima condizione è essenziale per il mantenimento dei principi di legalità nei momenti in cui corrono il concreto rischio di essere violati. Il Comitato diritti umani ritiene necessario puntualizzare che «if State parties consider invoking article 4 in other situations than an armed conflict, they should carefully consider the justification and why such a measure is necessary and legitimate in the circumstances»⁵.

Lo stesso Comitato diritti umani ha fatto presente che quando gli Stati parte invocano l'art. 4.1 o presentano rapporti in base all'art. 40 sul quadro legale relativo alle situazioni di emergenza,

⁴ CCPR, *General Comment no. 29 - States of emergency (article 4)*, 31 August 2001.

⁵ *Ibidem*.

essi devono fornire informazioni sugli altri obblighi internazionali che sono rilevanti per la protezione dei diritti in questione, in particolare sugli specifici obblighi a cui devono sottostare nelle situazioni di emergenza. Ma:

State parties may in no circumstances invoke article 4 of the Covenant as justification for acting in violation of humanitarian law or peremptory norms in international law, for instance by taking hostages, by imposing collective punishments, through arbitrary deprivations of liberty or by deviating from fundamental principles of fair trial, including the presumption of innocence⁶.

È interessante notare come il Comitato diritti umani precisi che le garanzie relative alle deroghe presenti nell'art. 4 del Patto sono basate sul principio di legalità e sullo stato di diritto (*rule of law*), principi che informano tutti gli altri articoli del Patto. Dato che certi elementi relativi al diritto a un giusto processo sono espressamente garantiti dal diritto internazionale umanitario durante i conflitti armati, il Comitato non trova che vi sia alcuna giustificazione per derogare a queste garanzie in altre situazioni di emergenza e afferma espressamente che:

The Committee is of the opinion that the principles of legality and the rule of law require that fundamental requirements of fair trial must be respected during a state of emergency [...] The presumption of innocence must be respected. In order to protect non-derogable rights, the right to take proceeding before a court to enable the court to decide without delay on the lawfulness of detention, must not be diminished by a State party's decision to derogate from the Covenant⁷.

Questa opinione è stata ripresa da una dichiarazione congiunta dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, del Segretario Generale del Consiglio d'Europa e del Direttore dell'OSCE - Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani, del dicembre 2001, nella quale si riconosce che nel perseguire l'obiettivo della lotta al terrorismo è essenziale che gli Stati adempiano rigorosamente agli obblighi internazionali relativi all'affermazione e alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Inoltre:

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

While we recognize that the threat of terrorism may require specific measures, we call on all governments to refrain from any excessive steps which would violate fundamental freedoms and undermine legitimate dissent. Such steps might particularly affect the presumption of innocence, the right to a fair trial, freedom from torture, privacy rights, freedom of expression and assembly, and the right to seek asylum. [...] We recall that certain rights may not be derogated from under any circumstances. [...] The purpose of anti-terrorism measures is to protect human rights and democracy, not to undermine these fundamental values of our societies.

Nelle sue conclusioni il Comitato diritti umani pone l'attenzione sull'importanza dell'obbligo di un Paese di notificare immediatamente agli altri Stati quando decide di adottare delle misure di deroga agli obblighi assunti in base al Patto, ma precisa che il compito del Comitato deputato a monitorare la legge e la sua applicazione da parte di uno Stato in ottemperanza all'art. 4 non dipende dal fatto che quello specifico Stato abbia proceduto alla notifica.

Questo è molto importante specie nel caso degli Stati Uniti che non hanno tuttora informato il Segretario Generale delle Nazioni Unite della decisione di adottare misure di emergenza che derogano ad alcuni articoli del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nonostante che diversi gruppi per i diritti umani negli stessi Stati Uniti abbiano sollevato perplessità riguardo alle detenzioni messe in atto dopo l'11 settembre e alla loro conformità con il diritto internazionale.

In un discorso alla J.F.K. Library nel gennaio 2002, Mary Robinson, ex-Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani disse:

We are keen to ensure, for example, that states have regard in their anti-terrorism policies and legislation adopted after 11 September, to the standards set out in the International Covenant on Civil and Political Rights dealing with emergency measures. [...] The United States is a party to this Covenant but has not to date notified the Secretary General of any resort by it to emergency measures. Yet it is known that exceptional measures have been taken in the United States since 11 September. These include the continued detention of some 1000 persons who are held on suspicion of connection with terrorism, the expansion of electronic surveillance of e-mail and other communication and the authorisation by Executive Order of military tribunals to try suspected terrorists⁸.

⁸ M. Robinson, *Protecting Human Rights: The United States, the United Nations, and the World*, John F. Kennedy Library and Foundation, Special Program Series: Responding to Terrorism, 6 January 2002, disponibile su: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/4727395413A44210C1256B3D0031577A?opendocument>.

⁹ Human Rights Committee, *Concluding Observations of the Human Rights Committee United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Overseas Territories of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 4 December 2002, CCPR/CO/73/UK/Add.2.

¹⁰ L'art. 15 della Convenzione europea sui diritti umani riproduce l'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e verrà trattato nel prossimo paragrafo. La SIAC afferma testualmente: «[to be] satisfied that what has been put before us in the open generic statements and the other material in the bundles which are available to the parties does justify the conclusion that there does exist a public emergency threatening the life of the nation within the terms of Article 15 [of the European Convention on Human Rights]. That the risk has been heightened since 11 September is clear, but we do not regard that description as in any way inconsistent with the existence of an emergency within the meaning of Article 15 ECHR. The United Kingdom is a prime target, second only to the United States of America, and the history of events both before and after 11 September 2001 as well as on that fateful day does show that if one attack were to take place it could well occur without warning and be on such a scale as to threaten the life of the nation. [...] We have considered the closed material. Suffice to say that it confirms our view that the emergency is established».

¹¹ L'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici stabilisce che: «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona. Nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto. Nessuno può essere privato della propria libertà, se non per i motivi e secondo la procedura previsti dalla legge.

2. Chiunque sia arrestato deve essere informato, al momento del suo arresto, dei motivi dell'arresto medesimo, e deve al più presto aver notizia di qualsiasi accusa mossa contro di lui.

Diversa è la strada percorsa dalla Gran Bretagna dove l'Home Secretary in un discorso al Labour Party tenuto il 14 novembre 2001 ha affermato che si apprestava a dichiarare «a technical state of emergency» e, successivamente all'approvazione dello *Anti-Terrorism, Crime and Security Act*, il 18 dicembre 2001 il Rappresentante del Regno Unito ha informato il Segretario Generale delle Nazioni Unite della decisione di derogare, in base all'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, all'art. 9 dello stesso Patto.

Nei commenti del Governo della Gran Bretagna in risposta alle considerazioni del Comitato diritti umani del 4 dicembre 2002⁹, il Governo inglese «afferma di ritenere che vi sia un'emergenza pubblica che minacci la vita della nazione». Quest'affermazione sembra comprovata dalla decisione del 30 luglio 2002 della «Special Immigration Appeals Commission» (SIAC) nel caso *A and others vs Secretary of State for the Home Department* in cui la SIAC si dice convinta che ciò che le è stato presentato giustifica la conclusione che esiste un'emergenza pubblica tale da minacciare la vita della nazione secondo quanto stabilito dall'art. 15 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali¹⁰.

L'art. 9 del citato Patto internazionale stabilisce, fra l'altro, che ognuno ha il diritto alla libertà e alla sicurezza della sua persona e che nessuno sarà privato della sua libertà se non in virtù di procedimenti stabiliti per legge¹¹. Secondo il Governo inglese durante l'approvazione dello *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001* è diventato chiaro che l'equilibrio fra il rispetto di queste libertà fondamentali e la loro tutela dagli abusi da parte di coloro che le distruggerebbero è estremamente delicato. Nella sua comunicazione al Comitato diritti umani delle Nazioni Unite, il Governo inglese ha ribadito di essere dell'opinione che l'unico modo possibile di proteggere e mantenere questo equilibrio fosse di procedere con la deroga all'art. 5.1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950 e all'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici¹². Ciò che però ci lascia perplessi è che, come ha notato Justice¹³, la deroga all'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici nel novembre 2001 non è stata oggetto di alcun dibattito né in Parlamento, né nella società civile.

2. La situazione negli Stati Uniti dopo l'11 settembre

Il giorno dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001 contro il World Trade Center e il Pentagono il Presidente George W. Bush dichiarò: «We will not allow this enemy to win the war by changing our way of life or restricting our freedoms». Il 14 settembre il Presidente proclamò uno stato di emergenza¹⁴ e invocò poteri presidenziali, che comprendono l'autorità di richiamare i riservisti e disporre delle unità militari. La proclamazione era basata sugli attacchi terroristici subiti e su «the continuing and immediate threat of future attacks on the United States»¹⁵.

Due settimane dopo gli attacchi, il Procuratore Generale degli Stati Uniti John Ashcroft si presentò al «Judiciary Committee» del Senato su richiesta del Presidente Bush chiedendo nuovi poteri al Congresso che consentissero all'Amministrazione di condurre la «guerra al terrorismo». Ashcroft dichiarò:

[...] we are at war [...] We have responded by redefining the mission of the Department of Justice. Defending our nation and its citizens against terrorist attacks is now our first and overriding priority [...]. We cannot wait for terrorists to strike to begin investigations and make arrests. The death tolls are too high, the consequences too great. We must prevent first, prosecute second¹⁶.

Il Congresso, con il supporto di larghi strati dell'opinione pubblica americana, reagì concedendo al Governo ampia libertà nel ricercare e «distruggere» i responsabili. D'altra parte, come nota Walter Brasch, «the nation had been attacked; Americans were rightfully frightened. The people believed they may have had to temporarily yield some of their own civil liberties to gain their permanent security»¹⁷.

Una settimana dopo l'11 settembre John Ashcroft e i suoi assistenti prepararono la bozza dell'*Anti-Terrorism Act 2001*, successivamente intitolato USA PATRIOT Act, acronimo di *United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*. La Camera approvò il PATRIOT Act con 357 voti a favore e 66 contrari, il Senato con 98 voti a favore e un solo voto contrario, quello del Senatore Russell Feingold, il quale motivò: «We must redouble our vigilance to ensure our security and to prevent further acts

3. Chiunque sia arrestato o detenuto in base a un'accusa di carattere penale deve essere tradotto al più presto dinanzi a un giudice o ad altra autorità competente per legge a esercitare funzioni giudiziarie, e ha diritto a essere giudicato entro un termine ragionevole, o rilasciato. La detenzione delle persone in attesa di giudizio non deve costituire la regola, ma il loro rilascio può essere subordinato a garanzia che assicurino la comparizione dell'accusato sia ai fini del giudizio, in ogni altra fase del processo, sia eventualmente, ai fini dell'esecuzione della sentenza.

4. Chiunque sia privato della propria libertà per arresto o detenzione ha diritto a ricorrere a un tribunale, affinché questo possa decidere senza indugio sulla legalità della sua detenzione e, nel caso questa risulti illegale, possa ordinare il suo rilascio.

5. Chiunque sia stato vittima di arresto o detenzione illegali ha pieno diritto a un indennizzo».

¹² Human Rights Committee, *Concluding Observations of the Human Rights Committee...*, cit., p. 4.

¹³ Justice, *Response to the Joint Committee on Human Rights Inquiry into UK Derogations from Convention Rights*, May 2002.

¹⁴ Presidential Proclamation 7436, *Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks*, 14 September 2001, Appendix A.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Written Testimony of Attorney General John Ashcroft before Senate Committee on the Judiciary*, 25 September 2001.

¹⁷ W.M. Brasch, *America's Unpatriotic Acts: The Federal Government's Violation of Constitutional and Civil Rights*, New York, Peter Lang, 2005, p. 4.

of terror. But we must also redouble our vigilance to preserve our values and the basic rights that make us who we are»¹⁸.

Il Presidente Bush firmò il disegno di legge il 26 ottobre 2001 elogiando l'Amministrazione che aveva fatto un passo decisivo nello sconfiggere il terrorismo, ma proteggendo allo stesso tempo i diritti costituzionali di tutti i cittadini americani.

La maggior parte del PATRIOT Act non è controversa, in quanto consta principalmente di disposizioni amministrative: per esempio permette di gestire i fondi degli uffici governativi impegnati nella lotta al terrorismo, permette ai responsabili per il mantenimento dell'ordine pubblico di assumere più traduttori e rafforza la legge federale contro la discriminazione.

Le sezioni del provvedimento che destano non poche preoccupazioni sono in particolare le sezioni nn. 213, 215, 411 e 802.

La sezione 213 introduce le perquisizioni segrete allontanandosi dal principio del «Knock and Announce», il quale stabilisce che nel far rispettare la legge si dovesse fornire alla persona oggetto di un mandato di perquisizione la notifica della perquisizione nel momento stesso in cui questa veniva posta in essere, in modo da poterle permettere di informare il suo avvocato e contestare eventuali irregolarità nel mandato di perquisizione (come l'indirizzo sbagliato). Con la modifica introdotta dalla sezione 213 è diventata possibile la perquisizione di immobili quando i soggetti non sono presenti e la comunicazione può essere data in un periodo di tempo ragionevole che può essere esteso dalla Corte per validi motivi. In realtà il periodo di tempo ragionevole è indefinito.

Un esempio lampante della pericolosità di questa sezione è dato dal caso Mayfield. Nel maggio 2004 l'FBI, con un mandato ottenuto dalla Corte attraverso procedure regolari, ha perquisito la casa e l'ufficio di Brandon Mayfield, un avvocato di famiglia e per l'immigrazione dell'Oregon. Il Governo si è impadronito di diversi «elementi tangibili», compresi dei documenti spagnoli che si sono poi rivelati essere i compiti di uno dei suoi figli. L'FBI ha messo Mayfield in prigione come «testimone materiale» (*material witness*) – che avrebbe potuto tradursi in una detenzione indefinita senza che gli fosse mossa alcuna accusa –, ha sorvegliato ogni suo movimento e ha annunciato che quasi sicuramente egli era coinvolto nell'attentato terroristico a Madrid di due mesi prima che aveva ucciso circa 200 persone e ferite all'incirca altre 2000.

¹⁸ *Ibidem*.

Il provvedimento della Corte era stato emesso sulla base dell'affermazione da parte dell'FBI che un'impronta digitale parziale trovata su una confezione di cappucci per detonatori usati a Madrid era di Mayfield. Le autorità spagnole, che avevano spedito l'impronta digitale via fax all'FBI, non ne erano così sicure. Dopo due settimane in prigione, Mayfield, un musulmano ed ex-ufficiale della Marina, è stato rilasciato. Ashcroft ha definito la faccenda un «episodio sfortunato». Sembra un po' riduttiva come giustificazione...

La sezione 215 è quella che ha destato più scalpore. Dà la facoltà all'FBI di ordinare l'acquisizione di qualsiasi oggetto materiale – inclusi libri, registrazioni, fogli, documenti e altro – rilevante ai fini di un'indagine sul terrorismo internazionale o su attività clandestine di intelligence. Questa sezione permette inoltre all'FBI di esigere l'esibizione di documenti commerciali, medici e di biblioteche senza che sia richiesta una causa probabile, cioè la possibile esistenza di fatti specifici che supportino la convinzione che un crimine è stato commesso o che gli oggetti perquisiti siano le prove di un crimine. Al contrario, è sufficiente che il Governo affermi che i documenti sono collegati a un'indagine in corso legata al terrorismo o ad attività di intelligence. I destinatari di un mandato di perquisizione emesso in base al FISA non possono divulgare, pena le sanzioni previste per legge, l'esistenza del mandato o il fatto che documenti sono stati forniti al Governo. Vi è infine una clausola importante che riduce i potenziali abusi di questa legge: sono proibite le indagini di un cittadino statunitense *solo* sulla base delle attività protette dal Primo Emendamento. Ma le indagini sono mai condotte solo sulla base delle attività protette dal Primo Emendamento?

La reazione dei bibliotecari è stata molto forte: il circuito delle biblioteche della città di Santa Cruz, California, è stato il primo nell'intero Paese ad appendere cartelli per avvisare i suoi frequentatori che in base al PATRIOT Act la documentazione dei libri e altro materiale che essi avessero preso in prestito dalle loro biblioteche avrebbero potuto essere requisiti da agenti federali. Inoltre i cartelli informavano i frequentatori che la legge federale vietava agli impiegati della biblioteca di informarli se degli agenti federali avevano ottenuto della documentazione su di loro. Centinaia di biblioteche hanno inoltre cominciato a distruggere documenti che specificano quali libri sono stati presi in prestito dagli utenti, compresi i registri relativi a chi ha

usato i loro computer. Le loro azioni sono legali fintanto che la distruzione di questi dati avviene prima che siano emessi i mandati. Dal canto suo il Dipartimento di Giustizia ha affermato più volte che le indagini sul terrorismo non hanno alcun interesse nelle abitudini di lettura dei cittadini americani. Inoltre il Procuratore Generale Alberto Gonzales nell'aprile 2005 ha dichiarato che la sezione 215 non si concentra sulle biblioteche in quanto il PATRIOT Act non contiene da nessuna parte la parola «biblioteche». Ma è anche vero che «section 215 *simply does not exempt* libraries from the range of entries that may be required to produce records». Dopo aver negato più volte alcun interesse per le abitudini di lettura degli americani (diversi episodi negli anni cinquanta, sessanta e settanta ci fanno capire quanto il timore dei bibliotecari sia giustificato), il 27 aprile 2005 il Procuratore Generale ha ammesso che il testo della sezione 215 non è chiaro e che il Dipartimento era disposto a emendarlo¹⁹.

Sezione 505: in base a questa sezione, il Dipartimento di Giustizia ha l'autorità di ricorrere alle *National Security Letters*, cioè mandati di comparizione di tipo amministrativo senza supervisione giudiziaria. Il Codice statunitense aveva proibito l'uso di questi provvedimenti per cittadini americani, ma il PATRIOT Act ha espanso e indebolito in maniera significativa i requisiti. Le *National Security Letters* possono essere emanate nei confronti dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica per rivelare informazioni su individui, incluso il contenuto delle loro comunicazioni. Non c'è la possibilità di fare alcuna contestazione e alle persone destinatarie di tali provvedimenti è proibito per legge di rendere noto che sono state oggetto di tali provvedimenti, compreso il discuterne con un avvocato. In base al PATRIOT Act il Governo potrebbe richiedere alle compagnie di fornire informazioni confidenziali riguardo i loro impiegati e i loro clienti, anche se non sono sospettati di alcun crimine. In un'esauriente opinione di 120 pagine emessa nel settembre 2004, il Giudice Victor Marrero ha dichiarato le *National Security Letters* incostituzionali, affermando che «public knowledge ensures freedom». Il giudice ha inoltre presentato quale esempio di possibile abuso autorizzato dallo Statuto il fatto che potrebbe essere emessa una *National Security Letter* per ottenere il nome di una persona che ha inviato un blog in cui critica il Governo e ottenere nel contempo una lista delle persone che

¹⁹ *Testimony of Alberto R. Gonzales, Attorney General of the United States and Robert S. Mueller, III, Director, Federal Bureau of Investigation before the Select Committee on Intelligence, United States Senate, 27 April 2005.*

hanno account di posta elettronica presso una certa organizzazione politica²⁰.

Le sezioni 411 e 802 del PATRIOT Act hanno ampliato il Codice statunitense includendo il termine «domestic terrorism» (terrorismo interno o domestico). L'Atto specifica che il terrorismo interno include atti pericolosi per la vita umana che sono una violazione delle leggi degli Stati Uniti o di ogni altro Stato e che sembrano essere posti in essere per intimidire o coattare una popolazione civile, influenzare la politica di un Governo tramite intimidazione o coercizione, o incidere sulla condotta del Governo attraverso distruzioni di massa, assassinii o rapimenti. La definizione tanto ampia quanto lacunosa della sezione 802 consente al Governo di definire una qualsiasi organizzazione che si oppone alle politiche del Governo o che è coinvolta nella disobbedienza civile come un pericolo terrorista. Infatti nel febbraio 2004 il Segretario dell'Educazione Rod Paige ha definito la National Education Organisation (NEA) che ha 2.4 milioni di iscritti un'organizzazione terroristica²¹. Nel luglio 2003 il Dipartimento di Giustizia si è poi impegnato per far dichiarare Greenpeace quale organizzazione terroristica senza esitare a ricorrere a una legge del 1872 chiamata «sailormongering», ideata per proibire alle prostitute e ai proprietari di osterie e pensioni di salire a bordo delle navi una volta che si erano avvicinate alle acque continentali per far ubriacare i marinai, rubare i loro soldi e i loro averi, adescandoli nelle loro osterie e pensioni. Questa legge è stata usata solo due volte in passato, di cui l'ultima volta nel 1890. Le accuse sono poi state respinte dal Giudice Federale Adalberto Jordan il 19 maggio 2004 sostenendo che mancavano le basi per procedere.

Altre modifiche introdotte dal PATRIOT Act hanno riguardato il FOIA. Il *Freedom of Information Act* (FOIA) è stato approvato nel 1966 ed è la prima legge a stabilire un effettivo diritto di accesso alle informazioni governative, sottolineando il bisogno cruciale per una democrazia di consentire ai cittadini di accedere liberamente alle informazioni del Governo. È stato poi emendato nel 1996 dall'Amministrazione Clinton per adeguarlo alle nuove tecnologie informatiche. In base al PATRIOT Act il Governo ha un'ampia discrezionalità nel classificare i documenti, inclusi quelli che erano precedentemente disponibili al pubblico. Per esempio la National Highway Traffic Safety Administration ora proibisce la diffusione pubblica di dati rela-

²⁰ W.M. Brasch, *America's Unpatriotic Acts...*, cit. Si veda anche American Civil Liberties Union, *Testimony at a Hearing on the USA PATRIOT Act of 2001 before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate*, 19 April 2005, pp. 19 e 20.

²¹ W.M. Brasch, *America's Unpatriotic Acts...*, cit.

tivi a veicoli non sicuri. Fra le informazioni segregate ci sono i test eseguiti dalle industrie e le lamentele dei clienti. Secondo l'Agenzia la logica che sottintende alla decisione è che tali informazioni, se rese pubbliche, causerebbero un effettivo danno competitivo ai produttori²².

Ma, come ha affermato il giudice Damon Keith: «When government begins closing doors, it selectively controls information rightfully belonging to the people. Selective information is misinformation»²³.

Diverse sezioni del PATRIOT Act del 2001 erano destinate a scadere il 31 dicembre 2005 a meno che non fossero rinnovate prima dal Congresso. Infatti, nonostante il Congresso avesse concesso al Governo una maggiore capacità di sorveglianza, nella confusione dopo l'11 settembre era però riuscito a inserire delle scadenze che consentissero di esaminare quanto abbiano funzionato i nuovi strumenti di cui si è dotato il Governo, quanto essi siano stati effettivi e soprattutto se sono stati usati responsabilmente. Nonostante i poteri conferiti dal PATRIOT Act e in vista della scadenza di alcuni di essi, già nel 2003 Ashcroft ha sostenuto la necessità di avere poteri più ampi, inclusi un'espansione delle perquisizioni segrete, un maggiore uso di mandati amministrativi di comparizione senza supervisione giudiziaria e della detenzione di individui per crimini che non hanno legami con il terrorismo. Ashcroft ha ribadito che ogni tentativo di indebolire l'Atto avrebbe permesso ulteriori attacchi terroristici²⁴.

Nel weekend della cattura di Saddam Hussein nel dicembre 2003 il Presidente Bush ha firmato delle leggi aggiuntive che hanno concesso all'FBI poteri ancora più forti che includono il diritto di ottenere segretamente e senza un ordine della Corte sia documentazioni personali che finanziarie, incluse tutte le transazioni di carte di credito, da tutte le istituzioni finanziarie. La definizione di «istituzioni finanziarie» è stata estesa per includere intermediari di materie prime, merce e sicurezza, gioiellieri, gestori di agenzie di pegni, casinò, compagnie assicurative, cambio valuta, ogni tipo di attività che implichi la vendita di un veicolo, compagnie telegrafiche e ogni agenzia che emette *travelers' checks*. Questa legge non è stata sottoposta ad alcun dibattito pubblico²⁵.

Nonostante queste iniziative del Governo e di alcuni senatori, negli ultimi anni le proteste nei confronti del PATRIOT Act e

²² *Ibidem*.

²³ N. Chang, *How Democracy Dies: The War on Our Civil Liberties*, in *Lost Liberties...*, cit.

²⁴ W.M. Brasch, *America's Unpatriotic Acts...*, cit.

²⁵ *Ibidem*.

di un possibile PATRIOT Act II sono andate aumentando. Il secondo anniversario dell'approvazione del PATRIOT Act ha visto la protesta di diverse migliaia di americani che si sono riversati nelle strade di New York. Nel febbraio 2004 il Consiglio della Città di New York con un voto verbale schiacciante ha approvato la Risoluzione 60 per riaffermare i diritti e le libertà civili e opporsi nello specifico a diverse sezioni del PATRIOT Act. Più di 90 organizzazioni e dozzine di famiglie dei vigili del fuoco e dei poliziotti che erano morti nell'attentato contro il World Trade Center hanno appoggiato la Risoluzione.

Nella sua deposizione del 5 aprile 2005 davanti al Senate Committee on the Judiciary, il nuovo Procuratore Generale Alberto Gonzales ha sostenuto che il PATRIOT Act è stato fondamentale nella lotta al terrorismo e ha permesso al Governo di identificare agenti terroristi, smantellare cellule terroristiche, sventare piani terroristici e catturare terroristi prima che fossero in grado di colpire. Per quanto riguarda i suoi effetti sui diritti civili, Gonzales ha ribadito che gli strumenti forniti dal PATRIOT Act sono perfettamente conformi al rispetto dei diritti costituzionali dei cittadini americani; inoltre, sempre secondo il Procuratore Generale, il PATRIOT Act conterrebbe diverse disposizioni specificamente pensate per fornire una maggiore protezione ai diritti e alle libertà civili degli americani, fra cui la sezione 223 che impone alle agenzie e ai dipartimenti federali di avviare un procedimento per determinare se un'azione disciplinare è giustificata nei confronti di un agente o di un impiegato, se un tribunale o un'agenzia ritengono che le circostanze indicanti una violazione del Titolo III sollevino gravi dubbi sul fatto che quell'agente o impiegato abbia intenzionalmente o volutamente violato il Titolo III. Secondo il Procuratore Generale, fino alla fine di marzo 2005 non ci sono stati procedimenti disciplinari amministrativi o azioni legali intraprese in base alla sezione 223 e quindi ritiene che «this reflects the fact that employees of the Justice Department consistently strive to comply with their legal obligations»²⁶.

Il 21 luglio 2005, Bob Barr dell'associazione «Patriots to Restore Checks and Balances» ha scritto una lettera a tutti i membri della Camera dei Rappresentanti nella quale li invitava a resistere alle pressioni per far approvare velocemente il *USA PATRIOT and Terrorism Prevention Reauthorization Act of 2005* (H.R. 3199) senza un dibattito esauriente ed equo, visto che le dispo-

²⁶ *Statement of Alberto R. Gonzales, Attorney General of the United States, before the United States Senate Committee on the Judiciary, 5 April 2005.*

sizioni in questione non sarebbero scadute prima del 31 dicembre 2005. In particolare ha esortato i vari membri

[...] to resist efforts to make the expiring provisions of the PATRIOT Act permanent. With Americans' constitutional rights at stake, it is essential that Congress maintains its ability to revisit the Patriot Act to see how certain provisions are being implemented²⁷.

Lo stesso giorno, con 257 voti a favore e 171 contrari, la Camera dei Rappresentanti ha approvato il progetto di legge sponsorizzato dal Presidente dell'House Judiciary Committee James Sensenbrenner che rendeva permanenti 14 delle 16 sezioni in scadenza. Le due rimanenti scadrebbero fra dieci anni: una è la controversa sezione 215, l'altra è quella che permette le intercettazioni telefoniche a spostamento continuo. Il Procuratore Generale Alberto Gonzales ha dichiarato:

I am pleased that the House of Representatives has decided to renew the vital provisions of the USA PATRIOT Act. After measured deliberation and a public debate, the House has again provided the brave men and women of law enforcement with critical tools in their efforts to combat terrorism and protect the American people [...]²⁸.

I gruppi di protesta contro il PATRIOT Act e le varie associazioni di tutela dei diritti civili non si sono però arresi dichiarandosi decisi a insistere affinché il progetto di legge fosse emendato in Senato, introducendo meccanismi di garanzia per la privacy e i diritti dei cittadini. Il dibattito al Senato è cominciato alla fine di luglio, è poi stato sospeso per la pausa estiva ed è ripreso a settembre per poi continuare in autunno, nonostante l'intenzione di Bush di firmare la nuova legge entro l'11 settembre 2005. A dicembre sembrava che si stesse per raggiungere un compromesso, ma alla forte opposizione dei democratici e di alcuni repubblicani che temevano troppe possibili violazioni dei diritti civili dei cittadini americani, si è aggiunto un articolo pubblicato sul «New York Times» il 16 dicembre che ha avuto un effetto decisivo nel bloccare il rinnovo del PATRIOT Act.

L'articolo di James Risen e Erich Lichtblau era rimasto «congelato» per un anno in seguito alla richiesta della Casa Bianca di non pubblicarlo per non sabotare le indagini sui terroristi e

²⁷ Letter from Bob Barr to the Full U.S. House of Representatives, 21 July 2005.

²⁸ Statement of Attorney General Alberto R. Gonzales on Passage of H.R. 3199. The USA PATRIOT Act Reauthorization, 22 July 2005.

avvertirli che potevano essere sotto sorveglianza. Nonostante alcune informazioni siano state omesse per ragioni di sicurezza, i due giornalisti hanno approfondito le indagini e pubblicato l'articolo denunciando come, in base a un ordine presidenziale firmato nel 2002, da allora la National Security Agency (NSA) abbia monitorato le telefonate e gli e-mail internazionali di centinaia, se non migliaia, di persone che vivono all'interno degli Stati Uniti senza ricorrere a mandati nel tentativo di rintracciare informazioni collegate ad Al Qaeda²⁹. Il problema è che la NSA di solito opera in base a severe restrizioni per impedire che possa spiare cittadini americani, anche se sono all'estero, per cui deve richiedere un mandato a un giudice per poter condurre una sorveglianza interna al Paese e il suo normale campo di applicazione è di monitorare le comunicazioni all'estero. Questo cambiamento nella politica della NSA a seguito della decisione di Bush ha destato perplessità in diversi funzionari dell'Agenzia che sono stati contattati dai due giornalisti e si sono decisi a parlare.

Al di là del fatto che Bush non abbia chiesto al Congresso di includere disposizioni per il programma di sorveglianza interna della NSA nel PATRIOT Act e non sia ricorso ad altre leggi per autorizzare l'operazione, l'articolo del «New York Times» ha avuto un effetto decisivo nel bloccare l'approvazione del PATRIOT Act il 16 dicembre. Il Senatore del Massachusetts Edward Kennedy ha affermato che «the disclosure ought to send a chill down the spine of every American and every senator». Russell Feingold ha dichiarato:

You want to talk about abuses? I can't imagine a more shocking example of an abuse of power, to eavesdrop on American citizens without first getting a court order based on some evidence that they are possibly criminals, terrorists or spies³⁰.

Il 17 dicembre Bush ha ammesso di aver dato l'autorizzazione al programma di sorveglianza della NSA, precisando però che il programma viene riesaminato ogni 45 giorni e accusando i giornalisti di aver fornito ai nemici degli USA informazioni che non avrebbero dovuto conoscere³¹.

Nella conferenza stampa del 19 dicembre Bush ha ammesso di aver approvato la sorveglianza di sospetti terroristi senza richiedere mandati, in quanto era «a necessary part of my job to pro-

²⁹ E. Lichtblau, J. Risen, *Bush Lets U.S. Spy on Callers without Courts*, in «The New York Times», 16 December 2005; disponibile su <http://www.nytimes.com/2005/12/16/politics/16program.html>.

³⁰ S.G. Stolberg, E. Lichtblau, *Senators Thwart Bush Bid to Renew Law on Terrorism*, in «The New York Times», 17 December 2005; disponibile su <http://www.nytimes.com/2005/12/17/politics/17patriot.html>.

³¹ *Bush Admits He Authorised Spying*, in «BBC News», 17 December 2005; disponibile su <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4538286.stm>.

tect Americans from attacks»³². Nei giorni seguenti l'Amministrazione Bush ha difeso strenuamente il programma della NSA, annunciando anzi una serie di indagini per capire l'origine della fuga di notizie in quanto lo stesso Bush ha dichiarato «we're at war and we must protect America's secrets»³³.

Ma le perplessità sul programma della NSA sono andate aumentando a causa di altri dettagli emersi nei giorni successivi, come il fatto che il programma di sorveglianza della NSA avrebbe intercettato in alcuni casi conversazioni interne agli Stati Uniti; secondo i funzionari della NSA ciò sarebbe dovuto alla difficoltà di discernere a volte fra le comunicazioni internazionali e quelle interne, ma questo sembra confermare, a nostro avviso, la difficoltà al giorno d'oggi di identificare chi è un terrorista e chi è un semplice cittadino, con il rischio per i cittadini di essere spiati ingiustamente.

Il dibattito sul rinnovo del PATRIOT Act è continuato prima di Natale con la proposta di estendere il PATRIOT Act originario di altri sei mesi per raggiungere un accordo sulle disposizioni in scadenza e che consentisse di utilizzare misure anti-terrorismo meno invasive nei confronti dei cittadini. I senatori di entrambi i partiti erano convinti che una legge contro il terrorismo fosse necessaria, ma le divergenze erano proprio sull'ampiezza dei poteri da concedere al Governo. Il 22 dicembre è stato raggiunto un accordo in base al quale le disposizioni in scadenza del PATRIOT Act sarebbero rimaste in vigore per altre cinque settimane fino al 3 febbraio per consentire ai senatori di trovare un accordo con l'Amministrazione Bush. Ma nel contempo proprio al Senato inizierà un'indagine sul programma della NSA e i legislatori di entrambi i partiti riconoscono che le due questioni sono inevitabilmente collegate.

Alla luce della situazione negli Stati Uniti dopo l'11 settembre, non è da escludere che il PATRIOT Act verrà rinnovato anche se si tratterà di un progetto di legge frutto di un compromesso e non con il sostegno incondizionato che aveva avuto nel 2001. Come ha detto il senatore Charles Schumer, «I think there will be a consensus bill, but it will have to lean a little bit more to the civil liberties side»³⁴. Quanto ciò sarà vero dipenderà dalle indagini sul programma della NSA e dalla capacità dei senatori statunitensi di trovare un equilibrio adeguato fra le esigenze di sicurezza nazionale e i diritti civili.

³² A.P., *Bush Says US Spying Program Is Essential to Securing U.S.*, in «The New York Times online», 19 December 2005.

³³ E. Lichtblau, D. Sanger, *Administration Cites War Vote in Spying Case*, in «The New York Times», 20 December 2005; disponibile su: <http://www.nytimes.com/2005/12/20/politics/20spy.html>.

³⁴ S.G. Stolberg, *Postponing Debate, Congress Extends Terror Law 5 Weeks*, in «The New York Times», 23 December 2005; disponibile su <http://www.nytimes.com/2005/12/23/politics/23cong.html>.

3. La Gran Bretagna, gli artt. 5 e 15 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e le nuove misure antiterrorismo

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali è stata incorporata nell'ordinamento interno della Gran Bretagna attraverso lo *Human Rights Act* (HRA) del 1998. La sezione 3 del HRA stabilisce che, nella misura del possibile, la legislazione nazionale deve essere interpretata in modo da risultare compatibile con i diritti garantiti dalla Convenzione. L'Home Secretary ha reso note le proposte per combattere il pericolo derivante dal terrorismo internazionale il 15 ottobre 2001. L'11 novembre 2001 ha firmato lo *Human Rights Act (Designated Derogation) Order 2001* che è diventato effettivo due giorni dopo. Il 18 dicembre 2001 il Segretario Generale del Consiglio d'Europa è stato informato della deroga del Regno Unito tramite nota verbale, nella quale si specificava che secondo il Governo britannico le sezioni 21, 22 e 23 della Parte 4 dell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* costituivano una giustificazione lecita per la deroga in base all'art. 15 della Convenzione sulla base del fatto che gli attacchi terroristici del Settembre 2001 negli Stati Uniti dimostravano che c'era una pubblica emergenza che minacciava la vita della nazione e le misure adottate dal Regno Unito erano strettamente richieste dalle circostanze³⁵.

A causa dell'emergenza pubblica, nell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001* erano stati inseriti dei provvedimenti che prevedevano un esteso potere di arresto e di detenzione per cittadini stranieri naturalizzati e che sarebbero stati applicati nel momento in cui si fosse voluto espellere una persona dal Regno Unito, ma tali azioni non erano temporaneamente possibili. Questo dilatato potere di arresto e detenzione sarebbe stato applicato nel momento in cui il Segretario di Stato avesse emesso un certificato contenente la sua convinzione che la presenza della persona in questione costituiva una minaccia alla sicurezza nazionale del Regno Unito e sospettava che egli fosse un terrorista internazionale. Questo certificato avrebbe potuto essere soggetto ad appello presso la Special Immigration Appeals Commission (SIAC) che aveva il potere di revocarlo se avesse ritenuto che il certificato non avrebbe dovuto essere emesso. Era prevista la possibilità di appello delle decisioni del SIAC per motivi

³⁵ Joint Committee on Human Rights, *2nd Report, Session 2001-2002*.

legali e in ogni caso il certificato avrebbe dovuto essere riesaminato dal SIAC a intervalli regolari.

Nello *Human Rights Act (Designated Derogation) Order 2001* è specificato che l'esteso potere di arresto previsto dall'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001* è una misura strettamente richiesta dall'eccezionalità delle circostanze ed è temporanea, con una durata iniziale di 15 mesi e destinata a scadere senza un riesame da parte del Parlamento entro il quindicesimo mese dalla sua approvazione. Inoltre, «if, at any time, in the Government's assessment the public emergency no longer exists or the extended power is no longer strictly required by the exigencies of the situation, then the Secretary of State will, by Order, repeal the decision».

Ma perché procedere con la deroga all'art. 5.1 della Convenzione europea? Come ci fa notare Sebastian Payne³⁶, il problema che il Governo inglese si era trovato ad affrontare era che i sospetti terroristi internazionali non potevano essere espulsi verso un Paese nel quale avrebbero corso il rischio di essere torturati o sottoposti a trattamenti inumani e degradanti. L'espulsione di un individuo in queste circostanze avrebbe costituito una violazione dell'art. 3³⁷ della Convenzione, il quale non ammette deroga. Il Governo britannico non avrebbe potuto aggirare l'art. 3 senza recedere dalla Convenzione e diventarne nuovamente parte con una *riserva* verso l'art. 3. Dal momento che non era disposto a intraprendere un percorso così complicato, l'unica opzione rimasta era quella della detenzione senza processo.

Tuttavia, anche in questo caso la giurisprudenza della Corte europea ha dimostrato che un individuo può essere detenuto senza processo solo se la detenzione è posta in essere con la prospettiva dell'espulsione³⁸. Ecco perché il Governo inglese nello *Human Rights Act (Designated Derogation) Order 2001* fa notare che ci potrebbero essere casi in cui, nonostante vi sia l'intenzione di rimuovere o espellere una persona detenuta, non è possibile dire che «action is being taken with a view to deportation» within the meaning of Article 5(1)(f) as interpreted by the Court in the *Chahal* case». Nella misura in cui l'esercizio di questi estesi poteri avrebbe potuto rivelarsi in contrasto con gli obblighi assunti dal Regno Unito in base all'art. 5.1, il Governo inglese ha ritenuto opportuno ricorrere al diritto di deroga conferito dall'art. 15 della Convenzione.

La decisione di derogare all'art. 5.1 della Convenzione avvalen-

³⁶ S. Payne, *Britain's New Anti-Terrorist Legal Framework*, in «The RUSI Journal», June 2002.

³⁷ L'art. 3 della Convenzione europea recita: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

³⁸ *Chahal vs United Kingdom* (1997), 23 EHRR 413, par. 112.

dosi della situazione di pubblica emergenza così come è contemplata nell'art. 15 è stata sottoposta a diverse critiche dalle associazioni per i diritti civili ed è stata oggetto di analisi da parte del Joint Committee on Human Rights.

Il 9 aprile 2002 il Joint Committee on Human Rights ha scritto al Commissario Europeo per i Diritti Umani, Alvaro Gil-Robles, chiedendogli di esprimere un'opinione riguardo a diversi aspetti relativi alla decisione di deroga all'art. 5.1 presentata dal Regno Unito. Nell'esaminare più in dettaglio i motivi forniti dal Regno Unito per derogare alla Convenzione, il Commissario afferma chiaramente che gli appelli lanciati riguardo il rischio crescente di attività terroristiche dopo l'11 settembre non possono, in sé, essere sufficienti per giustificare la deroga alla Convenzione. Per questo motivo sono necessarie ulteriori informazioni che mostrino il pericolo imminente per la pubblica sicurezza a cui è sottoposto il Regno Unito. Inoltre afferma che «even assuming the existence of a public emergency, it is questionable whether the measures enacted by the United Kingdom are strictly required by the exigencies of the situation»³⁹. Nel periodo di tempo intercorso fra la pubblicazione del secondo rapporto del Joint Committee on Human Rights della sessione 2001-2002 e il suo quinto rapporto della sessione 2002-2003, la Special Immigration Appeals Commission (SIAC) si è preoccupata di accertare se vi fosse o meno una pubblica emergenza che minacciava la vita della nazione concludendo che tale emergenza era in atto. Il suo parere è stato confermato dalla Corte d'Appello nel caso *A, X and Y and others vs Secretary of State for the Home Department* (2002), per cui il Joint Committee on Human Rights ha ritenuto che questa conclusione fosse basata su informazioni che non potevano essere rese pubbliche e alle quali il SIAC aveva accesso.

Le sezioni 21, 22 e 23 (Parte 4) dell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* sono quelle che hanno suscitato maggiori polemiche. Era previsto che rimanessero in vigore per 15 mesi con la possibilità di essere rinnovate per 12 mesi a partire dal marzo 2003 con voto favorevole di entrambe le Camere e finché si fosse ritenuto che continuasse a esistere una pubblica emergenza che minacciava la vita della nazione. Alla vigilia del secondo rinnovo di queste sezioni nel marzo 2004, il Presidente del Joint Committee on Human Rights ha chiesto all'Home Secretary quale fosse la risposta del Governo alle critiche mosse dal New-

³⁹ A. Gil-Robles, *Opinion 1/2002 of the Commissioner for Human Rights on Certain Aspects of the United Kingdom 2001 Derogation from Article 5 par. 1 of the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 28 August 2002.

⁴⁰ Il Newton Committee o Review Committee è stato creato dall'Home Secretary nell'aprile 2002 per fornire un esame parlamentare indipendente del funzionamento dell'Atto. Le sue conclusioni sono state pubblicate nell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 Review: Report*.

⁴¹ Joint Committee on Human Rights, *6th Report, Session 2003-2004*, Appendix 2. Nella sua risposta del 6 febbraio 2004 al Presidente del JCHR, l'Home Secretary ha scritto: «It is not possible to predict for how long the current state of public emergency will continue to subsist. I have recently reviewed the position, based on an updated assessment of threat. I am satisfied that there is a continuing state of public emergency threatening the life of the nation and that the powers are strictly required by the exigencies of the situation and are proportionate.

The attacks in November, against British interests in Istanbul gives further evidence of the continuing threat posed by Al Qaeda.

Both the Special Immigration Appeals Commission and the Court of Appeal have upheld the Home Secretary's conclusion that there is a public emergency threatening the life of the nation within the terms of Article 15 of the ECHR. Whilst the Commission considered that the provisions of the Act were incompatible with Articles 5 and 14 ECHR, in so far as they permitted detention of suspected international terrorists in a way that discriminated against them on the ground of nationality, the Court of Appeal reversed that decision. The House of Lords has granted permission to appeal.

The need for these powers will continue to exist whilst the public emergency remains and whilst we are unable to take action to remove suspected international terrorists, for example, if deportation would result in treatment contrary to ECHR Article 3 within their countries of origin».

ton Committee⁴⁰ in vista del rinnovo della Parte 4 dell'Atto. La risposta è stata: «the need for these powers will continue to exist whilst the public emergency remains and whilst we are unable to take action to remove suspected international terrorists [...]. It is not possible to predict for how long the current state of public emergency will continue to subsist»⁴¹.

Nell'agosto 2004 la Corte d'Appello dell'Inghilterra e del Galles ha concluso che l'ATCSA permetteva l'ammissione di prove ottenute attraverso la tortura di una terza persona, ma a patto che la tortura non fosse stata commessa o tollerata da funzionari del Regno Unito. Nonostante la forte necessità della Parte 4 dell'ATCSA sostenuta dal Governo inglese, la situazione ha cominciato a cambiare nei mesi successivi finendo per confermare la posizione delle varie associazioni per la tutela dei diritti civili e politici.

Nell'ottobre 2004 dodici dei migliori medici inglesi hanno concluso che gli uomini da loro esaminati e che erano stati detenuti in base alla Parte 4 avevano riportato gravi danni alla loro salute. Nel mese successivo due di essi sono stati trasferiti in un ospedale psichiatrico ad alta sicurezza a causa degli effetti della detenzione sulla loro salute mentale.

Sempre nel novembre 2004 il Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura ha espresso preoccupazione riguardo alla detenzione potenzialmente indefinita in base all'ATCSA, al regime di detenzione stretta a cui diversi detenuti erano sottoposti nella prigione di Belmarsh e all'interpretazione delle leggi domestiche come contrarie all'uso di prove ottenute attraverso la tortura solo se i funzionari del Regno Unito ne erano complici.

Il 16 dicembre 2004 l'House of Lords Judicial Committee ha emesso una sentenza di appello sulla compatibilità dei poteri previsti dalla Parte 4 con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali. I membri del Comitato hanno invalidato lo *Human Rights Act (Designated derogation) Order 2001* e dichiarato che la sezione 23 dell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* era incompatibile con gli art. 5.4 e 14 della Convenzione europea. I motivi sono essenzialmente due: i poteri della Parte 4 erano discriminatori in quanto si applicavano solo a cittadini stranieri naturalizzati e in secondo luogo non costituivano una risposta adeguata e proporzionata alla minaccia del terrorismo. In seguito a questa decisio-

ne, il Governo inglese ha deciso di sostituire i poteri della Parte 4 con un nuovo sistema di ordini di controllo, per cui nel febbraio 2005 ha introdotto il *Prevention of Terrorism Act 2005*.

Il Joint Committee on Human Rights ha redatto un rapporto pubblicato il 25 febbraio 2005 in cui ha esaminato il progetto di legge e la dichiarazione di compatibilità con i diritti tutelati dalla Convenzione europea. Innanzitutto ha accolto positivamente l'affermazione del nuovo Home Secretary Charles Clarke che la perdita di libertà non era più strettamente necessaria, nonostante l'alto livello di minaccia terroristica, per cui non era più necessario derogare all'art. 5.1 della Convenzione europea. Ma ha subito sollevato forti dubbi sull'opportunità di introdurre il potere di emanare ordini di controllo con deroga che privano gli individui della loro libertà ad esempio sottoponendoli agli arresti domiciliari, anche se non hanno alcun precedente giudiziario e senza alcuna intenzione di portarli in Tribunale con un'accusa penale.

Secondo il JCHR è improbabile che il grado di partecipazione giudiziaria previsto dal progetto di legge in relazione agli ordini di controllo possa essere compatibile con quanto richiesto dalla Convenzione europea riguardo alla perdita di libertà, che deve avvenire in base a una procedura prevista per legge secondo quanto stabilito dall'art. 5 della Convenzione. Al di là delle circostanze eccezionali previste nell'art. 5.1, la perdita della libertà di un individuo richiede una precedente autorizzazione giudiziaria se deve avvenire in base a quanto stabilito per legge. L'opposizione dell'Home Secretary al riguardo nasce dalla convinzione che in questo modo si trasferirebbe all'organo giudiziario la responsabilità dell'esecutivo per la sicurezza nazionale, della quale deve rispondere al Parlamento. Concordiamo con il Joint Committee on Human Rights quando risponde che «with respect to the Home Secretary, this is an eccentric interpretation of the constitutional doctrine on the separation of powers»⁴².

Per quanto riguarda gli ordini di controllo che impongono obblighi non rientranti completamente nella privazione della libertà, essi non rientrano nell'art. 5 della Convenzione europea ma, come fa notare il JCHR, è probabile che interferiscano con altri articoli della Convenzione, incluso il diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'art. 8, la libertà di espressione dell'art. 10 e la libertà di associazione dell'art. 11.

⁴² Joint Committee on Human Rights, *9th Report, Session 2004-2005*, p. 5. Il JCHR sostiene inoltre che: «It is a long established principle of the British constitution that, outside of the field of immigration, the executive has no power to detain individuals without prior judicial authorisation or in circumstances where it is intended to bring the individual before a court as soon as possible for further detention to be authorised. Both Parliament and the Executive have long accepted and respected the judiciary's responsibility for the liberty of the individual. To invoke national security to deny that role is to subvert our traditional constitutional division of powers. The Home Secretary's argument would apply equally to criminal justice: the Home Secretary is undoubtedly responsible to the public for protecting them against crime, but nobody would suggest that it is an abdication of that role for the executive to accept that courts are the appropriate constitutional branch to decide whether particular individuals should be deprived of their liberty».

Indipendentemente dalle considerazioni del Joint Committee on Human Rights, il *Prevention of Terrorism Act 2005* è stato approvato e il 16 marzo 2005 il Regno Unito ha consegnato una nota verbale al Segretario Generale del Consiglio d'Europa nella quale specificava che, in relazione a quanto stabilito dall'art. 15.3 della Convenzione, il Governo inglese era lieto di annunciare che le disposizioni relative all'esteso potere di arresto e detenzione presenti nell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001* non avevano più effetto a partire dal 14 marzo 2005, per cui la deroga era da intendersi ritirata a partire da quella data. Inoltre il Regno Unito confermava che le pertinenti disposizioni della Convenzione avrebbero riacquisito piena vigenza.

Per quanto questa decisione a nostro avviso segni un importante passo avanti verso la riaffermazione del rispetto dei diritti umani in Gran Bretagna, i recenti attentati del 7 e del 21 luglio 2005 a Londra hanno costituito l'occasione per l'introduzione di nuove misure repressive segnando l'inizio di una nuova fase involutiva.

Nella conferenza stampa del 5 agosto 2005 in cui ha delineato le nuove misure che il Governo inglese intendeva introdurre nei mesi successivi, il Primo Ministro Tony Blair ha detto esplicitamente che si stava per aprire una nuova era per le misure di espulsione in quanto le regole del gioco stavano per cambiare. Ha ammesso che molto probabilmente le nuove misure sarebbero state impugnate nei Tribunali, dal momento che fino al giorno d'oggi il problema principale era che gli ordini di espulsione sarebbero stati invalidati in quanto contrari all'art. 3 della Convenzione europea come stabilito dalla Corte Europea dei Diritti Umani nel caso *Chahal* nel 1996. Ma:

However, the circumstances of our national security have self evidently changed, and we believe we can get the necessary assurances from the countries to which we will return the deportees, against their being subject to torture or ill treatment contrary to Article 3. [...] Should legal obstacles arise, we will legislate further including, if necessary, amending the Human Rights Act in respect of the interpretation of the European Convention on Human Rights. [...] There will be new anti-terrorism legislation in the Autumn⁴³.

⁴³ *PM's Press Conference*, 5 August 2005; disponibile su <http://www.number-10.gov.uk/output/Page8041.asp>.

La decisione di introdurre nuove misure legislative ha destato notevole scalpore, in particolare la possibilità di modificare lo *Human Rights Act* per adeguarlo alle nuove circostanze, lascian-

do intendere che il Regno Unito si apprestava a compiere un passo decisivo nell'allontanamento dalla tutela dei diritti umani. Ma due circostanze in questi ultimi mesi hanno mostrato che se il Governo era disposto a cambiare la sua politica in materia di diritti umani, il Parlamento e le Corti inglesi non erano disposti a seguirlo.

Le misure proposte dopo gli attacchi del 7 e del 21 luglio e ribadite nella conferenza stampa del 5 agosto comprendevano un nuovo procedimento giudiziario che avrebbe permesso il ricorso a un procedimento pre-processuale, in modo da rispondere alle richieste della polizia di estendere la detenzione prima che fossero resi noti i capi di imputazione dei sospetti terroristi, passando da 14 giorni a 3 mesi.

La conferenza stampa di agosto ha comprensibilmente suscitato un dibattito molto acceso nei giornali e fra gli stessi parlamentari in quanto ha segnato un cambiamento radicale nel modo di gestire il terrorismo da parte del Governo, anche rispetto alle misure prese negli anni settanta in risposta agli attacchi dell'IRA. Infatti negli anni in cui ci sono stati i maggiori attacchi dell'IRA, il periodo di tempo per il quale una persona poteva essere detenuta in prigione in attesa che le venissero notificati i capi di imputazione era di 7 giorni, per cui un'estensione fino a 3 mesi avrebbe segnato un ampliamento notevole. La polizia ha giustificato la necessità di questo cambiamento dicendo che serve tempo per raccogliere le prove e alcune di esse, specie quelle in formato elettronico che sono state crittografate, richiedono settimane, se non mesi, prima di essere decrittate e analizzate. Altre giustificazioni riguardano il fatto che i musulmani hanno bisogno di tempo per pregare, spesso anche diverse volte al giorno, rallentando così gli interrogatori.

Il 16 settembre 2005 i giornali inglesi hanno però pubblicato una serie di articoli nei quali emerge che lo stesso Charles Clarke aveva dei dubbi sull'efficacia delle misure proposte. Una lettera spedita via e-mail ai membri dell'opposizione mostrava una serie di cancellazioni e di emendamenti nel progetto di legge sul terrorismo, mentre nella prima versione lo stesso Home Secretary è apparso riluttante nel dare alla polizia il potere di detenere i sospetti fino a 3 mesi: «It may be that you are convinced by the case for some extension but I feel that three months is too great an extension»⁴⁴.

Il dibattito alla Camera dei Comuni del 9 novembre 2005 ha

⁴⁴ P. Johnston, *Clarke Reveals His Doubts over Terror Law*, in «The Daily Telegraph», 16 September 2005.

però visto la bocciatura della proposta del Governo e l'approvazione di un emendamento che ha portato il fermo dei sospetti a un massimo di 28 giorni.

Nel frattempo il Governo inglese è stato impegnato in un appello presso la House of Lords in seguito alla richiesta presentata da quegli stessi detenuti sottoposti a ordini di controllo e precedentemente alla detenzione senza processo prevista dall'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*. Ciò che hanno contestato, appoggiati da diverse associazioni per la tutela dei diritti civili e politici, è che non devono essere ammesse prove ottenute tramite tortura neanche se la tortura è commessa da ufficiali stranieri. La decisione è stata resa nota l'8 dicembre e ha confermato che prove ottenute tramite tortura non sono mai ammissibili, eccetto che nei processi contro il sospetto torturatore. Un portavoce di Amnesty International ha dichiarato:

This ruling shreds any vestige of legality with which the UK government had attempted to defend a completely unlawful and reprehensible policy, introduced as part of its counter-terrorism measures. The UK judiciary must now re-examine where «evidence» extracted under torture may have been used in previous proceedings⁴⁵.

Se è vero che questa decisione sembra riaffermare l'importanza del rispetto dei diritti umani e della messa al bando della tortura, altrettanto vero è che essa non è priva di ombre. Infatti, come fa notare Jon Silverman, analista di affari legali della BBC, «the majority held that SIAC was entitled to admit [evidence which could have been obtained under torture] if it was left in doubt about how it had been gathered»⁴⁶. Ma non solo, perché

The Law Lords addressed the important ethical dilemma of whether the police or security forces should act on information which was the product of torture. Lord Nicholls summed up their view that «it would be ludicrous for them to disregard information about a ticking bomb if it had been procured by torture»⁴⁷.

È chiaro che, nonostante l'importanza della decisione, si apre una nuova fase nella disputa fra le associazioni per la tutela dei diritti civili e il Governo inglese. Una fase dagli esiti incerti ma che, alla luce di questa decisione e della bocciatura da parte del

⁴⁵ Dichiarazione disponibile su <http://www.amnesty.org.uk/torture>.

⁴⁶ J. Silverman, *Torture Rulings' International Impact*, in «BBC News», 8 December 2005; articolo disponibile su: http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4510866.stm.

⁴⁷ *Ibidem*.

Parlamento inglese della proposta di Blair sul fermo dei sospetti, lascia intendere che non è ancora stata detta l'ultima parola sulla direzione intrapresa dal Governo inglese nel limitare il rispetto dei diritti umani a causa del terrorismo.